



Organización
Internacional
del Trabajo



1919 · 2019

CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

El papel fundamental de la
Comisión de Expertos en
Aplicación de Convenios y
Recomendaciones de la OIT



EDICIÓN DEL CENTENARIO
2019

CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

El papel fundamental de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT

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.ifrro.org usted puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo: El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2019.

ISBN 978-92-2-133502-3 (impreso)
ISBN 978-92-2-133503-0 (web pdf)

normas internacionales del trabajo / sistema de control / comisión de expertos

Publicado también en francés: *Assurer le respect des normes internationales du travail: le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT*, ISBN 978-92-2-133499-6 (impreso), ISBN 978-92-2-133500-9 (web pdf); y en inglés: *Monitoring compliance with international labour standards: The key role of the ILO Committee of Expertson the Application of Conventions and Recommendations*, ISBN 978-92-2-133496-5 (impreso), ISBN 978-92-2-133497-2 (web pdf).

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.

Se puede consultar información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación,
impresión, publicación electrónica y distribución.*

La OIT vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Code: CMD-WEI-ICA

PRÓLOGO

El centenario de la OIT ha dado lugar a una serie de celebraciones y eventos a lo largo de 2019. El presente estudio se preparó en ese contexto y forma parte de un conjunto de publicaciones del Centenario que ha tenido por objeto realzar este año especial para la Organización y sus mandantes, así como arrojar luz sobre las numerosas actividades que desarrolla la OIT. Con esta publicación en particular se pretende hacer un repaso de algunos de los logros de uno de los principales órganos de la OIT, que forma parte de su sistema de control normativo general, a saber, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

En la primera parte de este estudio se presenta una perspectiva histórica y se esbozan los orígenes y la composición de la Comisión de Expertos. En ella se pone especial atención en la estrecha relación existente entre la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y la Comisión de Expertos, así como en la forma en que han evolucionado a lo largo de los años las respectivas funciones de estos dos órganos. Asimismo, se ofrece información útil sobre la metodología general utilizada por la Comisión de Expertos y sobre los debates recientes en torno al mandato de la Comisión.

En la segunda parte del presente estudio se propone una selección de 18 casos, en los que se han observado progresos importantes en la aplicación de los convenios de la OIT ratificados, a raíz de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, a menudo conjuntamente con otros órganos de la OIT o de las Naciones Unidas.

Cabe esperar que esta publicación fomente una mejor difusión de la importante labor y contribución de un órgano fundamental del sistema de control de la OIT y dé testimonio de la gran repercusión que ese órgano ha tenido en los últimos años.

Corinne Vargha

Directora del

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo

OIT, Ginebra

ÍNDICE

Prólogo	3
Agradecimientos	7
Consideraciones preliminares	9
PARTE I. Comisión de Expertos en Aplicación de, Convenios y Recomendaciones: Composición y funcionamiento	
1. Orígenes y composición	11
2. Mandato y organización de la labor de la Comisión	18
2.1 Mandato	18
2.2 Debates y aclaraciones recientes sobre el mandato de la Comisión ...	24
2.3 Información examinada por la Comisión (memorias presentadas por los gobiernos y observaciones de los interlocutores sociales)	28
3. Sinergias entre los distintos órganos de control de la OIT	32
Parte II. Impacto de la labor de la Comisión de Expertos y análisis de los casos de progreso	
1. Motivos para determinar un caso de progreso	39
2. El control preventivo y la cuestión de la causalidad	41
3. Los casos seleccionados	48
a) África	48
<i>Eswatini, Convenio núm. 87</i>	48
<i>Malí, Convenio núm. 100</i>	51
<i>Namibia, Convenio núm. 182</i>	53
b) Estados Árabes	56
<i>Qatar, Convenio núm. 29</i>	56
c) Asia Central y Meridional	63
<i>Nepal, Convenio núm. 144</i>	63
<i>Pakistán, Convenio núm. 138</i>	66
<i>Uzbekistán, Convenio núm. 182</i>	68
d) Asia Oriental	73
<i>República de Corea, Convenio núm. 81</i>	73
<i>Malasia, Convenio núm. 19</i>	76
<i>Myanmar, Convenio núm. 87</i>	79

e) Europa y Territorios de Ultramar Europeos	83
<i>Polinesia Francesa, Convenio núm. 111</i>	83
<i>Georgia, Convenio núm. 87</i>	86
<i>Moldova, Convenio núm. 111</i>	89
f) América Latina y el Caribe	91
<i>Argentina, Convenio núm. 182</i>	91
<i>Costa Rica, Convenio núm. 98</i>	93
<i>Granada, Convenio núm. 100</i>	96
<i>Perú, Convenio núm. 29</i>	98
g) América del Norte	100
<i>Canadá, Convenio núm. 162</i>	100
Conclusión	105
Notas	109
Bibliografía	113
Apéndices	
I. Actuales miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones	117
II. Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones	123
III. Estados Miembros de la OIT respecto de los cuales la CEACR ha expresado su satisfacción desde 2009 sobre convenios específicos. . .	124

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación responde a la petición formulada en 2018 por los miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de contribuir al año del Centenario de la OIT mediante un estudio en el que se pusiesen de relieve los logros y los aciertos que la Comisión de Expertos ha conseguido en las últimas décadas en relación con la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros de la OIT.

Ha de expresarse nuestro especial agradecimiento y reconocimiento a Eric Gravel, Funcionario Jurídico superior del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, por haberse propuesto hacer realidad este pedido y, posteriormente, haber preparado y coordinado la publicación oportuna de este estudio. También se debe agradecer especialmente a Paul Peters por su contribución fundamental a esta publicación, en particular con respecto a los casos de progreso recogidos en la Parte II del presente estudio.

También hay que agradecer a los colegas de algunos departamentos de la OIT, a saber, el Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), por los valiosos comentarios y observaciones que han aportado en relación con el presente estudio.

Por último, cabe agradecer muy sinceramente a la Jueza Graciela Dixon Caton, actual Presidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, su constante apoyo a este proyecto.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Para toda institución, la posibilidad de conmemorar cien años de existencia debe considerarse un hito importante. Esto es probablemente aún más cierto en el caso de una organización internacional, como la OIT, que se constituyó en un contexto muy peculiar, sobre las cenizas de la Primera Guerra Mundial, es decir, en un mundo en el que determinadas realidades o condiciones ya no existen o difieren enormemente de las que afrontamos en la actualidad. El Centenario de la OIT ha sido la ocasión propicia para celebrar y conmemorar, y también para proyectar el futuro de la Organización, que comienza su segundo siglo de existencia. El dinamismo con que las fuerzas combinadas de la tecnología, el cambio demográfico y climático, la globalización y la migración están transformando el mundo del trabajo plantea nuevos desafíos para las instituciones nacionales y mundiales que encarnan el contrato social de nuestros días. Algunos de estos desafíos han sido expuestos y analizados por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo en su informe de 2019 *Trabajar para un futuro más prometedor*¹. Sin embargo, la celebración del Centenario de la OIT también brinda la oportunidad de examinar lo que se ha logrado en algunas esferas fundamentales, en particular en lo que atañe a la labor normativa de la Organización.

Cabe recordar que desde su creación en 1919, la OIT ha recurrido permanentemente al derecho internacional, y más concretamente a las normas internacionales del trabajo, como instrumento para la promoción de la justicia social. No obstante, desde un principio ha quedado claro que sin una aplicación efectiva de dichas normas, ese objetivo no se alcanzaría. Por consiguiente, la Organización se ocupó de esta cuestión de manera prioritaria y ha ido instaurando progresivamente diversos órganos de control para garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos adoptados. Habida cuenta de que la promoción de la ratificación y la aplicación de las normas del trabajo, así como el control de su cumplimiento, han sido instrumentos esenciales para lograr los objetivos y principios de la Organización de promover el trabajo decente y la justicia social, no es de extrañar que esos principios se encuentren plasmados, entre otros textos, en la Constitución de 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, así como la Declaración del Centenario de la OIT de 2019 que acaba de aprobarse recientemente². Los mecanismos de control de la OIT son polifacéticos y están basados en las normas y principios de la Organización. Si bien existen diversos mecanismos de control en el contexto de las organizaciones internacionales y regionales, el sistema integrado de la OIT para promover el cumplimiento de las normas del trabajo se considera único y sobre todo muy completo en el plano internacional.

En el ámbito del sistema de control de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR o Comisión de Expertos) es un órgano independiente encargado de realizar el examen técnico de la observancia de las disposiciones de los convenios y los protocolos ratificados por los Estados Miembros. La CEACR fue creada en 1926 y actualmente está compuesta por 20 expertos jurídicos de diferentes regiones geográficas, que representan diferentes sistemas jurídicos y culturas. La Comisión de Expertos lleva a cabo un análisis imparcial y técnico de la forma en que los Estados Miembros aplican las normas internacionales del trabajo en la legislación y en la práctica, al tiempo que tiene en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al tal efecto, debe determinar el alcance jurídico y el contenido de las disposiciones de los convenios. La competencia técnica y la autoridad moral de la CEACR son bien reconocidas por su composición, su independencia y sus métodos de trabajo que se basan en el diálogo permanente con los gobiernos, tomando en consideración la información facilitada por las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

En el presente estudio, en el que se aprovecha la oportunidad que ofrecen las reflexiones en torno al centenario de la OIT y su pasado, se intenta reseñar algunos de los principales logros en lo que se refiere a la repercusión de la labor de la CEACR, a través de sus comentarios que sirven de guía para que los Estados Miembros de la OIT subsanen las falencias en materia de observancia de las normas internacionales del trabajo. Así pues, se pretende analizar tanto la evolución institucional como las consecuencias prácticas de la labor de la Comisión de Expertos a lo largo de los años, evaluar su funcionamiento y, en la medida de lo posible, extraer algunas enseñanzas para el futuro. Por consiguiente, en el presente estudio se propone ilustrar, sobre la base de una selección de casos de los últimos 20 años, el carácter dinámico de la labor de control que lleva a cabo la Comisión³. Para ello, en la Parte I del presente estudio se ofrece un panorama general de la composición, el mandato y el funcionamiento de la Comisión de Expertos, esbozando los principales lineamientos de su actuación.

La Parte II, más empírica, tiene por objeto evaluar los logros alcanzados en las últimas décadas mediante la elaboración de una lista no exhaustiva de casos de progreso registrados en relación con la aplicación de varios convenios en 18 países. Esta parte se estructura por subregiones y países y tiene por objeto garantizar una distribución geográfica equitativa, así como la diversidad de los temas tratados en los convenios. Cabe destacar que esta segunda parte, al estar limitada al análisis de los casos de progreso relativos a determinados temas y países, no debe en modo alguno menoscabar la importancia ni el hecho de que a lo largo de los años se han producido numerosos casos de progreso notable en lo que respecta a la aplicación de otros convenios y países.

Graciela Dixon Caton

por

los miembros de la Comisión de Expertos

en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de 2019⁴

PARTE I

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Composición y funcionamiento

1. Orígenes y composición⁵

Las disposiciones constitucionales de la OIT relativas al control del cumplimiento de los convenios ratificados –la obligación de presentar memorias anuales sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados y los procedimientos para la presentación de reclamaciones y quejas– han estado en vigor desde que se establecieron por primera vez en la Constitución de 1919, que constituía la Parte XIII del Tratado de Versalles⁶ por el que se establecía la Sociedad de las Naciones, la organización predecesora de las Naciones Unidas. En la Constitución se establece la obligación de los Estados Miembros de presentar memorias periódicamente sobre la aplicación en la legislación y en la práctica nacionales de cada uno de los convenios que hayan ratificado.

El artículo 408 del Tratado de Versalles (el actual Artículo 22 de la Constitución), que introdujo el concepto de «control mutuo», se basaba en una propuesta de lo que entonces se denominaba como el Imperio Británico a la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que establecía lo siguiente:

Cada uno de los Miembros se compromete a presentar una memoria anual a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que haya adoptado para dar efecto a las disposiciones de los convenios en los que sea parte. Estas memorias se presentarán en la forma y contendrán los detalles que solicite el Consejo de Administración. El Director presentará un resumen de esas memorias antes de la siguiente reunión de la Conferencia⁷.

El concepto de «control mutuo» («mutual supervision») entre los Miembros de la OIT surgió de la labor que condujo al establecimiento de la OIT, sobre la base del principio de que todos los Miembros de la OIT estarían obligados por los mismos convenios que hubiesen ratificado, impidiendo de este modo la competencia desleal entre los países⁸. Por consiguiente, cada Miembro tendría interés en asegurarse de que los demás aplicaran los convenios que cada uno de ellos hubiera ratificado. Si bien en un principio se había propuesto que la ratificación de los convenios fuera casi automática por parte de los Estados Miembros, cuando se adoptó la Constitución, la decisión sobre la ratificación quedó librada al criterio de los Miembros, los cuales, no obstante, tenían la obligación de presentar los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes en el plazo de un año a partir de su adopción. Sin embargo, las disposiciones relativas a los procedimientos de control seguían basándose en el supuesto de que la ratificación sería al mismo tiempo la norma y el objetivo general. En el informe de la Comisión

de Legislación Internacional del Trabajo, en cuyo marco se redactó el capítulo de las disposiciones relativas al trabajo, se hizo hincapié en que los procedimientos de control habían sido cuidadosamente concebidos para evitar la imposición de sanciones, salvo en última instancia, cuando un Estado se ha negado de manera flagrante y persistente a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio. En dicho informe también se añadía que, si bien se estima que, a largo plazo, será preferible y más eficaz confiar en la presión de la opinión pública internacional que en medidas económicas, se considera sin embargo necesario mantener estas últimas en un segundo plano⁹.

Sin embargo, la Constitución no creó un órgano de control encargado expresamente de examinar las memorias presentadas en virtud del artículo 408, por lo que correspondía a la Conferencia Internacional del Trabajo controlar la aplicación de las normas durante los primeros años. En poco tiempo se hizo evidente que la Conferencia no podía seguir llevando a cabo esta tarea en vista del número cada vez mayor de ratificaciones y de memorias, al margen de la adopción de nuevas normas cada año.

En efecto, hasta 1924, las memorias presentadas por los gobiernos se comunicaban a la Conferencia, en primer lugar en su forma completa y luego en forma resumida, mediante el informe que el Director de la Oficina presentaba a la Conferencia. Así, la Conferencia examinaba dichas memorias en el marco del debate general sobre el Informe del Director. Sin embargo, como ya se ha mencionado, pronto se comprobó que con este método no era posible aprovechar al máximo las formas de control mutuo de la aplicación de los convenios previstas en el entonces artículo 408. El reconocimiento de este hecho planteó la necesidad de contar con un mecanismo específico para llevar a cabo dicho examen.

Por lo tanto, en lo tocante al control, la primera medida de importancia fue la creación, en 1926, de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios (CEAC, posteriormente CEACR) plasmada en la misma resolución de la Conferencia¹⁰. La primera resolución aprobada por la Conferencia recomendaba que se constituyera cada año una Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia para examinar los resúmenes de las memorias presentadas a la Conferencia de conformidad con el artículo 408¹¹.

La Conferencia también pidió al Consejo de Administración que:

designase... una Comisión técnica de expertos... con el fin de aprovechar al máximo y de manera óptima esta información y de obtener los datos adicionales que pudiesen facilitarse en los formularios aprobados por el Consejo de Administración y que se considerasen convenientes para complementar los ya disponibles, y de informar de los resultados de esa labor al Consejo de Administración, y que, tras haber consultado al Consejo de Administración, el Director adjuntaría a dicho informe un resumen de las memorias anuales que se presentan a la Conferencia con arreglo a lo estipulado en el artículo 408¹².

Los siguientes extractos de las *Actas de la Conferencia de 1926*¹³ proporcionan una idea de los fundamentos que sustentan la creación de estos dos órganos:

Por otra parte, cabe señalar que la Conferencia y sus comisiones son esencialmente órganos deliberativos y políticos, integrados por representantes de diversos intereses, nacionales o profesionales, y que, en general, esos órganos no son los más adecuados para la labor técnica ahora en examen¹⁴.

Por consiguiente, la Comisión de Expertos podría ser, no una comisión establecida directamente por la Conferencia, sino una comisión creada por el Director, por encargo de la Conferencia y con la aprobación del Consejo de Administración, para llevar a cabo una tarea específica con miras a la preparación técnica de una parte de la labor de la Conferencia. La Conferencia conservaría sus propias funciones políticas, pero sería asesorada en lo atinente a los hechos por esta Comisión de expertos técnicos, y decidiría, ya sea directamente, ya sea a través de una de sus propias comisiones, sobre su forma de proceder y sobre las medidas apropiadas que podría adoptar o proponer¹⁵.

Así pues, muy pronto se comprendió que un sistema de control eficaz debería entrañar la combinación, por una parte, de un examen técnico que incluyera ciertas garantías de imparcialidad e independencia y, por otra, un examen a cargo de un órgano que formara parte del órgano político supremo de la OIT, por lo que su composición sería, por lo tanto, de carácter tripartito. En este contexto, la Conferencia Internacional del Trabajo tomó la iniciativa, ya en 1926, de complementar el método inicial de seguimiento del control mutuo de las obligaciones convencionales, que se basaba en el diálogo con los Estados Miembros y los interlocutores sociales por igual, con un componente preparatorio de carácter técnico, lo cual permitía un control riguroso y la promoción del Estado de derecho. Resulta interesante observar que, por razones prácticas, entre 1921 y 1925 ni la Conferencia ni los Estados Miembros utilizaron el informe resumido del Director General como base para la adopción de nuevas medidas. En consecuencia, tras su creación en 1926, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas fueron el único medio eficaz para controlar los convenios ratificados, ya que los demás procedimientos de control previstos en la Constitución no se habían aplicado plenamente durante ese período¹⁶, y lo que se pretendía era centrarse en la revisión de las memorias anuales para que no fuera necesario recurrir a los demás procedimientos constitucionales (reclamaciones y quejas).

En su primera reunión, celebrada en mayo de 1927, la Comisión de Expertos estuvo integrada por ocho miembros y sesionó durante tres días. Tuvo que examinar 180 memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados de 26 de los 55 Estados Miembros de la OIT. Para entonces, la Conferencia había adoptado 23 convenios y 28 recomendaciones, y el número de ratificaciones de convenios ascendía a 229. Durante esa primera reunión, cabe recordar que la Organización tenía por objeto armonizar la legislación laboral nacional de los Estados Miembros con niveles de desarrollo relativamente comparables y que su cometido inicial consistía en controlar la aplicación de un número relativamente pequeño de convenios. De las 180 memorias recibidas para la primera reunión de la CEACR, 70 fueron objeto de «observaciones» por parte de la Comisión, que también

formuló una serie de comentarios y sugerencias sobre la forma y el contenido de los formularios de memorias. Al año siguiente, la CEACR señaló en su informe que los gobiernos le habían facilitado la información sobre la base de sus comentarios anteriores¹⁷.

Relación entre la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas durante sus primeros años de existencia

Respecto de la relación entre la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas, cuando se establecieron ambas comisiones, la Comisión de Normas debía basar su examen en el resumen de las memorias anuales elaborado por el Director General y en el informe de la CEACR. En un principio, la Comisión de Aplicación de Normas designó a «sub-relatores» para que realizaran un examen adicional de las memorias anuales, pero dicha tarea se interrumpió en 1932 con el fin de evitar la duplicación innecesaria de la labor de la CEACR¹⁸. En lugar de ello, la Comisión de Aplicación de Normas decidió centrarse en cuestiones de principio o en cualquier hecho que pudiera surgir durante sus debates.

La Comisión de Aplicación de Normas indicó desde el principio que el informe de la CEACR constituía la base de sus deliberaciones, mientras que el examen independiente que llevaba a cabo dicha Comisión se limitaba a las memorias recibidas demasiado tarde para ser examinadas por la Comisión de Expertos. Durante ese período, la Comisión de Aplicación de Normas examinó todas las observaciones formuladas por la CEACR, junto con la información recibida ulteriormente de los gobiernos y las opiniones expresadas por los delegados. A pesar de este «doble examen» de las memorias, los métodos de trabajo de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas fueron difiriendo paulatinamente. Mientras la CEACR examinaba las memorias y demás información por escrito facilitada por la Oficina, los procedimientos de la Comisión de Aplicación de Normas se fueron desarrollando progresivamente en torno a la oportunidad que se ofrecía a los Estados Miembros de presentar explicaciones, ya sea verbalmente o por escrito. Ya en 1928, la Comisión de Aplicación de Normas reconocía que la labor de la CEACR había arrojado resultados útiles y el Consejo de Administración decidió renovar el nombramiento de la CEACR por un año, en el entendimiento de que su mandato se renovarían tácitamente cada año, a menos que se presentara alguna objeción al respecto¹⁹.

Luego, en 1939, la Comisión de Aplicación de Normas formuló comentarios sobre el proceso de doble examen en su informe y señaló, a fin de instar a los Estados Miembros a que presentaran sus memorias oportunamente, que este sistema colocaba a los Estados Miembros en pie de igualdad en lo tocante al control de la aplicación de los convenios ratificados. Añadió que el examen de las memorias por parte de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas difería en algunos aspectos: la CEACR estaba compuesta por expertos independientes cuyo examen se limitaba, por lo general, al estudio de los documentos facilitados por los gobiernos, mientras que la Comisión de Aplicación de Normas era un órgano

tripartito, compuesto por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, que se encontraban en mejores condiciones para no solo ocuparse de las cuestiones relativas al cumplimiento de las disposiciones de los convenios sino también, en la medida en que ello resultaba factible, para controlar la aplicación práctica de los convenios de que se trate²⁰. La Comisión de Aplicación de Normas explicó que en este sistema de control y revisión mutuos «... la labor preparatoria llevada a cabo por la Comisión de Expertos desempeñó un cometido importante y fundamental»²¹.

Período de posguerra

Entre 1940 y 1945, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas se vieron imposibilitadas de funcionar. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la OIT reexaminó sus funciones, en particular en lo referente a sus actividades normativas y los mecanismos de control. Así pues, el segundo hito importante en el sistema de control se produce con la reforma de la Constitución que se adoptó en 1946. Con esta reforma se amplió el alcance del control, sobre la base de la experiencia de la labor realizada por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas en los años anteriores a la guerra. También se reconoció el importante papel que las normas desempeñan en la consecución de los objetivos de la OIT. Como se desprende de las actas de la Conferencia, en la reforma de la Constitución de la OIT aprobada por la Conferencia en su 29.^a reunión (Montreal, septiembre-octubre de 1946) se preveía una ampliación sustancial del sistema de presentación de memorias e informes a cargo de los Estados Miembros en relación con los convenios y las recomendaciones. Durante esa reunión se señaló que, si bien el sistema anterior a la guerra había ofrecido un panorama bastante fiable de la medida en que las leyes nacionales se ajustaban a las normas internacionales del trabajo, dicho sistema no permitía formarse una idea clara de la medida en que esas leyes se aplicaban de manera eficaz. Así pues, con la reforma de 1946 se introdujeron cambios importantes en varios artículos de la Constitución, entre ellos los artículos 10, 19 y 22, 26 a 34, 35 y 37. Así, los siguientes cambios resultaron de particular interés:

- (i) la obligación de cada Miembro de informar sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades nacionales competentes los convenios y recomendaciones recientemente adoptados por la Conferencia;
- (ii) la obligación de facilitar información y memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones cuando así lo solicite el Consejo de Administración;
- (iii) la obligación de comunicar las memorias y facilitar información en virtud de los artículos 19 y 22 a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores del Miembro de que se trate.

Después de 1947, ni la Conferencia ni el Consejo de Administración introdujeron nuevos cambios en el mandato de los órganos de control. Sin embargo, el Consejo de Administración introdujo algunos ajustes en sus métodos de trabajo,

especialmente en lo que se refiere al número de miembros de la CEACR, la clasificación de los convenios y recomendaciones, los formularios de memoria, así como el ciclo y el calendario de la presentación de las memorias. Los propios órganos de control también han ido adaptando sus métodos de trabajo a lo largo de los años (véase la sección 3, más abajo).

Contactos directos y asistencia técnica

Si bien la labor de la Comisión es esencialmente un procedimiento que se desarrolla por escrito, con motivo de su 40.º aniversario en 1967, la Comisión presentó una propuesta que dio lugar a la introducción, al año siguiente, del procedimiento de contactos directos que consiste en realizar misiones sobre el terreno con miras a entablar un diálogo con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores a los efectos de superar las dificultades que plantea la aplicación de los convenios. Este procedimiento iniciado por la CEACR fue perfeccionado por la Comisión de Aplicación de Normas y apoyado por el Consejo de Administración. Inicialmente destinado a abordar los problemas vinculados a la aplicación de los convenios ratificados, el procedimiento de contactos directos se amplió en 1973 para así abarcar las dificultades que entrañaba el cumplimiento de las obligaciones constitucionales relativas a la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes, la presentación de memorias y de información con arreglo a los artículos 19 y 22, así como los obstáculos que pudieran plantearse en el proceso de ratificación. Este procedimiento se ha utilizado de forma habitual desde entonces y ha producido resultados positivos.

A principios de la década de 1970, se habían adoptado más de 150 convenios. Mientras tanto, el proceso de descolonización, en especial no solo había contribuido al aumento del número de miembros de la Organización a 121, sino que además había comenzado a alterar la formulación de las normas internacionales del trabajo y su control. La inclusión de cláusulas de flexibilidad en los convenios y, de manera más general, de normas que no se centraban tanto en la observancia estricta de la legislación, sino más bien en la orientación adecuada de las políticas y las instituciones necesarias para la consecución de la justicia social en los Estados que acababan de obtener la independencia, incitó gradualmente a los miembros de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas a invitar a los Estados Miembros a recurrir a las actividades de cooperación técnica de la Organización que se iban ampliando paulatinamente.

Designación y composición de la Comisión: pasado y presente

Antes de la adopción de la resolución de 1926 por la que se estableció la CEACR, el Presidente y Relator de la Comisión sobre el Artículo 408 explicó que el método de designación de los miembros de la CEACR debería dejarse en manos del Consejo de Administración, pero que «estos deberían elegirse, en principio, en función de las cualificaciones de los expertos, y por ningún otro motivo en particular»²². Los criterios para el nombramiento de los miembros de la CEACR se

mantuvieron invariables, si bien el número de expertos y el equilibrio geográfico evolucionaron rápidamente en respuesta a la mayor carga de trabajo de la CEACR y a la diversificación de los miembros de la OIT. En 1927 y 1928, la CEACR estaba integrada por ocho expertos y un miembro suplente. Los expertos fueron nombrados inicialmente para el período de prueba de la CEACR, que era de dos años²³, aunque a partir de 1934 fueron nombrados por un período renovable de tres años²⁴. El número de expertos ascendió a 11 en 1932, contando con un miembro de un país «extra europeo». En 1939, la CEACR contaba ya con 13 miembros, nueve de países europeos y cuatro de países no europeos.

En 1945, el Consejo de Administración nombró a nueve expertos para los 13 puestos vacantes, que era el número que se había autorizado antes de la Segunda Guerra Mundial. De ellos, cinco habían sido miembros de la CEACR antes de 1939. A raíz de una solicitud de la CEACR para reforzar su composición, que se había reducido a diez, y para que se nombraran expertos cualificados para examinar la aplicación de los convenios en territorios no metropolitanos, el Consejo de Administración nombró a tres expertos adicionales en marzo de 1948, entre los que se incluía a la primera experta.

En 1951, la Comisión de Aplicación de Normas recomendó que el Consejo de Administración examinara la posibilidad de prolongar la duración de las reuniones y de aumentar una vez más el número de expertos²⁵. Desde principios de la década de 1950, las reuniones de la CEACR se prolongaron a una semana y media de duración en promedio y su número de miembros aumentó de 13 a 17.

En noviembre de 1962, el Consejo de Administración designó a un miembro adicional para garantizar una distribución geográfica más amplia, con lo que el número de miembros de la CEACR aumentó a 18 en 1962 y a 19 en 1965. La CEACR alcanzó su composición actual de 20 expertos en 1979. La cuestión de la distribución geográfica de los miembros de la CEACR cobró mayor importancia en vista del aumento del número de miembros de la OIT, y los mandantes debatieron sobre la importancia que debía darse a las cualificaciones personales frente a la necesidad de garantizar la distribución geográfica. Algunos recordaron que la distribución geográfica, a pesar de su importancia, no era la prioridad, ya que los principales requisitos para ser miembro eran la competencia, la integridad y la capacidad de realizar un estudio comparativo de las disposiciones de la legislación nacional y de los instrumentos de la OIT²⁶.

En 2002, la propia CEACR decidió establecer un tope máximo de 15 años de permanencia para todos sus miembros, lo que representa un máximo de cuatro renovaciones tras el primer nombramiento de tres años. Los expertos decidieron también que la elección de su Presidente para un mandato de tres años sería renovable una sola vez.

En la actualidad, los 20 miembros de la Comisión son expertos jurídicos de alto nivel (jueces de la Corte Internacional de Justicia, de tribunales supremos nacionales u otros tribunales de justicia, así como profesores de derecho especializados en cuestiones de derecho del trabajo) nombrados por el Consejo de

Administración por un período renovable de tres años. Como se ha indicado anteriormente, los nombramientos siempre se realizaron a título personal, designándose a individuos que han sido reconocidos como imparciales y que cuentan con la competencia técnica y la independencia necesarias. Desde el principio, se consideró que estas características eran de suma importancia para garantizar que la labor de la Comisión gozara de la máxima autoridad y credibilidad. Los expertos no son en modo alguno representantes de los gobiernos y esta independencia está garantizada por el hecho de que son nombrados por el Consejo de Administración por recomendación del Director General, y no por propuesta de los gobiernos de los países de los que son nacionales.

2. Mandato y organización de la labor de la Comisión

2.1 Mandato

En la resolución de la Conferencia de 1926 que dio lugar al establecimiento de la Comisión de Expertos se señaló que el objetivo de la Comisión era aprovechar al máximo y de manera óptima las memorias sobre los convenios ratificados. Desde las reformas constitucionales de 1946 y en cumplimiento de su mandato, revisado por el Consejo de Administración en su 103.^a reunión (Ginebra, 1947), se pidió a la Comisión que examinara:

- i) las memorias anuales previstas en el Artículo 22 de la Constitución sobre las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en los que son partes, así como la información facilitada por los Miembros acerca de los resultados de inspecciones;
- ii) la información y memorias relativas a los convenios y recomendaciones comunicadas por los Miembros de conformidad con el Artículo 19 de la Constitución;
- iii) la información y memorias sobre las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el Artículo 35 de la Constitución.

También se pidió a la Comisión que ejerciera determinadas funciones respecto de los instrumentos adoptados bajo la égida de otras organizaciones internacionales. En 1956, a petición del Secretario General del Consejo de Europa, el Consejo de Administración encomendó a la CEACR la tarea de examinar informes presentados por países sobre el Código Europeo de Seguridad Social con miras a determinar si la legislación de los países que lo habían ratificado se ajustaba a las disposiciones de dicho Código²⁷. La CEACR inició este examen tras la entrada en vigor del Código en la década de 1960.

Con motivo de su 60.º aniversario, celebrado en 1987, la Comisión de Expertos recordó los principios fundamentales en los que se basaba su labor y examinó su mandato y sus métodos de trabajo²⁸. La Comisión subrayó que su tarea consistía en señalar en qué medida la legislación y la práctica de cada Estado parecían estar en conformidad con las disposiciones de los convenios ratificados y con las

obligaciones que el Estado hubiese contraído en virtud de la Constitución de la OIT. Asimismo, añadió que:

«...su función consiste en determinar si se da cumplimiento a las disposiciones de un convenio, independientemente de las condiciones económicas y sociales imperantes en un país determinado. Estas prescripciones son constantes y uniformes para todos los países, con la única reserva de las eventuales excepciones que el propio convenio autorice de manera explícita. Al efectuar esta tarea, la Comisión se guía únicamente por las normas contenidas en el convenio, sin perder, empero, de vista el hecho de que las modalidades de su aplicación pueden variar de un Estado a otro»²⁹.

La Comisión también recordó ese año que, dado que los convenios de la OIT son normas internacionales, la forma en que se evalúa su aplicación debe ser uniforme y no debe verse afectada por conceptos derivados de ningún sistema social o económico en particular.

Metodología general e informe anual de la CEACR

Los métodos de trabajo del Comité de Expertos han evolucionado a lo largo de los años y en el contexto de su mandato general. La Comisión determina sus propios métodos de trabajo de manera independiente. En la actualidad, la Comisión se reúne una vez al año en Ginebra durante casi tres semanas, en noviembre y diciembre, y su informe se examina en la siguiente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo³⁰. Sus reuniones se celebran en privado y sus documentos y deliberaciones son confidenciales. Cuando la Comisión se ocupa de instrumentos o asuntos relacionados con la competencia de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, se podrá invitar a representantes de esos organismos a asistir a la reunión. La Comisión confía a cada uno de sus miembros la responsabilidad inicial respecto de un grupo de convenios o de un tema. Las memorias y la información recibidas con suficiente antelación por la Oficina se transmiten al miembro interesado antes de la reunión. El experto responsable de cada grupo de convenios o temas podrá tomar la iniciativa de consultar a otros miembros de la Comisión. Por otra parte, cualquier otro experto podrá solicitar que se le consulte antes de que se presenten los resultados preliminares a la Comisión en sesión plenaria en forma de proyectos de comentarios. En esta fase, la redacción se deja al criterio exclusivo del experto responsable. Todas las conclusiones preliminares se someten a la consideración de la Comisión en sesión plenaria para su aprobación.

Entre la documentación de que dispone la Comisión figuran: la información facilitada por los gobiernos en sus memorias o a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; la legislación, los convenios colectivos y las decisiones judiciales pertinentes; la información facilitada por los Estados sobre los resultados de las inspecciones; las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; los informes de otros órganos de la OIT (por ejemplo, las comisiones de encuesta o el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración); y los informes de las actividades de cooperación técnica.

Si bien las conclusiones de la Comisión reflejan tradicionalmente un acuerdo unánime entre sus miembros, es posible adoptar las decisiones por mayoría. Cuando esto sucede, la práctica habitual de la Comisión es incluir en su informe las opiniones de los miembros disidentes si así lo desean, junto con la posible respuesta de la Comisión en su conjunto. El informe de la Comisión se presenta en primer lugar al Consejo de Administración a título informativo y sus conclusiones finales adoptan la forma de:

- a) *Parte I*: un Informe General en el que la Comisión examina las cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo y los instrumentos internacionales conexos y su aplicación.
- b) *Parte II*: observaciones referidas a ciertos países sobre la aplicación de los convenios ratificados, la aplicación de convenios en territorios no metropolitanos y la obligación de someter instrumentos a las autoridades competentes.
- c) *Parte III*: Estudio General relativo a los instrumentos sobre los que se ha pedido a los gobiernos que presentasen información en virtud del Artículo 19 de la Constitución de la OIT, que se publica en un volumen por separado.

El informe anual de la Comisión de Expertos se presenta en la sesión plenaria de la Conferencia en junio de cada año, donde lo examina la Comisión de Aplicación de Normas que, como se señaló anteriormente, es una comisión permanente tripartita de la Conferencia. Esta Comisión analiza las conclusiones del informe de la CEACR y selecciona una serie de comentarios para someterlos a debate. Así, se invita a los gobiernos a los que se hace referencia en esos comentarios a responder a la Comisión de Aplicación de Normas y a proporcionar detalles adicionales sobre los asuntos examinados. La Comisión de Aplicación de Normas formula conclusiones en las que recomienda a los gobiernos que adopten medidas específicas para resolver un problema o que soliciten la asistencia técnica de la OIT. Las situaciones especialmente preocupantes se destacan en párrafos especiales del Informe General de la Comisión³¹.

Observaciones y solicitudes directas

Para realizar su labor con eficacia, la Comisión de Expertos ha considerado, en muchos casos, que procedía señalar a la atención de los gobiernos interesados la necesidad de adoptar medidas para dar efecto a algunas disposiciones de los convenios o de facilitar información complementaria sobre determinados aspectos. Los comentarios de la Comisión se redactan en forma de «observaciones», que se reproducen en el informe de la Comisión, o de «solicitudes directas», que no se publican en el informe, pero que se comunican de modo directo a los gobiernos interesados y se pueden encontrar en Internet³².

Las observaciones se utilizan, por lo general, en los casos más graves o más persistentes de incumplimiento de las obligaciones. Sirven para indicar discrepancias importantes entre las obligaciones que se derivan de un convenio y la legislación y/o las prácticas de los Estados Miembros en la materia de que se trate. En ellas se puede abordar la falta de medidas para dar cumplimiento a un convenio o

para dar curso, mediante la adopción de acciones apropiadas, a las solicitudes enviadas por la Comisión. También sirven para, si procede, poner de relieve los progresos realizados.

Las solicitudes directas permiten a la Comisión mantener un diálogo continuo con los gobiernos, a menudo cuando las cuestiones planteadas son principalmente de orden técnico. Además, pueden utilizarse para aclarar determinadas cuestiones, cuando la información disponible no permita una plena valoración de la medida en que se da cumplimiento a las obligaciones. Las solicitudes directas también se utilizan generalmente para el examen de las primeras memorias presentadas por los gobiernos sobre la aplicación de los convenios, a fin de entablar un diálogo con un gobierno.

La Comisión siempre ha concedido una gran importancia a la claridad de los criterios para establecer una distinción entre las observaciones y las solicitudes directas a fin de asegurar la visibilidad, la transparencia y la coherencia de su labor, así como seguridad jurídica a lo largo del tiempo. Esta distinción fue el resultado de un largo proceso iniciado en 1957. Ese año, la Comisión comenzó a enviar una serie de comentarios directamente a los gobiernos en lugar de incluirlos en su informe. Esta distinción entre observaciones y solicitudes directas permitió a la Comisión simplificar el procedimiento en el caso de las solicitudes de información adicional que figuraban en sus comentarios sobre aspectos de menor importancia y reducir la extensión de su informe, mientras que, en ese proceso, la Comisión pudo ir aclarando gradualmente cuestiones de segundo orden con los gobiernos que se encontraban en las primeras etapas de su desarrollo institucional. Los criterios implicaban una consideración minuciosa, tanto de los plazos como del contenido. Aun cuando los criterios podrían parecer claros a primera vista, su aplicación algunas veces requería un delicado equilibrio. La Comisión necesitaba cierto margen de apreciación razonada en este ámbito, a fin de mantener un diálogo con los gobiernos y de facilitar los progresos efectivos en la aplicación de los convenios ratificados.

Notas especiales (nota a pie de página doble)

En respuesta a las solicitudes de la Comisión de Aplicación de Normas, en 1957 la Comisión de Expertos comenzó a identificar casos graves y urgentes respecto de los cuales los gobiernos debían facilitar información a la Comisión de Aplicación de Normas. Estas notas especiales de la CEACR se conocen comúnmente como «*notas a pie de página dobles*» con las que la Comisión indica al final de sus comentarios los casos en los que, debido a la índole de los problemas que plantea la aplicación de los convenios de que se trata, ha estimado oportuno pedir al gobierno que le presente una memoria con mayor antelación de lo que lo hubiera sido exigible en otras circunstancias, y en algunos casos, que facilite todos los pormenores del caso a la Conferencia en su siguiente reunión.

Para poder determinar los casos en los que se insertan estas notas de pie de página, la Comisión utiliza los siguientes criterios básicos:

- la gravedad del problema; a este respecto, la Comisión pone de relieve que una premisa importante es la necesidad de abordar el problema en el contexto de un convenio concreto y de tener en cuenta las cuestiones relativas a los derechos fundamentales, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, así como cualquier impacto adverso, especialmente en el ámbito internacional, sobre los trabajadores y demás 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 se prevé un daño irreversible, y
- la calidad y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la ausencia de respuesta a las cuestiones planteadas por la Comisión, especialmente los casos de claro y reiterado incumplimiento de sus obligaciones por parte de un Estado³³.

Una nueva dinámica en el perfeccionamiento de los métodos de trabajo durante las últimas décadas

Desde su establecimiento, la Comisión de Expertos ha venido examinando sus métodos de trabajo. En ese proceso, la Comisión siempre ha tenido debidamente en cuenta las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos. En lo que atañe al examen de las memorias de los gobiernos y a las observaciones de los interlocutores sociales, la Comisión ha recordado en repetidas ocasiones que se basaba exclusivamente en elementos de prueba por escrito y que no se celebraban audiencias ni había margen para la presentación de alegaciones orales.

A lo largo de los años, la Comisión de Expertos ha procurado realizar una evaluación rigurosa, coherente e imparcial del cumplimiento de los convenios ratificados, mediante la introducción constante de mejoras graduales para que los comentarios sean más fáciles de usar, precisos y concisos. Ello ha sido necesario no solo para dar una orientación clara a los gobiernos, sino también para facilitar las medidas de seguimiento y la asistencia técnica que presta la Oficina.

Subcomisión sobre los métodos de trabajo

Habida cuenta de que la CEACR, de conformidad con el mandato que le confirieron la Conferencia y el Consejo de Administración, está facultada para examinar y revisar sus propios métodos de trabajo, en 2001 decidió conceder especial atención a la redacción de su informe de manera que resultase más accesible y suscitase el interés de un mayor número de lectores por la importancia de las disposiciones de los convenios y de su aplicación en la práctica. La revisión de los métodos de la CEACR fue motivada por las discusiones en el Consejo de Administración sobre las actividades normativas de la OIT, así como por la intención de abordar de forma eficaz su creciente carga de trabajo. Al año siguiente, con el fin de orientar sus reflexiones sobre esta cuestión de manera eficaz y

exhaustiva, la Comisión decidió crear una subcomisión³⁴. La Subcomisión sobre los métodos de trabajo, compuesta inicialmente por un grupo restringido y abierta a todos los miembros que desearan participar en ella, tiene por mandato examinar no solo los métodos de trabajo de la Comisión según lo estrictamente definido, sino también todos los temas conexos y formular recomendaciones oportunas a la Comisión. Por lo tanto, la Subcomisión revisa los métodos de trabajo con miras a mejorar la eficacia y eficiencia de la CEACR, procurando racionalizar el contenido de su informe y mejorar la organización de su labor en pro de una mayor transparencia y calidad.

La subcomisión se reunió en tres ocasiones entre 2002 y 2004. Durante sus reuniones de 2005 y 2006, la CEACR debatió en sesión plenaria cuestiones relativas a sus métodos de trabajo. Entre 2007 y 2018, la subcomisión se reunió durante cada una de las reuniones de la Comisión.

Últimas novedades

En 2013, la Comisión de Expertos celebró por primera vez una reunión informativa informal con representantes de los gobiernos. Durante esa reunión, los miembros de la Comisión de Expertos subrayaron una vez más que el mandato de la Comisión era definido por la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Los miembros de la Comisión de Expertos también proporcionaron información sobre varios aspectos relacionados con su labor. Entre ellos cabe citar: una breve historia de la Comisión y la evolución de su composición y mandato; su función en el contexto del sistema de control de la OIT, haciendo especial hincapié en su relación con la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; las fuentes de información utilizadas en el desempeño de su labor y en los trabajos preparatorios y el examen de los comentarios que se formulan durante las sesiones plenarias de la Comisión. La Comisión de Expertos añadió que sus esfuerzos por racionalizar sus comentarios tenían como único objetivo mejorar la coherencia, la calidad y la visibilidad de su labor, sin comprometer el fondo de la cuestión³⁵.

Otra novedad interesante en relación con los métodos de trabajo fue la ocurrida en 2017. Sobre la base del debate que se llevó a cabo en la subcomisión, la Comisión de Expertos decidió establecer la práctica de realizar «llamamientos urgentes» en los casos siguientes:

- incumplimiento de la obligación de enviar la primera memoria por tercer año consecutivo tras la ratificación del convenio de que se trate;
- falta de respuesta durante más de dos años a las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las que se abordan cuestiones graves y urgentes;
- falta de respuesta a las repeticiones de la CEACR relativas a proyectos de legislación cuando se han producido cambios³⁶.

Por otra parte, al año siguiente, sobre la base de las orientaciones del Consejo de Administración, la CEACR mantuvo su reciente práctica de adoptar un solo

comentario para abordar de forma unificada las cuestiones relativas a la aplicación que se planteaban en el marco de varios convenios conexos respecto de un mismo país. Este tipo de comentarios consolidados se han adoptado en los ámbitos de la seguridad social, las cuestiones marítimas, los salarios, el tiempo de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la inspección del trabajo y el trabajo infantil. De este modo, la CEACR ha podido evitar la formulación de comentarios repetitivos en el marco de convenios que están relacionados temáticamente y ha contribuido a garantizar una mayor coherencia en el procesamiento de la información conexas por país. Para los países en cuestión, una de las ventajas radica en que los comentarios resultan más fáciles de leer y proporcionan un análisis más coherente y completo por tema de las cuestiones que han de examinarse.

Por último, cabe recordar que a lo largo de todos estos años, a medida que ha ido evolucionando la carga de trabajo, los métodos de trabajo y las responsabilidades de la Comisión, los principios de objetividad, imparcialidad e independencia que guían su labor no han cambiado. Sigue examinando la aplicación de los convenios, protocolos y recomendaciones, así como de las obligaciones constitucionales conexas, de manera uniforme para todos los Estados. Además, dado que los esfuerzos se centran en mejorar la visibilidad de la labor de la Comisión, ello no solo podría facilitar una labor más eficaz en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas, sino también ayudar a los mandantes tripartitos –en particular a los gobiernos– a comprender y reconocer de manera más adecuada los pedidos de la Comisión. De esta forma se podría lograr una mejor aplicación y un mayor cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

2.2 Debates y aclaraciones recientes sobre el mandato de la Comisión

Si bien la Comisión de Expertos desempeña funciones que entrañan cierto grado de interpretación de las normas internacionales y que con el paso de los años sus observaciones han adquirido una notable significación moral, cabe destacar que, en virtud del Artículo 37 de la Constitución de la OIT, incumbe únicamente a la Corte Internacional de Justicia formular «interpretaciones definitivas» de los convenios. Por consiguiente, resulta más preciso subrayar que las observaciones de la Comisión de Expertos constituyen evaluaciones de la conformidad de la legislación nacional de un Estado Miembro con los convenios que ha ratificado, y no así interpretaciones definitivas. Para efectuar tales evaluaciones, la CEACR ha recordado a lo largo del tiempo que, en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, puede recurrirse a los trabajos preparatorios de un instrumento para confirmar una interpretación de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto en que se inscriba el tratado en cuestión y teniendo en cuenta su objeto y fin, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. En la OIT se hace referencia simultáneamente

al texto de la norma internacional del trabajo y a sus trabajos preparatorios. De este modo se respetan tanto la opinión de los mandantes tripartitos durante la elaboración de un instrumento como la estructura tripartita única de la OIT, que permite a los trabajadores, los empleadores y los gobiernos hacer oír su voz en pie de igualdad para así garantizar que los puntos de vista de los interlocutores sociales se vean reflejados de forma rigurosa en las normas del trabajo y en la formulación de políticas y de programas.

Por lo tanto, el consenso tripartito sobre el sistema de control de la OIT es un parámetro importante para la labor de la Comisión de Expertos que, si bien es un órgano independiente, nunca ha funcionado de manera autónoma. En consecuencia, las divergencias de opiniones entre los mandantes pueden tener repercusiones sobre la labor de la Comisión y ello obliga a esta a velar especialmente por el cumplimiento estricto de su mandato y sus principios fundamentales de independencia, objetividad e imparcialidad.

Aclaraciones recientes

A raíz de las discrepancias surgidas en el consenso tripartito sobre determinados aspectos del sistema de control que se pusieron de manifiesto a principios de la década de 2010, la Comisión recordó en su reunión de noviembre de 2012 que, desde 1947, y durante los más de 50 años anteriores, había expresado periódicamente su opinión sobre su mandato y sus métodos de trabajo. Desde 2001, lo había hecho de manera incluso más exhaustiva gracias a los esfuerzos de su Subcomisión sobre los métodos de trabajo (véase la sección 2.1 *supra*). En su informe de 2013, la CEACR formuló varias consideraciones precisas sobre su mandato con el fin de ayudar a los mandantes de la OIT a comprender la labor que esta lleva a cabo³⁷. En esa ocasión, la Comisión recordó tres elementos de especial importancia: i) ha subrayado en repetidas ocasiones su estatus como órgano imparcial, objetivo e independiente, ya que sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración a título personal debido precisamente a su estatus imparcial e independiente; ii) ha dejado en claro con regularidad que, si bien en virtud de su mandato no está facultada para realizar una interpretación definitiva de los convenios, a fin de cumplir su cometido de examinar y evaluar la aplicación de los convenios debe formular y expresar sus opiniones sobre el alcance jurídico y el significado de las disposiciones de dichos convenios, y iii) por lo menos desde la década de 1950, ha expresado sus puntos de vista sobre el significado de determinados instrumentos de la OIT desde una perspectiva que necesariamente refleja un léxico interpretativo.

La Comisión también destacó que su mandato se deriva de tres principios fundamentales. En primer lugar, el análisis y evaluación del sentido del texto forma inevitablemente parte de la aplicación de los convenios ratificados. A este respecto, la Comisión indicó que tenía que señalar a la atención de la Comisión de la Conferencia lo siguiente: i) todas las prácticas o normas nacionales que no son conformes a los convenios, requieren, de una manera lógica e inevitable una evaluación y por lo tanto cierto grado de interpretación tanto de la legislación

nacional como del texto del convenio; y ii) en consonancia con sus métodos de trabajo, los casos de progreso en la aplicación de las normas, requiere también un cierto nivel de interpretación.

En segundo lugar, la igualdad de trato y la uniformidad en la aplicación de los convenios garantizan la previsibilidad. A este respecto, la Comisión destacó que su enfoque en relación con el examen del significado de los convenios también concede máxima prioridad al servicio de la igualdad de trato para todos los Estados y de la uniformidad en la aplicación práctica. Este énfasis es esencial para mantener los principios de legalidad, lo que alienta a los gobiernos a aceptar los puntos de vista de la Comisión sobre la aplicación de un convenio y, de este modo, propicia el grado necesario de seguridad jurídica para el correcto funcionamiento del sistema de la OIT.

En tercer lugar, la Comisión destacó que su composición, a saber, el hecho de que esté integrada por personas independientes con destacadas trayectorias como juristas y con experiencia directa en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales en los que se aplican los convenios, ayuda a garantizar una amplia aceptación de sus opiniones sobre el significado de los convenios en el seno de la OIT. La independencia de la Comisión se basa en gran medida en las ocupaciones de sus miembros, que son principalmente jueces de tribunales nacionales e internacionales y profesores de derecho del trabajo y de derechos humanos. Esta independencia se debió también a la manera en que se seleccionaron sus miembros. En efecto, dichos miembros no son seleccionados por los gobiernos, los empleadores o los trabajadores, sino por el Consejo de Administración siguiendo una recomendación del Director General. Así, la conjugación de independencia, experiencia y conocimientos especializados de la Comisión siguió siendo una importante fuente de legitimidad en el seno de la comunidad de la OIT.

En su informe de 2013, la Comisión recordó además que sus opiniones y conclusiones no son vinculantes y van destinadas a los gobiernos, los interlocutores sociales y a la Comisión de la Conferencia en virtud de su consolidada función de órgano de control de la OIT. La Comisión señaló que es consciente de que sus orientaciones se tienen en cuenta seriamente tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales al tiempo que estimó que esto es un reflejo del reconocimiento de su independencia e imparcialidad como fuente, y del valor persuasivo de sus análisis y conclusiones no vinculantes. La Comisión recordó que estos análisis y conclusiones tan solo adquieren fuerza legal en un sentido «vinculante» si un tribunal internacional, un tribunal nacional o un instrumento nacional así lo establecen.

La Comisión también subrayó la importancia del trabajo individual y colectivo que realiza para examinar la aplicación de los convenios, que también se beneficia de un amplio intercambio de puntos de vista entre personas procedentes de muchos contextos jurídicos, sociales y culturales. Por último, la Comisión recordó que su mandato debe entenderse necesariamente en el marco de la Constitución de la OIT que representa una base sólida para los objetivos de la Organización de eliminar la injusticia, la miseria y las privaciones que entrañan las condiciones de

trabajo de un gran número de seres humanos y promover la justicia social como medio de asegurar la paz universal y duradera.

Por último, la Comisión recordó que su orientación forma parte del denominado panorama jurídico internacional. Al igual que la labor de los organismos independientes de supervisión creados en los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y de los derechos del trabajo, las opiniones o conclusiones no vinculantes de la Comisión, gracias a su racionalidad y valor persuasivo, su fuente de legitimación y su capacidad de aportar respuestas a una serie de realidades nacionales, incluyendo las informaciones que le llegan de los interlocutores sociales, pretenden orientar las medidas que adoptan los Estados Miembros de la OIT. Al mismo tiempo, la Comisión observa que los interlocutores sociales solo pueden plantear sus preocupaciones en relación con la aplicación de los convenios ante los mecanismos de control de la OIT.

Tras esas minuciosas consideraciones, la Comisión de Expertos decidió incluir en su informe, en 2014, la siguiente aclaración sobre su mandato:

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de 85 años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales³⁸.

En 2015, la Comisión observó que la aclaración sobre su mandato (que se ha reiterado desde entonces en todos sus informes anuales) fue acogida con satisfacción por el Consejo de Administración y contó con el apoyo de los mandantes tripartitos³⁹.

2.3 Información examinada por la Comisión (memorias presentadas por los gobiernos y observaciones de los interlocutores sociales)

Ciclo de presentación de memorias

Como se señaló anteriormente, en el Artículo 22 de la Constitución de la OIT se insta a los gobiernos de los Estados Miembros de la OIT a que presenten memorias en las que se indiquen las medidas que han adoptado en la legislación y en la práctica para aplicar los convenios de la OIT que hayan ratificado. En ese artículo también se permite que el Consejo de Administración decida en qué forma y con qué periodicidad se solicitan las memorias sobre cada uno de los convenios. Si bien las memorias sobre cada convenio debían enviarse anualmente durante los primeros años después de la creación de la OIT, el ciclo de presentación de memorias se ha ido ampliando paulatinamente con el tiempo, a fin de reducir la carga de trabajo tanto de los gobiernos como de la CEACR. Desde 2012, las memorias de los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios sobre gobernanza deben presentarse cada tres años. El ciclo de presentación de memorias para todos los demás convenios había sido de cinco años desde 1993, pero se amplió a seis años tras una decisión del Consejo de Administración adoptada en noviembre de 2018. Sin embargo, también se pueden solicitar memorias a intervalos más breves. Por ejemplo, la CEACR puede solicitar a un gobierno que envíe, en un plazo más breve, una memoria en respuesta a comentarios que haya formulado respecto de la memoria anterior del gobierno. Todas las memorias que vencen en un año deben recibirse en la Oficina entre el 1 de junio y el 1 de septiembre, para ser revisadas durante la reunión de la CEACR que se celebra en noviembre.

Por otra parte, el Consejo de Administración, en su decisión de noviembre de 2018, expresó su entendimiento de que la Comisión de Expertos seguiría revisando, aclarando y, en su caso, ampliando los criterios para «modificar el ciclo de presentación de memorias» en lo que atañe a los convenios técnicos⁴⁰. Por lo tanto, la Comisión procedió a la revisión de los criterios mencionados más arriba. Así, la Comisión señaló que examinaría la aplicación de un convenio técnico fuera de un año de presentación de memorias tras las observaciones presentadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, teniendo debidamente en cuenta los siguientes elementos:

- la gravedad del problema y sus incidencias negativas en la aplicación del convenio;
- la persistencia del problema; y
- la pertinencia y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la falta de respuesta a las cuestiones planteadas por la Comisión, incluidos los casos en que un Estado se niega de forma clara y reiterada a cumplir sus obligaciones.

Por último, es importante destacar que, como el funcionamiento del sistema de control se basa principalmente en la información facilitada por los gobiernos en sus memorias, tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de Aplicación de

Normas han venido sosteniendo desde hace años que el incumplimiento de las obligaciones a este respecto por parte de los Estados Miembros debe ser objeto de la misma atención que el incumplimiento de la aplicación de los convenios ratificados.

Participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

En los primeros años del sistema de control, tanto la CEACR como la Comisión de Aplicación de Normas manifestaron en repetidas ocasiones su preocupación por la falta de observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en relación con la pregunta que se añadió a los formularios de memoria en 1932. No fue sino hasta 1953 que la CEACR pudo tomar nota de las observaciones transmitidas por organizaciones de trabajadores de dos países. En 1959, la Comisión indicó que se habían recibido observaciones de nueve países⁴¹.

A principios de la década de 1970, la CEACR comenzó a prestar especial atención a la obligación de los Miembros, en virtud del Artículo 23 de la Constitución, de transmitir las memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, con lo que se pretendía promover una mayor participación de los trabajadores y de los empleadores. Durante ese período, la convergencia de puntos de vista entre el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores sobre la promoción del cumplimiento de las normas dio lugar a nuevos avances en la labor de la CEACR. Ello, sumado al crecimiento del movimiento sindical internacional, contribuyó a una mayor participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el proceso de control de las normas. A mediados de la década de 1970 se habían adoptado diversas medidas para fortalecer el tripartismo en las actividades de la OIT, en particular las de control, lo cual redundó en importantes cambios en la carga de trabajo y en los métodos de trabajo de la CEACR. La adopción del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), supuso la obligación de que los Estados ratificantes consultaran a los representantes de los empleadores y de los trabajadores sobre determinadas cuestiones normativas, incluidas sus memorias sobre los convenios ratificados.

Hasta principios de la década de 1980, la mayoría de las observaciones se presentaban junto con las memorias de los gobiernos, mientras que solo unas pocas se enviaban directamente a la Organización. En 1986, la CEACR tomó nota de que se había producido un aumento sustancial de las observaciones recibidas, que pasaron de 9 en 1972 a 149 en 1985. En el período subsiguiente se registró un aumento aún mayor del número de observaciones transmitidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que pasaron de 183 en 1990 a 1.004 en 2012 y 1.325 en 2017. En 2018 se observó una pequeña disminución (debido al menor número de presentaciones realizadas sobre el Estudio General) y se recibieron 745 observaciones.

En los últimos años, la CEACR ha recordado de manera sistemática que la contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores era fundamental

para que la Comisión evaluara la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica nacionales. En virtud del párrafo 2 del Artículo 23 de la Constitución, los Estados Miembros tienen la obligación de comunicar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores copias de las memorias presentadas en virtud de los Artículos 19 y 22 de la Constitución. El cumplimiento de esta obligación constitucional tiene por objeto permitir que las organizaciones de empleadores y de trabajadores participen plenamente en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. En ciertos casos, los gobiernos transmiten las observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores junto con sus memorias, añadiendo a veces sus propios comentarios. Sin embargo, en los últimos años, en la mayoría de los casos, las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores se envían directamente a la Oficina, la cual, de conformidad con la práctica consolidada, las transmite a los gobiernos interesados para que formulen comentarios, a fin de garantizar el respeto por el debido proceso. En caso de que la Comisión constate que las observaciones son ajenas al ámbito de aplicación del convenio o que no contienen información que pueda aportar un valor añadido al examen de la aplicación del convenio, no se referirá a ellas en sus comentarios. Por lo demás, las observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrán examinarse en una observación o en una solicitud directa, según proceda.

En su 86.ª reunión (2015), la Comisión hizo las siguientes aclaraciones sobre el enfoque general que ha venido elaborando a lo largo de los años para el examen de las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión recordó que, en un año en el que se debe presentar una memoria, cuando las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores no se transmiten junto con la memoria del gobierno, esas observaciones deben recibirse en la Oficina a más tardar el 1.º de septiembre a efectos de que el gobierno tenga el tiempo necesario para responder y, de esta forma, permitir a la Comisión examinar los asuntos en cuestión en su reunión del mismo año. Cuando las observaciones se reciben después del 1.º de septiembre, no se examinarán a fondo si no se dispone de una respuesta del gobierno, excepto en casos excepcionales. A lo largo de los años, la Comisión ha establecido que los casos excepcionales son aquellos en los que los alegatos están lo suficientemente fundamentados y existe la necesidad urgente de abordar la situación, ya sea porque se trata de cuestiones de vida o muerte o relacionadas con violaciones de los derechos humanos fundamentales o porque cualquier retraso puede causar un daño irreparable. Además, las observaciones en relación con propuestas legislativas o proyectos de ley también pueden ser examinadas por la Comisión aunque el Gobierno no haya respondido, siempre que esto pueda resultar útil para el país en la fase de redacción de la propuesta o proyecto de que se trate⁴².

Memorias sobre los convenios no ratificados: de un examen técnico a los Estudios Generales

Tras la reforma constitucional de 1946 y una decisión del Consejo de Administración de 1948, la CEACR examinó por primera vez las primeras memorias de los gobiernos sobre convenios no ratificados en 1950. Los análisis y las conclusiones de la CEACR sobre los convenios no ratificados, que se presentaron a la Comisión de Aplicación de Normas, adoptaron la forma de un estudio destinado a presentar un panorama exhaustivo del estado de la legislación y la práctica en todos los países sobre determinadas cuestiones importantes que son competencia de la OIT, centrándose en las razones que impiden o retrasan la ratificación de convenios.

En los años subsiguientes se profundizó el examen de las memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones, y en noviembre de 1955, con el fin de reforzar la labor de la Comisión de Aplicación de Normas, el Consejo de Administración aprobó una propuesta de su Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, apoyada por la Comisión de Aplicación de Normas, en el sentido de que la CEACR emprendiera, además de un examen técnico sobre la aplicación de los convenios, un estudio de cuestiones de carácter general, tales como las posturas de todos los gobiernos sobre la aplicación de determinados convenios y recomendaciones. Esos estudios, que ahora se denominan «Estudio General», tenían por objeto abarcar los convenios y recomendaciones seleccionados para la presentación de la información a la que se hace referencia en el Artículo 19 de la Constitución. Dado que la presentación de la información solicitada en virtud de dicho artículo se agrupa en torno a uno o dos temas centrales cada año, se propuso que también se tomaran en consideración las memorias presentadas en virtud del Artículo 22 de la Constitución. Esta práctica fue aprobada tanto por la Comisión de Aplicación de Normas como por el Consejo de Administración para permitir un examen más completo de la situación imperante en los distintos países en el ámbito de aplicación de estos convenios⁴³. La CEACR llevó a cabo su primer examen de este tipo en 1956 y, a partir de ese año, la Comisión de Aplicación de Normas ha debatido sistemáticamente en su seno los Estudios Generales de la CEACR.

En la actualidad, este Estudio General permite que la Comisión de Expertos examine los progresos y las dificultades señaladas por los gobiernos en la aplicación de normas del trabajo, aclare el alcance de las mismas e indique ocasionalmente la forma de superar los obstáculos que dificultan su aplicación. En ese sentido, el Estudio General también proporciona una importante orientación tanto para los legisladores nacionales como para la OIT, sobre las posibles medidas que han de adoptarse en relación con las normas. Más recientemente, los Estudios Generales han contribuido a dar forma a las discusiones recurrentes de la Conferencia Internacional del Trabajo, que examina periódicamente la eficacia de los diversos medios de acción de la Organización, incluida la acción normativa para responder a las diversas realidades y necesidades de los Estados Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente.

Es de esperar, que cada vez más, sirvan de base para la labor que desempeña el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, un órgano de reciente creación, que tiene el mandato de velar por que la OIT cuente con un conjunto claro, sólido y actualizado de normas internacionales del trabajo que respondan a las pautas cambiantes del mundo del trabajo, con el fin de proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles.

Informes relativos a la presentación de instrumentos a las autoridades competentes

En virtud de los párrafos 5, b), 6, b) y 7, b) del Artículo 19 de la Constitución de la OIT, los Estados Miembros deben someter, por regla general, todos los instrumentos, en un plazo de 12 meses a partir de su adopción, a la autoridad o autoridades a quien competa el asunto para que examinen la posibilidad de darles forma de ley u adoptar otras medidas para su aplicación. Estos Estados Miembros deben presentar informes a la Oficina en los que se detallen las medidas que han adoptado a este respecto.

En 1954, el Consejo de Administración aprobó por primera vez un proyecto de memorándum de entendimiento en el que se precisaba el alcance de la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes. La revisión más reciente de este memorándum se adoptó en 2005. En él se describe el alcance de la obligación, así como las metas y objetivos de la presentación de tales instrumentos, y se afirma que el principal objetivo de dicha presentación consiste en promover medidas en el plano nacional encaminadas a la ratificación y aplicación de los instrumentos y darlos a conocer a la opinión pública. Por otra parte, en dicho memorándum se aclara la forma de presentación, los plazos y otros aspectos técnicos.

En su informe anual, la CEACR revisa la información relacionada con la presentación de instrumentos y formula comentarios sobre los casos de incumplimiento de esta obligación.

3. Sinergias entre los distintos órganos de control de la OIT

El sistema de control de la OIT ha tenido que evolucionar con el tiempo para hacer frente a las cambiantes realidades y desafíos que se plantean en la sociedad. Como se ha mencionado anteriormente, estos distintos mecanismos figuran desde hace tiempo entre los más avanzados y eficaces del sistema internacional, probablemente porque son la resultante de una combinación de medidas adoptadas por diferentes órganos de la OIT: los órganos de control, la Conferencia y el Consejo de Administración. Si bien el sistema ordinario de control se centra en el examen de las memorias que los Estados Miembros presentan periódicamente sobre las medidas que han adoptado para la aplicación de las disposiciones dimanantes de los convenios ratificados y para poner en práctica

los convenios y recomendaciones no ratificados (artículos 19, 22, 23 y 35), los procedimientos especiales (el procedimiento de reclamación y el procedimiento de queja de alcance general –artículos 24 y 26 a 34–, así como el procedimiento especial referido a la libertad sindical), funcionan con arreglo a los procedimientos basados en la tramitación de quejas.

Pero los diferentes procedimientos de control de la OIT tienen un mismo objetivo: el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo, sobre todo en relación con los convenios ratificados. En consecuencia, los vínculos existentes entre los mecanismos de control funcionan respecto de las obligaciones libremente contraídas por los Estados Miembros de la Organización mediante la ratificación de los convenios, si bien las obligaciones relativas a los instrumentos no ratificados constituyen también una importante esfera de interés para los órganos de control.

La CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas: órganos que se complementan y que se fortalecen recíprocamente

Como ya se ha señalado, la Comisión de Expertos se creó al mismo tiempo que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Si bien en ocasiones ha habido diferencias de enfoque entre ambas comisiones, han desarrollado una sólida relación de colaboración y cada una se basa en la labor de la otra. En efecto, en las relaciones de la Comisión de Expertos con la Conferencia Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas ha prevalecido siempre un espíritu de respeto mutuo, cooperación y responsabilidad. La Comisión de Expertos tiene plenamente en cuenta las actuaciones de la Comisión de Aplicación de Normas, no solo en lo que se refiere a las cuestiones generales relativas a la actividad normativa y a los procedimientos de control, sino también en lo que atañe a cuestiones puntuales relativas a la manera en que los Estados cumplen sus obligaciones dimanantes de las normas internacionales del trabajo.

A lo largo de los años, tanto la Comisión de Aplicación de Normas como la CEACR han examinado periódicamente sus métodos de trabajo con la preocupación constante de coordinar el funcionamiento de los diversos procedimientos de control, de modo que se complementasen y se fortaleciesen entre sí. Hasta 1955, la Comisión de Aplicación de Normas examinó todos los casos contemplados en los informes de la CEACR. A mediados de la década de 1950, se adoptaron las primeras decisiones para que la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas pudieran hacer frente a su creciente carga de trabajo. Así, se ha venido estableciendo paulatinamente una cierta división del trabajo entre la Comisión de Aplicación de Normas y la CEACR. Al principio, ambas comisiones examinaron sucesivamente todas las cuestiones planteadas en los informes anuales. Sin embargo, en 1955 la Comisión de Aplicación de Normas adoptó el principio del examen selectivo de modo que pudiera concentrarse solamente en aquellos casos en que la CEACR hubiera advertido la existencia de discrepancias claras

entre los convenios ratificados, por una parte, y la legislación y la práctica nacionales, por otra⁴⁴.

A partir de la década de 1990, se observaron dos prácticas que mejoraron el grado de comprensión mutua entre la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas. Desde 1993, los Vicepresidentes de la Comisión de Aplicación de Normas⁴⁵ han sido invitados a una reunión especial que la Comisión celebra todos los años, lo que les proporciona una instancia para expresar sus opiniones, formular propuestas y plantear sus preocupaciones. Por el contrario, en cumplimiento de una decisión del Consejo de Administración, el Director General invita al Presidente de la Comisión de Expertos a asistir a las reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. De esta manera, la CEACR puede comprender mejor la forma en que la Comisión de Aplicación de Normas de carácter tripartito aborda su Informe General, los casos que ha seleccionado para su examen a partir del informe de la Comisión de Expertos y su Estudio General. Se ha estimado que esta práctica resulta útil para reforzar aún más las funciones respectivas de ambos órganos.

En 1994, con ocasión del 75.º aniversario de la OIT, la CEACR recordó la evolución de la práctica de ambas Comisiones y llegó a la conclusión de que la distribución de funciones era «una de las claves del éxito del sistema de control de la OIT, en la medida en que el carácter complementario del examen independiente que efectúa la Comisión de Expertos y el examen tripartito de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha permitido mantener un equilibrio muy apreciable en la consideración de los casos»⁴⁶.

En los últimos tiempos, en el informe de la Comisión de Expertos de 2015 se señaló que un diálogo transparente y continuo entre la Comisión de Aplicación de Normas y la CEACR resultaba inestimable para garantizar un funcionamiento adecuado y equilibrado del sistema normativo de la OIT. La Comisión de Aplicación de Normas y la CEACR podrían verse como dos órganos distintos pero indisolublemente vinculados, ya que sus actividades son interdependientes. Luego, en su informe de 2019, la CEACR reconoció que su carácter independiente contribuyó al diálogo constructivo que los dos órganos habían estado entablando y que toda evolución del sistema de control debía basarse en los puntos fuertes del sistema. Las normas internacionales del trabajo no solo constituían la principal fuente del derecho internacional del trabajo, sino también las bases de la legislación laboral nacional en muchos países de todo el mundo. Las normas internacionales del trabajo habían logrado ejercer esta influencia y mantener su pertinencia a lo largo del tiempo gracias a los comentarios del órgano de control que vinculaban los convenios ratificados con las circunstancias nacionales en continua evolución, y a través de la integración de estas recomendaciones y comentarios en numerosas decisiones adoptadas por los órganos judiciales nacionales. Los comentarios de la Comisión de Expertos no habrían producido los mismos resultados si no hubieran sido reforzados por el impacto político del examen que se lleva a cabo en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en un contexto tripartito. Una importante condición para mantener el impacto de los comentarios de

los expertos fue la coherencia entre los dos órganos, basada en sus mandatos complementarios y en la cooperación que habían construido con el tiempo. Por otra parte, consciente de las sinergias entre ambos órganos, la Comisión de Expertos había venido refiriéndose a las conclusiones a las que había llegado la Comisión de Aplicación de Normas en muchos de sus comentarios⁴⁷. Por último, en sus informes más recientes, la Comisión de Expertos ha recordado que ha hecho especial hincapié en las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, examinando cuidadosa y sistemáticamente sus actividades de seguimiento en sus propios comentarios.

La CEACR y los mecanismos de control basados en la presentación de quejas

Según se ha expuesto anteriormente, los mecanismos de control, tanto si forman parte del sistema ordinario como si consisten en los denominados procedimientos especiales, guardan una estrecha relación entre sí. De hecho, la labor de la Comisión de Expertos suele servir de base para la de otros mecanismos de control.

Una práctica bien arraigada en el sistema de control es que la CEACR dé seguimiento a la aplicación por parte de los gobiernos de las recomendaciones formuladas por las comisiones tripartitas (Artículo 24) y las comisiones de encuesta (Artículo 26). Por consiguiente, se pide a los gobiernos en cuestión que indiquen en las memorias que deben presentar de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 22 las medidas adoptadas sobre la base de esas recomendaciones. Posteriormente, la información sobre el tema de que se trate es examinada por los mecanismos regulares de control. De esta forma, dicha información se integra en el diálogo en curso entre el gobierno, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas. Sin embargo, podrá suspenderse el examen de un caso por parte de la CEACR y, posteriormente, por parte de la Comisión de Aplicación de Normas en el supuesto de que se presente una reclamación o una queja en relación con el mismo caso⁴⁸. Cuando el Consejo de Administración ha tomado una decisión sobre el resultado, el examen posterior de la CEACR podrá comprender el seguimiento del curso dado a las recomendaciones del órgano que examinó la reclamación o queja.

En lo que respecta más concretamente al Comité de Libertad Sindical, en su procedimiento se prevé el examen de las medidas adoptadas por los gobiernos en relación con sus recomendaciones. En virtud del reglamento del Comité de Libertad Sindical, cuando los Estados Miembros han ratificado uno o más convenios sobre la libertad sindical, el examen de los aspectos legislativos de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración suele ser remitido a la CEACR por parte del mismo Consejo de Administración. En el párrafo final de los informes del Comité de Libertad Sindical se señala específicamente a la atención de la CEACR las posibles discrepancias entre la legislación y la práctica nacionales y las disposiciones del convenio de que se trate. Sin embargo, en el

procedimiento se precisa que esta remisión no impide que el Comité de Libertad Sindical examine la aplicación de sus recomendaciones, teniendo en cuenta, sobre todo, la naturaleza y la urgencia de las cuestiones planteadas. Desde su 236.º informe (noviembre de 1984), el Comité de Libertad Sindical ha venido destacando en la introducción de su informe los casos que han sido señalados a la atención de la CEACR⁴⁹.

Sinergias entre la CEACR y otros órganos de control de las Naciones Unidas y demás órganos de control no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas

Además de otros órganos y mecanismos de control de la OIT, la CEACR también ha estrechado vínculos con otros órganos internacionales de control. Se trata principalmente de órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, encargados de supervisar la observancia de los tratados de derechos humanos celebrados en el ámbito de las Naciones Unidas.

Muchos de los temas que se abordan los instrumentos de la OIT también guardan relación con los tratados de derechos humanos celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Un cierto número de las garantías contenidas en estos tratados se superponen a las obligaciones contraídas en virtud de los convenios de la OIT. Es el caso, por ejemplo, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se prevén, entre otras cosas, garantías relativas a la libertad de asociación y al derecho de sindicación, la seguridad y la salud en el trabajo o la equidad salarial. Otras disposiciones que se superponen también figuran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Varios de los países que han ratificado convenios de la OIT también han ratificado tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas con las disposiciones correspondientes. En caso de incumplimiento de estas disposiciones, el asunto será tratado a menudo tanto por la CEACR como por uno o varios órganos de control de las Naciones Unidas. Con el transcurso de los años, esto ha conllevado el desarrollo de sinergias entre tales órganos, y en muchos casos los órganos de las Naciones Unidas han citado los comentarios de la CEACR e instado a los respectivos gobiernos a responder a ellos. Asimismo, la CEACR ha citado, en muchas ocasiones, comentarios de estos órganos de control de las Naciones Unidas en sus informes con el fin de reforzar sus propias argumentaciones⁵⁰.

Existen también diversos tratados multilaterales regionales que tratan cuestiones relacionadas con las normas de la OIT, como la Carta Social Europea o la Carta Social de las Américas. Por su parte, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha establecido vínculos con la CEACR respecto de los países que han ratificado ambos tratados⁵¹.

Fuentes del derecho internacional aplicadas en el orden interno

La CEACR, a través de sus comentarios sobre el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, también ha influido en las decisiones de los tribunales nacionales o internacionales⁵². Un gran número de países han ratificado tratados internacionales que se aplican automáticamente en el plano nacional. De este modo, sus tribunales pueden recurrir a las normas internacionales del trabajo para decidir casos en los que la legislación nacional es inadecuada o no se pronuncia al respecto, o bien basarse en las definiciones establecidas en las normas, como las relativas al «trabajo forzoso» o a la «discriminación». La utilización de estas normas por los más altos tribunales de ciertos países, como ha observado la CEACR durante muchos años, es prueba de su creciente aceptación y utilización a nivel nacional. De este modo, los sistemas nacionales e internacionales de regulación del trabajo son una fuente de inspiración mutua.

PARTE II

Impacto de la labor de la Comisión de Expertos y análisis de los casos de progreso

1. Motivos para determinar un caso de progreso

En 1964, la CEACR comenzó a señalar en su informe los casos de progreso, destacando que un número considerable de gobiernos había tenido en cuenta sus comentarios anteriores y había modificado su legislación y/o su práctica en consecuencia⁵³. En el contexto de los casos de progreso, en 1979 se formalizó una distinción entre los casos respecto de cuales se expresa satisfacción y de los que se expresa interés⁵⁴. Por lo general, los casos de interés se refieren a medidas que se encuentran ya suficientemente avanzadas como para justificar las expectativas de que se lograrán mayores avances en el futuro y respecto de los cuales la Comisión quisiera que se mantuviera un diálogo constante con el gobierno y con los interlocutores sociales. La práctica de la Comisión se ha desarrollado de tal manera que los casos en los que expresa interés pueden contemplar una variedad de medidas. La principal premisa es que esas medidas contribuyen a la consecución general de los objetivos de un determinado convenio. Entre ellas, cabe mencionar:

- los proyectos de ley que el parlamento tiene ante sí, u otras propuestas de cambios legislativos que se hayan remitido o estén a disposición de la Comisión;
- consultas con el gobierno y con los interlocutores sociales;
- nuevas políticas;
- el desarrollo y la ejecución de actividades en el marco de un proyecto de cooperación técnica o como resultado de la asistencia técnica o el asesoramiento de la Oficina;
- las decisiones judiciales, en función de la instancia del tribunal que las emita, el objeto y la fuerza de esas decisiones en un sistema jurídico determinado, se reputarían en principio casos de interés, a menos que haya una razón imperiosa para tomar nota de una determinada decisión judicial como un caso de satisfacción.

La Comisión expresa su satisfacción en los casos en que, a raíz de los comentarios que ha formulado sobre una cuestión específica, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea mediante la aprobación de un nuevo instrumento legislativo, una reforma de la legislación vigente o un cambio significativo de las políticas o las prácticas nacionales, con lo que se ha logrado un mayor cumplimiento de las obligaciones contraídas en el marco de los respectivos convenios. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera resuelto ese asunto en concreto. El motivo por el cual se señalan casos de satisfacción es doble:

- hacer constar el reconocimiento por parte de la Comisión de las medidas positivas adoptadas por los gobiernos en respuesta a sus comentarios; y
- proporcionar un ejemplo para otros gobiernos e interlocutores sociales que han de abordar cuestiones similares.

En su 80.^a y 82.^a reuniones (2009 y 2011), la Comisión proporcionó las siguientes precisiones sobre el enfoque general elaborado con el transcurso de los años en relación con la identificación de los casos de progreso:

- 1) La expresión de interés o satisfacción no significa necesariamente que considere que el país en cuestión cumple de manera general las disposiciones del convenio. Por consiguiente, en el mismo comentario, la Comisión puede expresar satisfacción o interés sobre una cuestión determinada mientras lamenta que, desde su punto de vista, otras cuestiones importantes no se hayan abordado de manera satisfactoria.
- 2) La Comisión desea hacer hincapié en que solo se señala que se ha realizado un progreso en lo que respecta a una cuestión específica que se deriva de la aplicación del convenio y de la naturaleza de la medida adoptada por el Gobierno interesado.
- 3) La Comisión ejerce sus facultades discrecionales teniendo en cuenta la naturaleza particular del convenio así como las circunstancias específicas del país.
- 4) La expresión de que se ha realizado un progreso puede tener relación con diferentes tipos de medidas adoptadas en la legislación, prácticas o políticas nacionales.
- 5) Si la satisfacción está relacionada con la adopción de un texto legislativo, la Comisión también puede considerar apropiado adoptar medidas de seguimiento para su aplicación práctica.
- 6) En la identificación de los casos de progreso, la Comisión tiene en cuenta tanto la información transmitida por los gobiernos en sus memorias como las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores⁵⁵.

Si bien el reconocimiento de casos de progreso ha pasado a ser una parte fundamental de la labor de la Comisión de Expertos, en ocasiones puede resultar difícil determinar en qué medida la población en general, al igual que los trabajadores y los empleadores, se han beneficiado, a menudo de manera duradera, con las transformaciones jurídicas y sociales que se producen cuando se armonizan la legislación y la situación nacionales con las normas internacionales del trabajo. De hecho, en la práctica, no todo se puede cuantificar con precisión. Tal como muestra la experiencia, el derecho y su aplicación efectiva es una cuestión compleja. A los efectos de la presente publicación, como se explica más adelante, ha sido necesario tomar ciertas decisiones, evitando analizar todo, aunque sin dejar de hacer hincapié en la diversidad, profundidad, permanencia y progresión del impacto de la labor llevada a cabo por la CEACR.

2. El control preventivo y la cuestión de la causalidad

Las dificultades con las que tropiezan los órganos de control de la OIT y, en particular, la CEACR para contribuir a eliminar las divergencias entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales del trabajo se deben a diversos motivos. Por una parte, pueden existir dificultades de carácter económico o social que impidan la aplicación y el cumplimiento de los convenios ratificados por un Estado determinado. A menudo se trata de ratificaciones prematuras, pues el Estado se compromete a respetar los principios allí establecidos mediante su ratificación, pero aún no dispone de los medios para garantizar el cumplimiento efectivo del convenio. Anteriormente, se habían observado problemas similares en el caso de los Estados que acababan de conseguir su independencia. En otros casos, las dificultades políticas pueden retrasar la adopción de medidas para eliminar las divergencias observadas por la Comisión. Las cuestiones políticas que se plantean van desde graves problemas internos hasta las dificultades a las que se enfrenta el gobierno para lograr que el Parlamento apruebe las reformas necesarias. A ello se suman las dificultades de carácter jurídico, como las que se plantean en ocasiones en los Estados federales, cuando las medidas que se han de adoptar son competencia de las diversas entidades que componen la federación⁵⁶.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el impacto de la labor de la Comisión de Expertos como parte de sistema general de control no puede juzgarse únicamente a la luz de los casos de progreso que se hayan señalado. En este sentido, no deben pasarse por alto las repercusiones indirectas o anticipados de la labor de la Comisión. En la práctica, la Comisión de Expertos puede ejercer un control preventivo importante. De por sí, este impacto es difícil de cuantificar. Así, consiste, por ejemplo, en el análisis comparativo de un proyecto de ley que pone de manifiesto la incompatibilidad de determinadas disposiciones de un proyecto de texto legislativo con el convenio de que se trate. Este examen, incluso antes de la entrada en vigor de la ley, permite a las autoridades legislativas de un Estado Miembro introducir las enmiendas necesarias. En consecuencia, es probable que la ley no sea objeto de comentarios posteriores por parte de la Comisión de Expertos, a menos que surjan problemas concretos en su aplicación.

En lo referente a control preventivo, cabe mencionar también las solicitudes directas que la CEACR envía cada año a determinados gobiernos. Estas solicitudes directas, en las que la Comisión suele pedir aclaraciones a los gobiernos y entablar un diálogo con estos, no aparecen en el informe de la Comisión. Por consiguiente, las medidas adoptadas en virtud de las solicitudes directas y su eficacia nunca se reflejarán en el número de casos de progreso. Por otra parte, la Comisión señala cada año una serie de casos en los que, a partir de la primera memoria sobre la aplicación de un convenio, se observa que se han adoptado nuevas medidas de carácter legislativo o de otra índole poco antes o después de la ratificación.

En ocasiones también se plantea la cuestión de cómo establecer un vínculo de causalidad entre los comentarios de la Comisión de Expertos y las medidas adoptadas por los gobiernos interesados. Para que el proceso de control de la aplicación de las normas sea eficaz, es necesario que los Estados Miembros colaboren en cierta medida. La labor de la Comisión puede evaluarse sobre la base de toda una serie de fuentes de información, entre ellas las indicaciones proporcionadas por los gobiernos en cuestión, las transmitidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los proyectos de ley presentados a la Oficina y las solicitudes de asistencia técnica. A este respecto, la información que pueden facilitar las organizaciones de trabajadores y de empleadores reviste cierta importancia, ya que permite a la Comisión mantenerse informada de los casos en los que, por ejemplo, el gobierno en cuestión no ha facilitado la información solicitada⁵⁷.

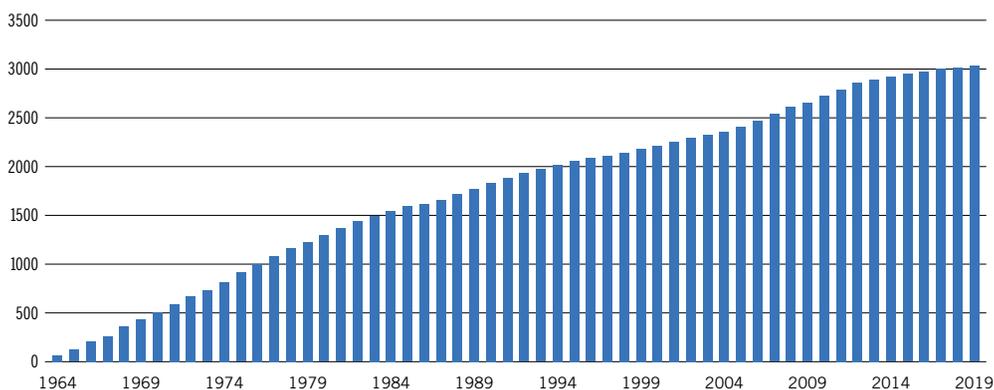
El nexo causal entre una observación de la Comisión de Expertos y un caso de progreso puede resultar más difícil de establecer cuando los comentarios de la Comisión no han dado lugar a una acción inmediata y han transcurrido varios años antes de que el gobierno en cuestión adoptara las medidas necesarias para dar efecto a dichos comentarios. En estos casos, cabe recordar que, durante el tiempo que sea necesario, la Comisión de Expertos, en ocasiones junto con otros órganos del sistema de control, continuará el seguimiento del caso, prosiguiendo su examen de los problemas de aplicación que hayan surgido, reiterando sus comentarios anteriores hasta el momento en que pueda tomar nota de un cambio en consonancia con sus comentarios.

Sin duda, el aumento del número de casos de progreso registrado en el transcurso de los años ha estado relacionado con el aumento de las ratificaciones y el número de memorias presentadas. No obstante, los casos de progreso de los que ha tomado nota la CEACR no pueden evaluarse únicamente sobre la base de unas cifras que, por sí solas, no pueden pretender ofrecer una visión real y detallada de la evolución de la situación. Por lo tanto, el análisis debe ser tanto cuantitativo como cualitativo.

En los cuadros siguientes se ofrece una visión estadística de los casos de progreso constatados por la CEACR.

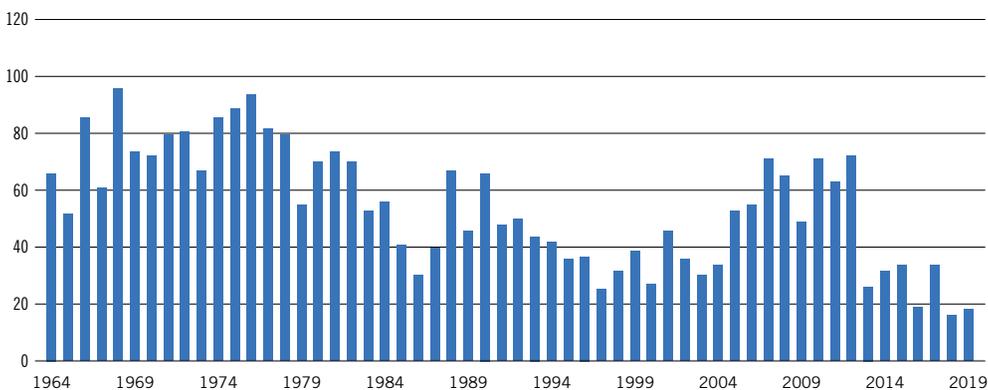
Desde 1964, la CEACR ha venido registrando el número de casos en los que ha podido expresar su **satisfacción** tras las medidas positivas adoptadas por los gobiernos de conformidad con sus comentarios. Hasta 2019, el número total de estos casos había aumentado a 3.077. Este número ha ido aumentando constantemente a lo largo de los años (gráfico 1).

Gráfico 1



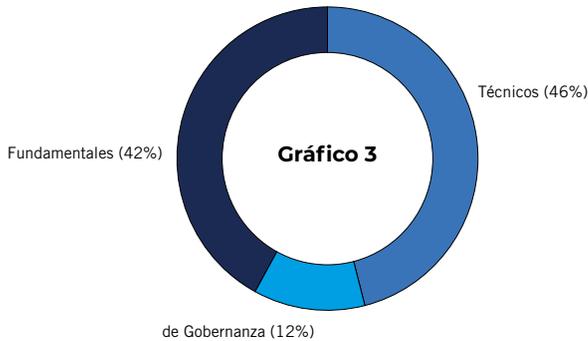
Desde 1964, se han registrado un promedio de 54 nuevos casos de **satisfacción** por año (gráfico 2).

Gráfico 2



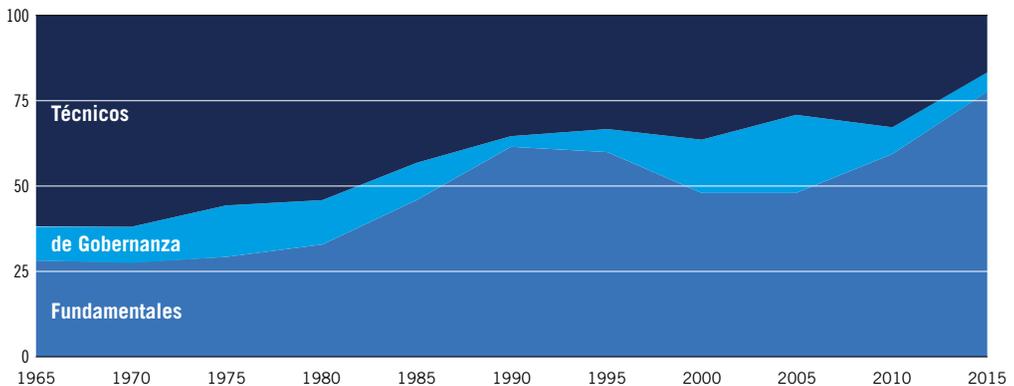
A partir de 2001, la CEACR también comenzó a registrar los casos en los que expresó su **interés**. En 2019, el número total de estos casos había aumentado a 4.168, con un promedio de 219 nuevos casos por año.

En lo que atañe a la distribución de los casos de **satisfacción** entre los distintos tipos de convenios, se observa una distribución bastante uniforme entre los convenios «fundamentales» y «técnicos». Ambos tipos de convenios representan alrededor del 88 por ciento de todos los casos, mientras que el 12 por ciento restante corresponde a los convenios de «gobernanza» (gráfico 3).



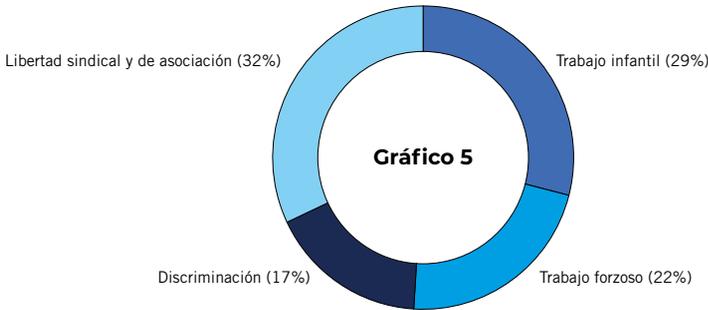
No obstante, esta distribución ha cambiado con el transcurso del tiempo, ya que la proporción de casos relativos a convenios «fundamentales» ha aumentado constantemente desde la década de 1980, y solo se ha visto interrumpida por un ligero descenso a finales de la década de 1990 (gráfico 4).

Gráfico 4 (%)



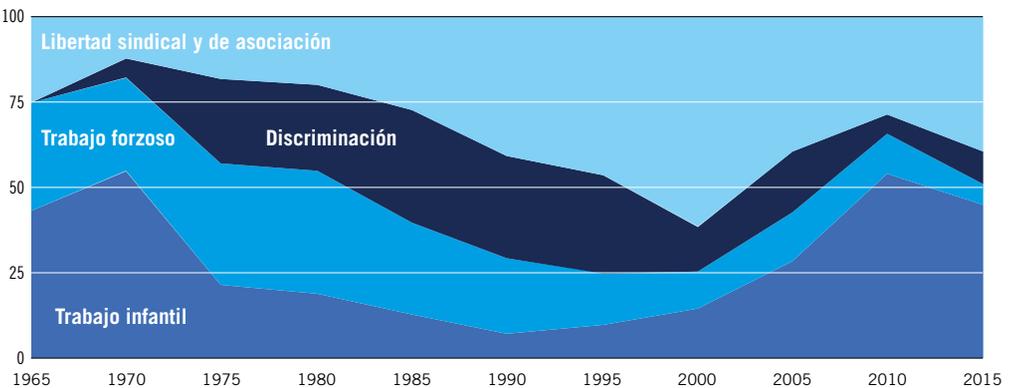
Esta tendencia se refleja también en la distribución de los casos de **interés**, siendo que la cantidad de estos casos solo ha venido registrándose desde 2001, y de los cuales casi el 50 por ciento corresponde a convenios «fundamentales», el 23 por ciento a convenios «de gobernanza» y el 29 por ciento restante a convenios «técnicos».

Entre los casos relativos a los convenios «fundamentales», se observa una distribución bastante equilibrada entre los cuatro temas referentes a «trabajo infantil», «trabajo forzoso», «discriminación» y «libertad sindical y de asociación y negociación colectiva» (gráfico 5).



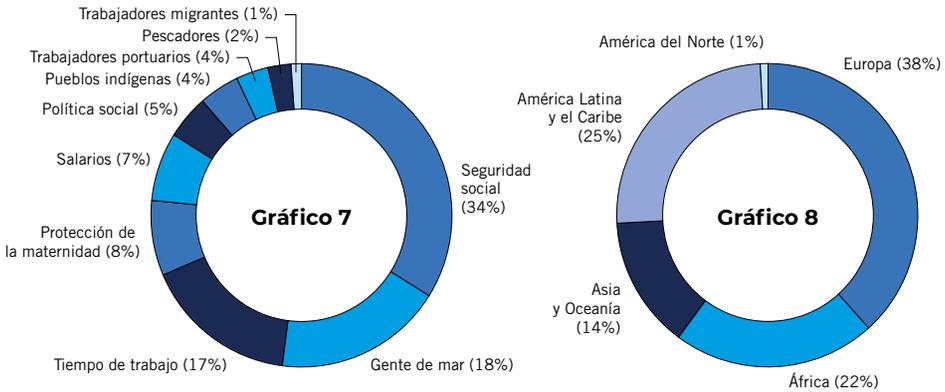
Sin embargo, esta distribución ha cambiado varias veces a lo largo de los años. Así, mientras que la proporción de casos de «trabajo forzoso» y de «discriminación» aumentó en la década de 1970, pero disminuyó hacia la de 2000, la proporción de casos de «libertad sindical y de asociación» no ha dejado de aumentar desde finales de la década de 1970, si bien con un período de contracción más corto entre los años 2000 y 2010. Por otra parte, los casos de «trabajo infantil» registraron dos niveles máximos, uno en la década de 1970 y otro a partir de la década de 2000 hasta la actualidad, probablemente coincidiendo con la adopción de los convenios núm. 138 y núm. 182 en 1973 y 1999 (gráfico 6).

Gráfico 6 (%)



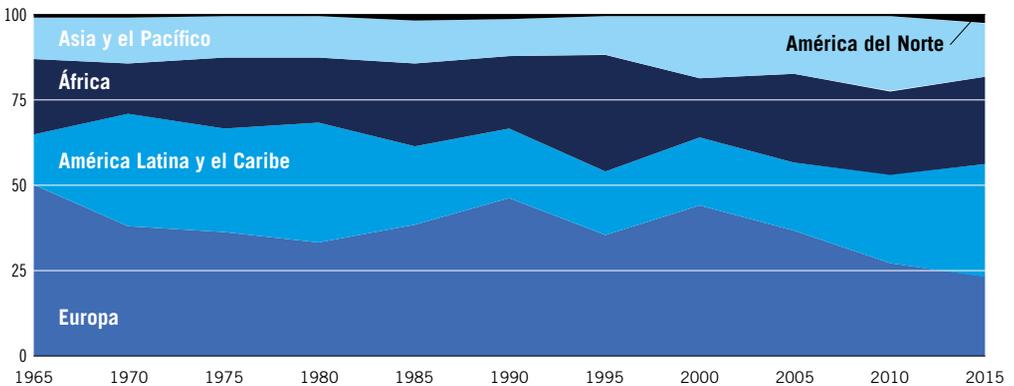
Entre los convenios «técnicos», la mayor parte de los casos de **satisfacción** ha correspondido a la «seguridad social», a la «gente de mar», así como al «tiempo de trabajo» y, en menor medida, a la «protección de la maternidad» y los «salarios» (gráfico 7).

La distribución regional de los casos de **satisfacción** es bastante equilibrada, si bien Europa es la región con mayor número de casos (gráfico 8).



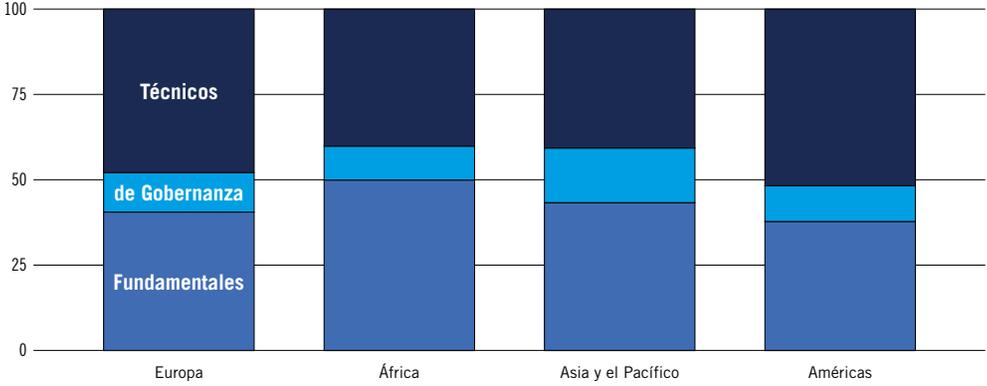
Sin embargo, esta distribución también ha cambiado con el transcurso del tiempo. En este sentido, una tendencia apreciable es, por ejemplo, la disminución del número de casos procedentes de Europa a lo largo de los años (gráfico 9).

Gráfico 9 (%)



La distribución de los casos de **satisfacción** por tipo de convenio entre las regiones es bastante similar (gráfico 10).

Gráfico 10 (%)



Por último, cabe señalar que a lo largo de los años las sinergias entre la CEACR y los demás órganos de control de la OIT, especialmente la Comisión de Aplicación de Normas, también se han reflejado en el registro de casos de progreso.

3. Los casos seleccionados

En la siguiente sección se expone una selección de casos de progreso presentados por subregiones y países. Como ya se ha indicado, los ejemplos que figuran a continuación han sido seleccionados con el fin de indicar los casos más destacados de progreso registrados en las distintas regiones del mundo, y es evidente que no pretenden ser exhaustivos. Al no ser posible enumerar, analizar y cuantificar todos los casos, fue preciso escoger algunos de ellos para así lograr una distribución geográfica equitativa y una diversidad equilibrada de las materias que se abordan en los convenios.

Por otra parte, como se menciona en la sección 1 de la Parte II, la expresión de satisfacción por parte de la CEACR no supone que el país en cuestión se ajuste en general al convenio de que se trate, ya que, en ocasiones, es posible que no se hayan abordado adecuadamente otras cuestiones importantes.

Casos de progreso

a) África

Eswatini

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El caso se refiere a diversas leyes de Eswatini, que limitaban de manera sustancial la capacidad de los sindicatos para organizarse y llevar a cabo libremente sus actividades. Desde hace ya muchos años, la CEACR ha venido formulando comentarios sobre estas leyes, señalando que no se ajustan a los artículos 2, 3 y 10 del Convenio núm. 87. Tras un largo diálogo de la CEACR con el Gobierno, sumado a los comentarios de la Comisión de Aplicación de Normas y del Comité de Libertad Sindical, así como a la asistencia técnica prestada por los expertos de la OIT, entre 2010 y 2017 se aprobaron varias reformas a estas leyes, en las que se abordan la mayoría de los comentarios de la CEACR⁵⁸.

Antecedentes del caso

Eswatini es miembro de la OIT desde 1975 y ha ratificado 33 convenios de la Organización, entre ellos el Convenio núm. 87.

El caso versa sobre varios artículos de la Ley de Relaciones Laborales de Eswatini (IRA), así como sobre otras leyes y normativas que, a juicio de la CEACR, no se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87.

Estas leyes restringían la capacidad de los sindicatos para iniciar acciones sindicales, como el Decreto de Proclamación del Estado de Emergencia, la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo, que permitían a las autoridades suspender huelgas y demás actividades sindicales, como manifestaciones o boicots, por razones de seguridad pública. La CEACR también formuló

comentarios sobre algunos artículos de la IRA, que permitían la remisión de conflictos laborales a procedimientos de arbitraje obligatorio de larga duración, así como sobre la supervisión obligatoria de las votaciones para declarar una huelga por parte de una Comisión nacional de arbitraje.

Además, la Comisión de Expertos formuló comentarios sobre algunos artículos de la IRA, que parecían restringir el derecho de sindicación y demás derechos sindicales del personal penitenciario, del personal de los servicios sanitarios y de los trabajadores del servicio doméstico.

La CEACR también expresó su preocupación por el posible efecto intimidatorio de una serie de artículos de la IRA, en los que se establecía la responsabilidad civil y penal de los dirigentes sindicales por daños y perjuicios resultantes de acciones sindicales.

Por último, la Comisión de Expertos se refirió a las disposiciones que restringían la capacidad de los trabajadores para organizar libremente su administración y actividades, como las leyes que permitían la baja de los sindicatos en determinadas condiciones, así como las restricciones estatutarias a la presentación de candidatos y a la admisibilidad para ocupar cargos sindicales.

Diálogo con el Gobierno

En razón de la persistencia de las cuestiones mencionadas, que en algunos casos se remontan a las décadas de 1960 y 1970, la Comisión de Expertos había venido formulando comentarios al respecto durante varias décadas, lo que permitió entablar un diálogo de larga data con el Gobierno. Por otra parte, debido a la urgencia del caso, también fue examinado por la Comisión de Aplicación de Normas, que lo trató 15 veces desde 1996, en ocasiones con periodicidad anual. El Comité de Libertad Sindical también se ocupó de varios casos relacionados con estas cuestiones, como el uso excesivo de leyes de emergencia para restringir las actividades sindicales y la supresión del registro de sindicatos, y recomendó al Gobierno que modificase las leyes en este ámbito. Estas discusiones y comentarios fueron acompañados por varias misiones de contacto de la OIT a Eswatini, entre ellas varias misiones de alto nivel, para prestar asistencia técnica al Gobierno en sus esfuerzos por resolver estas cuestiones.

Con el transcurso de los años, estos esfuerzos conjuntos permitieron que el Gobierno adoptara varias medidas para abordar los comentarios de la CEACR, a saber, dos importantes reformas de la IRA, que se adoptaron en 1996 y en 2000. Si bien estas reformas se centraron en una serie de cuestiones ya señaladas por la CEACR, dejaron otras cuestiones sin resolver y, en algunos casos, incluso incorporaron disposiciones que suscitaban nuevas preocupaciones para la Comisión de Expertos.

En 2005, la Comisión de Aplicación de Normas instó al Gobierno a que aceptara otra misión de alto nivel a Eswatini para crear un entorno propicio para el diálogo social, y a que examinara las divergencias entre la legislación nacional y el

Convenio núm. 87. A propuesta de la Misión, el Gobierno y los interlocutores sociales de Eswatini firmaron un acuerdo por el que se comprometían a constituir un Comité Tripartito Consultivo Especial para que formulara recomendaciones a las autoridades competentes a fin de eliminar esas discrepancias. Mientras tanto, la Junta Consultiva del Trabajo del Departamento del Trabajo del Gobierno también creó un comité especial encargado de reformar la IRA a fin de dar respuesta a algunos de los comentarios de la CEACR. Este comité presentó una serie de propuestas de reforma en 2008.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

A raíz de otros comentarios de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas en los que se abordaban el aplazamiento de la adopción de las modificaciones propuestas por la Junta Consultiva del Trabajo y la evidente inactividad del Comité Tripartito Consultivo Especial, así como la nueva misión de alto nivel que visitó el país, en el año 2010 se adoptó una nueva modificación de la IRA. En ella se prevé el derecho de sindicación de los trabajadores domésticos, se reducen a 21 días los procedimientos de arbitraje obligatorio para los conflictos laborales y se garantiza que la Comisión Nacional de Arbitraje supervise las votaciones para declarar una huelga únicamente a petición de un sindicato.

Por otra parte, el Gobierno informó de que había iniciado conversaciones para eliminar ciertas restricciones a los derechos sindicales de los trabajadores del sector sanitario y el personal penitenciario y para modificar la Ley de Orden Público, así como los artículos de la IRA sobre la responsabilidad civil y penal de los dirigentes sindicales. Asimismo, señaló que la mencionada norma sobre la Proclamación del Estado de Emergencia había sido invalidada por una reforma constitucional aprobada en 2006, que, sin embargo, fue impugnada por los interlocutores sociales.

La Comisión de Expertos tomó nota de esta reforma con satisfacción, pero también alentó al Gobierno a que siguiera ocupándose de las demás cuestiones pendientes en una Observación publicada en su informe de 2012.

En 2014, se adoptó otra reforma de la IRA, que limitó la prohibición de huelgas por parte de los trabajadores del sector sanitario a la obligación de mantener un «servicio mínimo» y modificó los artículos relativos a la responsabilidad civil y penal de los dirigentes sindicales por emprender medidas colectivas, de acuerdo con los comentarios formulados por la CEACR. La Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de esa reforma en su informe de 2015. Sin embargo, las otras modificaciones propuestas no fueron adoptadas, ya que seguían siendo examinadas en el seno del Comité Tripartito Consultivo Especial, la Junta Consultiva del Trabajo y el Gabinete.

En 2017, se adoptó otra importante reforma legislativa, en la que se abordaron muchos de los demás comentarios de la CEACR. En dicha reforma figuran nuevas leyes que modifican la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo, con lo que se eliminan las disposiciones que entrañan el riesgo de

permitir la represión injustificada de las acciones colectivas por parte de las autoridades. Además, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley de Servicios Correccionales, en la que se reconoce plenamente el derecho de sindicación de los miembros de los Servicios Correccionales y, por ende, del personal penitenciario.

En su informe de 2019, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de estos nuevos cambios y elogió al Gobierno y a las demás partes interesadas por sus esfuerzos para llevar a cabo estas reformas y por los progresos sustanciales que habían logrado, resolviendo muchas cuestiones que habían estado pendientes durante un largo tiempo. La CEACR también alentó al Gobierno a que prosiguiera con sus esfuerzos para garantizar la plena aplicación de esta nueva legislación con miras a garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio.

Malí

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

El caso se refiere a una cuestión de larga data en relación con el Código del Trabajo de Malí de 1992, en particular a su disposición sobre la igualdad de remuneración, en la que únicamente se hace referencia a la igualdad de remuneración en relación con la «igualdad de condiciones de trabajo», y no con el concepto más amplio de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor», como se establece en el párrafo 1) del artículo 2) del Convenio núm. 100. Ante esta discrepancia, la CEACR, a lo largo de varios años y en muchos comentarios publicados en sus informes, entabló un diálogo con el Gobierno, pidiéndole que modificara la disposición pertinente para que reflejara plenamente las prescripciones del párrafo 1) del artículo 2) del Convenio. A raíz de estos comentarios, se inició finalmente un proceso de reforma en el país, que se tradujo en la modificación del Código del Trabajo, incorporando el principio de «igual valor»⁵⁹.

Antecedentes del caso

Malí es miembro de la OIT desde 1960 y ha ratificado 34 convenios de la Organización, entre ellos el Convenio núm. 100.

En 1992, se promulgó un nuevo Código del Trabajo en el país. En el artículo L.95 de este Código se garantiza la igualdad de remuneración de los trabajadores, independientemente de su género, en relación con «la igualdad de condiciones de trabajo, calificaciones profesionales y rendimiento». Sin embargo, la CEACR tomó nota de esta información y recordó que el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor establecido en el párrafo 1) del artículo 2 del Convenio núm. 100 era más amplio que la mera igualdad de remuneración por «igualdad de condiciones de trabajo» establecida en el Código, ya que no solo se comparaba la remuneración entre tipos de trabajo similares, sino también entre tipos de trabajo, cuyas condiciones podían ser diferentes, pero cuyo valor era igual.

Ante esta discrepancia, la Comisión de Expertos, en una Solicitud Directa de 1993, pidió al Gobierno que volviera a examinar su legislación a la luz de este principio.

Diálogo con el Gobierno

En su respuesta a los comentarios de la CEACR, el Gobierno indicó en 1994 que no consideraba que el artículo L.95 vulnerara el párrafo 1) del artículo 2 del Convenio, ya que esta disposición garantizaba que no hubiera diferencias entre las tasas salariales de los trabajadores y las trabajadoras, a menos que el rendimiento de los trabajadores fuera superior al de las trabajadoras. Sin embargo, en otra Solicitud Directa de 1995, la Comisión de Expertos reiteró que, en vista de la forma en que estaba redactado el artículo L.95, que se refería únicamente a la «igualdad de condiciones de trabajo», este no garantizaba que los trabajadores que realizaban un trabajo de igual valor recibieran la misma remuneración, y que el principio del Convenio no se aplicaba plenamente. La Comisión reiteró estos comentarios en sus siguientes informes de 1997, 1999 y 2000.

En su memoria de 2001, el Gobierno reconoció el principio de «igual valor» e informó que su aplicación estaba efectivamente garantizada en Malí, ya que estaba recogido en varios convenios colectivos y también consagrado en la ley. Ahora bien, cuando la CEACR solicitó en su informe de 2002 que se le facilitaran ejemplos de esos convenios colectivos o disposiciones legislativas, el Gobierno, en sus memorias subsiguientes, no pudo proporcionar ningún ejemplo concreto. Así pues, la Comisión de Expertos, en sus informes de 2002, 2003, 2005, 2006, 2007 y 2008, se vio obligada una vez más a repetir sus comentarios anteriores y pidió al Gobierno que le informara sobre las medidas concretas adoptadas para velar por la aplicación del principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

A raíz de estos constantes comentarios de la CEACR, el Gobierno, en su memoria de 2008, anunció que se había llevado a cabo una revisión del Código del Trabajo vigente y que se habían presentado nuevas propuestas legislativas para armonizar el Código con el Convenio. Sin embargo, no profundizó en el contenido exacto de tales propuestas. La Comisión de Expertos, en su informe de 2009, manifestó su esperanza de que ese proceso de reforma comprendiese una modificación del artículo L.95 para así incorporar el principio de «igualdad de valor», y pidió al Gobierno que facilitase información más pormenorizada sobre las propuestas legislativas.

En sus memorias de 2010 y de 2014, el Gobierno confirmó que la reforma legislativa tenía efectivamente por objeto modificar el artículo L.95, pero no comunicó ningún avance concreto en la aprobación de una nueva ley que garantizara la incorporación del principio de «igual valor». La CEACR reiteró una vez más sus comentarios anteriores en otras dos Solicitudes Directas en 2011 y 2015, instando al Gobierno a continuar con la reforma y a armonizar el artículo L.95 del Código del Trabajo con lo dispuesto en el párrafo 1) del artículo 2) del Convenio núm. 100.

El diálogo con el Gobierno se intensificó aún más en 2016, cuando el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en sus observaciones finales, se sumó a la Comisión de Expertos y pidió al Gobierno que modificara su legislación a fin de garantizar la aplicación del principio de «igual valor».

Eliminación de los obstáculos en el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En 2017, se adoptó finalmente una reforma del Código del Trabajo que modificaba el artículo L.95. En una Observación publicada en su informe de 2018, la CEACR tomó nota con satisfacción de que en el nuevo artículo L.95 figuraba una definición del término «remuneración» que se correspondía con la del Convenio y reflejaba plenamente el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor en la medida en que prevé que «todo empleador habrá de garantizar, por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, la igualdad de remuneración entre los asalariados, independientemente de su origen, sexo, edad, condición y discapacidad». En el artículo se prevé también que «las categorías y clasificaciones profesionales, así como los criterios de promoción profesional deben ser comunes a los trabajadores de ambos sexos» y que «los métodos de clasificación de los empleos deben basarse en consideraciones objetivas». Por consiguiente, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que le mantuviera informada de la aplicación en la práctica de esta nueva ley y le instó a que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para todos los trabajadores de Malí.

Namibia

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

El caso se refiere a deficiencias en la legislación de Namibia en lo que respecta a la aplicación de los párrafos b) y c) del artículo 3 del Convenio núm. 182, sobre la prohibición de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas o cualquier tipo de actividad ilícita. Tras una serie de comentarios de la CEACR, en los que instó al Gobierno a abordar estas cuestiones y a cumplir lo dispuesto en el Convenio, así como comentarios similares del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en 2015 se aprobó una nueva Ley sobre el Cuidado y la Protección de los Niños, en la que se abordan en su totalidad las deficiencias que se habían detectado⁶⁰.

Antecedentes del caso

Namibia es miembro de la OIT desde 1978 y ha ratificado 15 convenios de la Organización, entre ellos, en 2000, el Convenio núm. 182.

Tras haber recibido la primera memoria del Gobierno sobre la aplicación de este Convenio, la Comisión de Expertos pidió más información sobre la aplicación del párrafo b) del artículo 3 relativo a la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, así como del párrafo c) del artículo 3 sobre la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en dos Solicitudes Directas dirigidas al Gobierno en 2004 y 2006.

Tras recibir la respuesta del Gobierno, la CEACR, en otra Solicitud Directa cursada en 2008, observó que la Ley sobre Prácticas Inmorales de Namibia de 1980 contenía una disposición por la que se prohibía la utilización u oferta de niños para la prostitución por parte de sus padres o tutores, y otra que sancionaba la contratación de mujeres con fines de prostitución. La Comisión señaló que el párrafo b) del artículo 3 del Convenio no se había aplicado plenamente, ya que la ley no castigaba la utilización, la oferta o el reclutamiento de menores que no fueran niñas para la prostitución por parte de personas que no fueran tutores o padres de los menores.

En lo tocante a la pornografía infantil, la Comisión de Expertos tomó nota de que la Ley sobre Prácticas Inmorales solamente sancionaba la comisión de «actos indecentes o inmorales» con niños menores de 16 años por parte de personas que tenían más de tres años de edad que el niño o la niña y que no estaban casadas con él o ella. A ese respecto, la CEACR recordó que en el Convenio se prohibía la utilización, el reclutamiento o la oferta de todos los niños menores de 18 años con fines de pornografía, independientemente de la edad del delincuente y de su relación con el niño o la niña. La Comisión de Expertos también solicitó una definición del término «acto indecente o inmoral» para asegurarse de que abarcara la pornografía.

En relación con el párrafo c) del artículo 3 del Convenio, la CEACR observó que no se había aplicado plenamente, ya que la legislación pertinente no parecía prohibir la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en especial para la producción y el tráfico de estupefacientes, ya que se trataba de una de las principales actividades delictivas en las que participaban los niños en el país.

Por consiguiente, la CEACR pidió al Gobierno que adoptara medidas para prohibir completamente la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños y niñas para la prostitución, la pornografía y actos ilícitos como el tráfico de drogas, y que facilitara información sobre las medidas que se hubieran adoptado a este respecto.

Diálogo con el Gobierno

A raíz de estos comentarios, el Gobierno emprendió reformas legislativas e informó a la CEACR de diversas medidas adoptadas a este respecto. En una Solicitud Directa de 2010, la Comisión de Expertos tomó nota de las afirmaciones del Gobierno de que se había presentado a la Asamblea Nacional un nuevo proyecto de «Ley de Lucha contra el Uso Indebido de Drogas», en el que se prohibía el tráfico, la venta y la posesión de estupefacientes. Sin embargo, la CEACR observó que en la memoria del Gobierno no se indicaba si el proyecto de ley contenía disposiciones sobre la prohibición de la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para esas actividades.

Por otra parte, la CEACR tomó nota de la indicación del Gobierno de que se había preparado un proyecto de «Ley sobre el Cuidado y la Protección de los Niños» por el que se prohibía la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para

la prostitución, la pornografía o la realización de actividades ilícitas de cualquier tipo y que se había presentado para su aprobación a la Asamblea Nacional. Por consiguiente, la Comisión instó al Gobierno a que ultimara la aprobación de este proyecto de ley en un futuro próximo.

Sin embargo, en su siguiente memoria sobre el Convenio núm. 182, el Gobierno no pudo informar de progresos sustanciales en la aprobación de los proyectos de ley mencionados, especialmente el proyecto de Ley sobre el Cuidado y la Protección de los Niños. Además, la Comisión de Expertos tomó nota del informe que el Gobierno presentó en 2011 al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en el que se afirmaba que la explotación delictiva y sexual de los niños se había producido en el país, ya sea por medio de la prostitución infantil o bien por el abuso por parte de adultos que se aprovechaban de los niños y niñas necesitados ofreciéndoles la posibilidad de satisfacer necesidades básicas a cambio de que accediesen a mantener relaciones sexuales.

La CEACR formuló una Observación en su informe de 2012, en el que instaba al Gobierno a que avanzara en la aprobación del proyecto de Ley de Cuidado y Protección de los Niños y a que adoptara todas las medidas necesarias para aplicar plenamente el Convenio. Además, la CEACR recibió la adhesión del Comité de los Derechos del Niño, que, en su informe de 2012, reconoció la problemática de la explotación y el abuso sexual y de otra índole de los niños y niñas en Namibia, e instó al Gobierno a que abordara estos problemas y siguiera las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Después de que el Gobierno, en su memoria de 2012, no pudiera informar de ningún progreso en las reformas, en 2014 indicó que la Asamblea Nacional de Namibia había aprobado la nueva Ley sobre Cuidado y Protección de los Niños.

En esa ley figuraban disposiciones por las que se prohibían la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños y niñas para su explotación sexual con fines comerciales o para la producción o tráfico de estupefacientes y se imponía una multa o una pena de prisión a toda persona que infringiera esa prohibición.

En su informe de 2016, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de la aprobación de la ley sobre Cuidado y Protección de los Niños y felicitó al Gobierno por haber atendido a sus comentarios anteriores. Instó al Gobierno a que velara por la aplicación efectiva de la nueva ley y a que facilitara información sobre su aplicación en la práctica en sus siguientes memorias, así como a que siguiera ocupándose de las cuestiones pendientes relativas a las peores formas de trabajo infantil en el país.

b) *Estados Árabes*

Qatar

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Este asunto se refiere a los numerosos casos de trabajo forzoso de trabajadores migrantes en Qatar. Estas prácticas se debieron en gran medida a un sistema de patrocinio que prohibía a los trabajadores migrantes abandonar el país o cambiar de empleo sin el permiso de su empleador, así como a otras prácticas abusivas, como la confiscación de los pasaportes de los trabajadores por parte de los empleadores o la retención de los salarios. Por otra parte, tales casos también se relacionaban con la falta de aplicación de la legislación contra el trabajo forzoso, debido a que los migrantes no tenían un acceso adecuado ni a mecanismos de denuncia ni a la posibilidad de iniciar procedimientos judiciales, así como a la deficiencia del sistema de inspección del trabajo y a la falta de imposición de sanciones disuasorias a los empleadores que abusan de sus trabajadores. Tras tomar nota de los informes de las organizaciones internacionales de trabajadores en los que se denunciaban estos problemas, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas instaron al Gobierno a que los abordara. Por otra parte, se presentaron procedimientos de denuncia contra Qatar, que en primer lugar se basaron en una reclamación en virtud del Artículo 24 y, posteriormente, en una queja formal en virtud del Artículo 26 de la Constitución de la OIT, tras lo cual el Consejo de Administración de la OIT decidió enviar una misión tripartita de alto nivel al país para evaluar el problema. La misión confirmó los alegatos formulados en las quejas, lo que llevó al Consejo de Administración y a la CEACR a reiterar sus comentarios anteriores, instando al Gobierno a abordar la cuestión. Como respuesta a estos pedidos, el Gobierno adoptó una serie de reformas legislativas y medidas de otra índole, que suprimieron el sistema de patrocinio e introdujeron diversas medidas de protección para los trabajadores migrantes contra prácticas abusivas. A la luz de estas nuevas circunstancias, el Consejo de Administración decidió dar por terminado el examen de la queja en virtud del Artículo 26 y convino en concertar un amplio programa de cooperación técnica entre la OIT y Qatar para respaldar las medidas de reforma que se estaban aplicando. Con el apoyo de los servicios de asesoramiento técnico de la OIT, se han alcanzado varios hitos desde entonces. El programa ha adoptado un doble enfoque, en primer lugar, para reforzar el marco jurídico y, en segundo lugar, para su aplicación y cumplimiento, incluida la promoción de una mayor concienciación sobre estas transformaciones entre los trabajadores, los empleadores y el público en general⁶¹.

Antecedentes del caso

Qatar es miembro de la OIT desde 1972 y ha ratificado seis convenios de la Organización, entre ellos el Convenio núm. 29.

Qatar es una economía de altos ingresos, que cuenta con el respaldo de una de las mayores reservas de gas natural y petróleo del mundo. Al igual que otros países del Golfo, Qatar ha recurrido a la mano de obra migrante para contribuir

a su rápido desarrollo. Por lo tanto, el país tiene una alta población de trabajadores migrantes, muchos de los cuales se encuentran empleados en el sector de la construcción.

En una comunicación al Consejo de Administración de la OIT de fecha 16 de enero de 2013, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) presentaron una reclamación con arreglo al Artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que alegaban el incumplimiento por parte de Qatar de los derechos que asisten a los trabajadores migrantes en el país dimanantes de lo dispuesto en el Convenio núm. 29.

En su reclamación las organizaciones señalaron que la contratación de trabajadores migrantes y su empleo se regía por la Ley núm. 4 de 2009 por la que se regulaba el sistema de patrocinio o *kafala*. En virtud de este sistema, los trabajadores migrantes que han obtenido un visado necesitan un patrocinador que ha de encargarse de todos los trámites necesarios para obtener el permiso de residencia. La ley prohibía entonces a los trabajadores cambiar de empleador patrocinador sin su consentimiento. Por otra parte, los trabajadores no podían salir del país de forma temporal o permanente a menos que tuvieran un permiso de salida expedido por el patrocinador. Los trabajadores que abandonaban su trabajo sin permiso podían ser denunciados a las autoridades como fugitivos, al tiempo que se les podía detener e imponer multas, o bien ser objeto de deportación o de acusaciones penales. Por otra parte, si bien los trabajadores podían presentar una queja ante el Ministerio de Trabajo contra la negativa de un empleador a conceder un permiso de salida, el Ministerio casi nunca revocaba la decisión del empleador, lo que hacía que ese mecanismo resultara ineficaz.

Por otra parte, los querellantes alegaron que existían prácticas generalizadas de los empleadores consistentes en confiscar los pasaportes de los trabajadores a su llegada, lo que también les impedía salir libremente del país. Así, sostuvieron que, si bien esta práctica era ilegal en virtud de la legislación de Qatar, la aplicación de esas leyes no se llevaba a cabo adecuadamente y, por lo tanto, los empleadores no las respetaban. Por otra parte, afirmaron que las elevadas comisiones de contratación antes de la partida y los gastos de viaje hacía que muchos trabajadores terminaran endeudados, y por consiguiente, se veían obligados a conservar sus puestos de trabajo en Qatar, independientemente de las condiciones de empleo.

Los querellantes también informaron de la existencia de otras prácticas laborales abusivas contra los migrantes, como el impago de salarios durante varios meses, el suministro de alojamiento en condiciones de saneamiento deficientes y sin electricidad, así como condiciones de trabajo peligrosas, que a menudo se traducían en lesiones o incluso en la muerte de los migrantes. Por otra parte, alegaron que los empleadores a menudo no proporcionaban visados de residencia a sus trabajadores, a pesar de que la ley así lo disponía. Esta práctica de dejar a los trabajadores «indocumentados» restringía su libertad de movimiento, ya que corrían el riesgo de ser detenidos, y les impedía acceder a servicios médicos o bancarios básicos. Los querellantes también indicaron que a los trabajadores migrantes a menudo se les ofrecía un contrato sustancialmente diferente del que

se les había prometido en sus países de origen o que se modificaba el contrato que habían concertado.

Los querellantes indicaron que, al restringir la posibilidad de que los trabajadores migrantes abandonaran el país o de que cambiaran de empleador, se les impedía efectivamente ponerse a salvo de las prácticas laborales abusivas, lo que en muchos casos daba lugar a que se convirtieran en víctimas del trabajo forzoso.

Por otra parte, las organizaciones querellantes alegaron que en la mayoría de los casos los empleadores que violaban las leyes contra el trabajo forzoso no eran objeto de sanciones, o estas no eran lo suficientemente disuasorias. Debido a la falta de inspecciones laborales, la carga de presentar quejas recaía en los trabajadores, que a menudo carecían de la información necesaria sobre esos mecanismos. Los trabajadores también se enfrentaban a barreras lingüísticas y a menudo no disponían de ingresos ni de alojamiento lícito a lo largo del procedimiento de denuncia o del proceso judicial, lo que dificultaba enormemente la obtención de una reparación. En consecuencia, muy pocas denuncias y demandas judiciales presentadas contra empleadores abusivos han prosperado.

En marzo de 2013, el Consejo de Administración de la OIT declaró admisible la reclamación presentada por la CSI y la FITCM, y se constituyó un comité tripartito *ad hoc* para examinarla.

La CEACR tomó nota de estos hechos y, a la espera de ese examen, decidió aplazar el estudio de la cuestión del trabajo forzoso de los trabajadores migrantes en Qatar hasta tanto no se publicasen las recomendaciones del comité *ad hoc*.

Diálogo con el Gobierno

En su respuesta a esos alegatos, el Gobierno no reconoció la existencia de prácticas generalizadas de trabajo forzoso en el país, y recordó que la legislación nacional garantizaba a todos los trabajadores la libertad de celebrar o rescindir contratos de trabajo y de dejar de trabajar en cualquier momento.

En relación con el sistema de *kafala*, el Gobierno afirmó que ese sistema no daba lugar a prácticas cuestionables y que salvaguardaba el equilibrio entre los derechos de los empleadores y los derechos de los trabajadores migrantes.

Asimismo, el Gobierno señaló que ponía especial empeño en cumplir sus obligaciones frente a los trabajadores migrantes y se esforzaba por luchar contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio articulándose con las embajadas de los países exportadores de mano de obra a fin de hacer un seguimiento de la situación de los trabajadores migrantes y resolver los posibles incumplimientos de las empresas. El Gobierno indicó además que había concertado numerosos acuerdos bilaterales con los países de origen, en los que se establecían las condiciones que debían incorporarse en los contratos de trabajo refundidos y se establecían condiciones más favorables que las previstas en la legislación.

En lo referente a la confiscación de pasaportes, el Gobierno indicó que esta práctica se había producido hacía tiempo, pero que ya no era así, puesto que los

empleadores que cometían tales actos incurrían en responsabilidad con arreglo a la ley y recibían sanciones administrativas.

Por lo que respecta al retraso o la falta de pago de los salarios, el Gobierno no negó que se hubiesen producido esos casos, sino que afirmó que se habían reducido debido a las medidas que había adoptado.

En relación con la falta de mecanismos de denuncia, el Gobierno afirmó que permitía a los trabajadores migrantes formular denuncias y que, si bien el número de denuncias recibidas había disminuido, el Ministerio estaba adoptando medidas tendientes a facilitar el proceso.

Si bien el comité *ad hoc* tomó nota de estos comentarios en sus recomendaciones publicadas en 2014, llegó a la conclusión de que muchos de los alegatos de la CSI y de las FITCM eran verosímiles y que el trabajo forzoso de los trabajadores migrantes seguía siendo un problema en el país. Por consiguiente, pidió al Gobierno que revisara el funcionamiento del sistema de *kafala* para asegurarse de que no expusiera a los trabajadores migrantes a una situación de mayor vulnerabilidad. También recomendó al Gobierno que garantizara a los trabajadores migrantes un acceso razonable a la justicia y que velara por que se aplicaran sanciones adecuadas a las violaciones de la legislación contra el trabajo forzoso.

Estas recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2014. Al poco tiempo, en la reunión de la Conferencia de junio de 2014, varios delegados de la Conferencia presentaron una queja formal sobre la misma cuestión contra Qatar en virtud del Artículo 26 de la Constitución de la OIT. Esta queja fue declarada admisible por el Consejo de Administración en noviembre de 2014.

En 2015, la CEACR tomó nota de la información del Gobierno de que había elaborado un proyecto de ley para derogar el sistema de *kafala*. Asimismo, indicó que se habían intensificado los esfuerzos para garantizar que no se retendrían los pasaportes de los trabajadores, así como para facilitar el acceso de los trabajadores a los procedimientos de denuncia y el fortalecimiento del servicio de inspección del trabajo. La Comisión de Expertos tomó nota de esa información, pero estimó, no obstante, que la mayor parte de la legislación y las prácticas que permitían la explotación de los trabajadores migrantes seguía vigente en el país e instó al Gobierno a que adoptara medidas concretas y oportunas para corregir esa situación.

En junio de 2015, el caso fue examinado por la Comisión de Aplicación de Normas. En sus conclusiones, dicha Comisión también instó al Gobierno a que suprimiera el sistema de *kafala* y lo sustituyera por un permiso de trabajo que permitiera al trabajador cambiar de empleador y salir del país. También pidió al Gobierno que colaborara con los países de origen para garantizar que no se cobraran comisiones de contratación a los trabajadores y que los contratos firmados en los países de origen no se modificaran en Qatar. Por otra parte, instó al Gobierno a que aplicara con firmeza las disposiciones legislativas relativas a la confiscación de pasaportes, facilitara el acceso de los trabajadores migrantes al sistema judicial y contratara más inspectores del trabajo.

En la reunión del Consejo de Administración celebrada en noviembre de 2015, el Gobierno presentó un informe en respuesta a la queja presentada con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 26. En ese informe, se indicaba la adopción de una nueva ley para modificar el sistema de *kafala*, que permitía a los trabajadores cambiar de empleador sin su consentimiento después de cinco años o al vencimiento del contrato. Asimismo, eliminó el requisito de que los trabajadores obtuvieran el consentimiento de su empleador para salir de Qatar, pero aún así les exigía que obtuviesen un permiso de salida ante las autoridades. Tomando nota de esa información, el Consejo de Administración pidió al Gobierno que recibiera una visita tripartita de alto nivel para evaluar el impacto de todas esas medidas, incluido el impacto de la ley recientemente sancionada.

Esta misión se llevó a cabo poco después, en marzo de 2016. Si bien en el informe de la misión se reconocen las medidas adoptadas por el Gobierno, en él también se confirma la mayoría de los alegatos formulados en la queja, como el uso abusivo del sistema de *kafala*, la práctica generalizada de confiscación de pasaportes, la modificación de los contratos luego de la llegada de los trabajadores migrantes, las elevadas comisiones de contratación, la retención de los salarios y la existencia generalizada de condiciones laborales peligrosas y de explotación, además de que no se aplican las normas para combatir el trabajo forzoso, y el deficiente acceso de los trabajadores migrantes al sistema judicial. En su reunión de marzo de 2016, el Consejo de Administración tomó nota de ese informe e instó al Gobierno a dar seguimiento a las cuestiones señaladas por la misión.

En su informe de 2016, la CEACR tomó nota de los resultados de la misión de alto nivel, así como de otros informes presentados por la CSI y demás interlocutores sociales. También tomó nota de la respuesta del Gobierno a esos informes. Sobre la base de esta información, llegó a la conclusión de que los cambios legislativos adoptados en 2015 no derogaron por completo el sistema abusivo de *kafala*, puesto que la ley seguía vinculando a los trabajadores con los empleadores durante un período de hasta cinco años y se seguía impidiendo que los trabajadores pudiesen salir libremente del país, ya que la ley seguía permitiendo que los empleadores se opusieran a que se aprobasen visados de salida de los trabajadores, y a consecuencia de ello, los trabajadores se veían obligados a tramitar prolongados recursos de apelación.

En lo que respecta a las cuestiones relativas a las comisiones de contratación, la sustitución de contratos, la retención de salarios, las condiciones laborales de explotación y la confiscación de pasaportes, la CEACR tomó nota de la indicación del Gobierno de que había adoptado diversas medidas para hacer frente a esos problemas. Entre ellas, la firma de acuerdos adicionales con los países que suministran mano de obra, el mejoramiento de las posibilidades de acceso por parte de los trabajadores a sus contratos y a la información sobre visados y sobre sus derechos, la aplicación de un «sistema de protección de salarios», así como la intensificación de las inspecciones del trabajo. No obstante, también tomó nota de las indicaciones del informe de la misión de alto nivel y de la CSI de que, a pesar de estas medidas, las prácticas abusivas seguían siendo generalizadas y que muchas de tales medidas solo se aplicaban en el caso de las grandes empresas,

y no así en el caso de las numerosas pequeñas empresas a través de las cuales se subcontrataba a los trabajadores migrantes y que empleaban a la mayor parte de la mano de obra migrante.

En relación con la cuestión del derecho de los migrantes a acudir a las instancias judiciales y a otros mecanismos de denuncia, la CEACR tomó nota de la indicación del Gobierno de que se había emprendido una serie de actividades de sensibilización para los migrantes y se habían establecido servicios de apoyo que ayudaban a los trabajadores a presentar sus denuncias. Sin embargo, también tomó nota de que en el informe de la misión de alto nivel se indicaba que, a pesar de esas medidas, la mayoría de los migrantes, especialmente los que se encontraban en pequeñas empresas, no conocían esos mecanismos y no podían acudir a ellos.

Ante estas cuestiones aún no resueltas, la CEACR reiteró sus comentarios anteriores, instando al Gobierno a adoptar medidas oportunas y eficaces para abordar todas las cuestiones señaladas en el informe de la misión y por parte de la CSI.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Tras estos nuevos comentarios, el Gobierno, en octubre de 2017, envió una comunicación al Consejo de Administración de la OIT en la que indicaba que se habían adoptado una serie de medidas adicionales.

Entre otras cosas, indicó que en 2017 se había sancionado una nueva ley que obligaba tanto a los trabajadores como a los empleadores a remitir toda disputa sobre las relaciones laborales al Ministerio de Trabajo para su resolución. En caso de no alcanzarse un arreglo satisfactorio, se remitía a un comité especializado en solución de controversias creado a ese fin, que emitía una decisión vinculante en un plazo no superior a tres semanas. Contra esa decisión, era posible interponer un recurso de apelación ante un tribunal. El Gobierno también indicó que se sancionó una segunda ley en la que se prevé una protección específica para los trabajadores domésticos migrantes, que han sido especialmente vulnerables a las prácticas de trabajo forzoso.

Con respecto a la posibilidad de cambiar de empleador, el Gobierno anunció que había eliminado las limitaciones impuestas anteriormente a los trabajadores migrantes para cambiar de empleador y confirmó que ahora era posible que un trabajador cambiara de empleador presentando una simple notificación por Internet al Gobierno. Por otra parte, en lo tocante a las dificultades de los migrantes para salir del país, el Gobierno indicó que se había sancionado otra ley. En esta nueva ley se prevé explícitamente el derecho de los trabajadores a regresar a su país de origen, notificando dicha decisión a sus empleadores. Las únicas razones por las que podía denegarse la salida eran la existencia de reclamaciones contra el trabajador, la existencia de un procedimiento judicial en su contra pendiente de resolución o la imposición de una condena penal al trabajador. Por otra parte, la nueva ley introduce un comité de quejas ante el cual los trabajadores migrantes pueden presentar una apelación en caso de que se les deniegue la salida, la cual debe resolverse en un plazo de tres días. Contra la decisión del comité se puede

presentar otra apelación al Ministerio, que debe resolverse en un plazo de 48 horas. El Gobierno indicó además otras campañas de sensibilización respecto de estos mecanismos.

El Gobierno también indicó otra serie de medidas encaminadas a proteger a los trabajadores migrantes contra las prácticas abusivas, como la ampliación de su sistema de protección de los salarios a las pequeñas empresas, la mejora de los sistemas de detección y prevención de los problemas de salud y seguridad en el trabajo o la mejora de la protección contra las tarifas abusivas de contratación y la modificación de los contratos.

Tomando nota de esta información, así como de los informes de interlocutores sociales y de otros agentes internacionales, según los cuales, gracias a las medidas adoptadas por el Gobierno la situación del trabajo forzoso había mejorado considerablemente en el país, el Consejo de Administración decidió, en octubre de 2017, cerrar el procedimiento de queja previsto en el Artículo 26 y acordar un programa amplio de cooperación técnica de tres años de duración para apoyar las medidas de reforma laboral en curso. Este programa informará anualmente al Consejo de Administración hasta el 2020. Con esta iniciativa, el Gobierno de Qatar se comprometió a armonizar sus leyes y prácticas con las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular mediante la aplicación de los comentarios conexos de los órganos de control de la OIT, en particular los de la CEACR que habían dado inicio a todo este proceso. Posteriormente, en abril de 2018, se estableció una Oficina de proyectos de la OIT en Doha, la capital de Qatar, que brinda apoyo al programa de reforma laboral del Gobierno. Desde el inicio del proyecto de Cooperación Técnica, la OIT ha colaborado con el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales (ADLSA), así como con otros ministerios del Gobierno, incluidos el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Justicia. Además, fueron introducidas una serie de reformas laborales, tres de las cuales marcarán el fin del sistema de patrocinio en 2020:

- La Ley núm. 13 de 2018 suprimió el visado de salida para los trabajadores cubiertos por la Ley del Trabajo, con una posible excepción que concederá el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, a petición de un empleador, con respecto al cinco por ciento de la fuerza de trabajo, sobre la base de una justificación basada en la naturaleza de su trabajo;
- De manera a extender la cobertura de la Ley núm. 13 de 2019, una decisión ministerial por la cual se suprimen los permisos de salida para los trabajadores bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, incluyendo los trabajadores domésticos, fue adoptada en octubre de 2019 y debería entrar en vigor en enero de 2020;
- El Consejo de Ministros aprobó en octubre de 2019 un proyecto de ley por medio del cual se concede movilidad laboral a los trabajadores migrantes y el cual debería entrar en vigor en enero de 2020.

La CEACR continuará examinando estos desarrollos y dialogando con las autoridades de Qatar a fin de velar por el progreso constante y el pleno cumplimiento del Convenio.

c) Asia Central y Meridional

Nepal

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

El caso se refiere a la declaración del estado de emergencia emitida por el Rey de Nepal en 2005, tras la cual se suspendieron gran parte de los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, se interrumpieron las actividades sindicales y se detuvo arbitrariamente a sindicalistas. Esto impidió el buen funcionamiento de las consultas tripartitas entre el Gobierno y los interlocutores sociales, lo que es incompatible con el Convenio núm. 144, que obliga a llevar a cabo dichas consultas. A raíz de los comentarios de la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical, en los que se instaba al Gobierno a restablecer un sistema adecuado de consultas tripartitas en Nepal, así como de varias misiones de asistencia técnica de la OIT al país, se adoptó una nueva Constitución provisional en la que se consagró el principio de consultas tripartitas en uno de sus artículos. Por otra parte, en los años subsiguientes, el Gobierno pudo informar del restablecimiento de instituciones adecuadas para el diálogo tripartito y la celebración de consultas tripartitas periódicas sobre una serie de temas. En 2015, la Constitución provisional fue sustituida por una nueva Constitución, en la que se reafirman los derechos de los trabajadores, de los empleadores y de sus organizaciones, anteriormente suspendidos⁶².

Antecedentes del caso

Nepal es miembro de la OIT desde 1966 y ha ratificado 11 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 144.

En 2005, la Comisión de Expertos tomó nota de la memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio núm. 144, en la que confirmó que, al ratificar el Convenio, había aceptado la cooperación tripartita como base para la elaboración de leyes y políticas y la adopción de decisiones relativas a la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El Gobierno confirmó que cumplía plenamente las disposiciones del Convenio y se refirió a las diversas medidas adoptadas para su aplicación, entre ellas la creación de un mecanismo institucional para la celebración de consultas tripartitas, así como la puesta en marcha de una cooperación tripartita sobre diversas cuestiones, como la seguridad y la salud en el trabajo, el trabajo infantil, el trabajo forzoso o el VIH/SIDA.

Sin embargo, en junio del mismo año, la aplicación del Convenio núm. 144 por parte de Nepal fue objeto de un debate en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas. Durante el debate, representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores nepaleses facilitaron información según la cual el Rey de Nepal había asumido poderes ejecutivos directos en febrero de 2005 y había declarado el estado de emergencia. Tras esta decisión, se suspendieron varios derechos constitucionales, entre ellos la libertad de asociación y el derecho de

sindicación, así como el derecho a la libertad de expresión y de reunión, al tiempo que cientos de ciudadanos fueron detenidos de forma arbitraria, entre los que se encontraban cerca de dos docenas de activistas sindicales. Por otra parte, se vigilaron y registraron –y en ocasiones también se cerraron– oficinas sindicales, se prohibieron las reuniones sindicales y las concentraciones, y también se denegó el registro de varias organizaciones sindicales.

La Comisión de Aplicación de Normas tomó nota de esta información y expresó su más profunda preocupación por la situación en el país e invitó al Gobierno a adoptar todas las medidas apropiadas para promover el diálogo tripartito sobre las normas internacionales del trabajo en el país. También sugirió al Gobierno que aprovechara la asistencia técnica de la OIT para facilitar y promover el diálogo social en Nepal.

Diálogo con el Gobierno

Tras este debate, la Comisión de Expertos, en su informe de 2006, hizo suyas las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas y expresó su profunda preocupación por la falta de respeto de los derechos fundamentales en el país y sus repercusiones en el ejercicio de las consultas tripartitas. Asimismo, instó al Gobierno a que velara por que se respetara en la legislación y en la práctica el principio de la consulta tripartita con arreglo al Convenio núm. 144, y recordó que la OIT estaba dispuesta a prestar asistencia técnica al Gobierno a este respecto.

A raíz de una queja presentada en 2005, el caso también fue examinado por el Comité de Libertad Sindical, que, en sus conclusiones publicadas en marzo de 2006, también instó al Gobierno a que se abstuviera de toda injerencia indebida en los asuntos sindicales y a que impartiera instrucciones adecuadas a las autoridades competentes para que velaran por que no se produjeran actos de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos.

A raíz de estos comentarios, la Comisión de Expertos, en una Observación publicada en su informe de 2007, tomó nota de que la situación había mejorado como resultado de una serie de medidas adoptadas por el Gobierno para atender a dichos comentarios. Entre otras cosas, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que se estaban modificando numerosas leyes y normativas a fin de adecuarlas al nuevo contexto político. También tomó nota de que se había aprobado un instrumento constitucional provisional que restablecía algunas de las garantías constitucionales que se habían suspendido. Por último, el Gobierno indicó también que había pedido tanto a las organizaciones de trabajadores como a las de empleadores que se reunieran y formularan recomendaciones sobre reformas que permitieran mejorar la situación. No obstante ello, si bien acogió positivamente estas medidas, la Comisión de Expertos también tomó nota de informes de los interlocutores sociales nepaleses en los que se indicaba que la situación en el país seguía siendo preocupante en lo referente al pleno respeto de los derechos de los trabajadores y de los empleadores y al principio de la consulta tripartita.

Tras estos comentarios, el Gobierno aceptó recibir una misión de asistencia técnica de la OIT, que se llevó a cabo en abril de 2007. La misión, que se centró en el diálogo social, reunió al Gobierno y a los interlocutores sociales y supuso una oportunidad para determinar los escollos concretos que dificultaban la aplicación efectiva del Convenio núm. 144 en Nepal.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En una Observación publicada en su informe de 2009, la CEACR tomó nota con interés de que una nueva Constitución provisional había entrado en vigor en Nepal. En su artículo 154 se estableció una Comisión Nacional del Trabajo como nuevo mecanismo institucional para la celebración de consultas tripartitas. También tomó nota de que se había preparado la correspondiente Ley sobre la Comisión del Trabajo para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154. Por otra parte, tomó nota de la indicación del Gobierno de que estaba celebrando consultas con representantes de los interlocutores sociales a diversos niveles durante la preparación de las memorias que habían de presentarse a la OIT y de que se habían celebrado 79 consultas de ese tipo durante el período que abarca tales memorias.

En otra observación publicada en su informe de 2013, la Comisión de Expertos tomó nota de que el Gobierno había indicado además que había venido fomentando el diálogo social sobre una base bipartita y tripartita en todos los casos y siempre que fuera posible, y que el tripartismo ya estaba firmemente institucionalizado en el país, y que todas las principales decisiones de política y las principales iniciativas legislativas habían sido el resultado de consultas tripartitas y del consenso. El Gobierno indicó además que todos los comités establecidos en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo relacionados con el trabajo, las relaciones laborales, la seguridad y la salud en el trabajo y el trabajo infantil eran tripartitos en su composición. Por otra parte, la CEACR tomó nota de que en julio de 2012 se había celebrado una Conferencia Nacional del Trabajo y el Empleo, organizada con el apoyo técnico y financiero de la Oficina de la OIT en Nepal. La conferencia concluyó con la aprobación de una declaración en la que se hacía referencia al desarrollo y la promoción de buenas relaciones laborales y a la creación de un entorno tripartito de confianza.

La Comisión de Expertos acogió con beneplácito esta información y encomió al Gobierno por los progresos realizados en la aplicación del Convenio núm. 144 y le pidió que la mantuviera informada de toda medida adicional que se adoptara en relación con la promoción de las consultas tripartitas en el país.

En 2015 se adoptó una nueva Constitución en Nepal, que sustituye a la anterior que tenía carácter provisional, y en la que se respetan todas las garantías fundamentales pertinentes para el buen funcionamiento de las consultas tripartitas, incluidas la libertad de asociación y el derecho de sindicación, la libertad de expresión y la libertad de reunión.

Pakistán

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

El caso se refiere a la existencia de lagunas en la legislación pakistaní, en la que no se establecía la edad mínima de 14 años para trabajar ni la edad mínima de 18 años para realizar actividades laborales peligrosas, ni se preveía una lista en la que se determinaran esas actividades peligrosas. Tomando nota de que la falta de prescripción de esas edades mínimas es incompatible con las disposiciones de los artículos 2 y 3 del Convenio núm. 138, la CEACR instó al Gobierno a que armonizara sus leyes con el Convenio. Tras estos comentarios y observaciones de otros organismos internacionales, así como las consultas continuas entre el Gobierno pakistaní y expertos de la OIT, se adoptaron nuevas leyes en las que se establece una edad mínima de admisión al empleo y una lista de actividades laborales peligrosas en dos de las cinco provincias del Pakistán, mientras que en el resto de las demás provincias se debaten proyectos de ley similares⁶³.

Antecedentes del caso

El Pakistán es miembro de la OIT desde 1947 y ha ratificado 36 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 138.

De conformidad con el artículo 11, 3) de la Constitución del Pakistán, ningún niño menor de 14 años podrá trabajar en un empleo peligroso.

Esta garantía constitucional se materializó en los artículos 2 y 3 de la Ley sobre el Empleo de los Niños del Pakistán, de 1991, en la que se prohibía el empleo de niños menores de 14 años en el trabajo nocturno y en una serie de ocupaciones peligrosas enumeradas en el anexo de esa ley. Otros tipos de trabajos peligrosos que no deben ser realizados por niños menores de 14 años también figuran en el Reglamento sobre Empleo de los Niños de 1995.

En 2010, en una Solicitud Directa dirigida al Gobierno, la CEACR señaló que, al momento de la ratificación del Convenio núm. 138, el Pakistán había fijado en 14 años la edad mínima de admisión al empleo. Por lo tanto, la Comisión de Expertos recordó al Gobierno que, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, el empleo de niños menores de 14 años debe estar prohibido en el país, y no solo en un cierto número de trabajos peligrosos, como se establece en Ley sobre el Empleo de los Niños.

Por otra parte, la Comisión de Expertos recordó que, en virtud del artículo 3 del Convenio, la edad mínima de admisión a cualquier tipo de trabajo peligroso debe ser de 18 años. Así pues, la Comisión se refirió al hecho de que en la legislación nacional no se prohibía la realización de actividades laborales peligrosas a los niños con edades comprendidas entre los 14 y los 17 años. Al tiempo que señaló esta falencia en la aplicación del Convenio núm. 138, la Comisión de Expertos también tomó nota de la indicación del Gobierno de que había elaborado un proyecto de ley sobre las condiciones de empleo y de servicio, que prohibiría tanto el empleo de todo niño menor de 14 años como diversos procesos laborales peligrosos para los niños menores de 18 años. Por consiguiente, la Comisión instó al Gobierno a

que adoptara las medidas necesarias para garantizar la adopción de esta ley y, en general, la plena aplicación de los artículos 2 y 3 del Convenio.

Diálogo con el Gobierno

Tras recibir la memoria del Gobierno de 2010 sobre el Convenio núm. 138, la CEACR observó que en ella no figuraba información sobre nuevos avances realizados en relación con la aprobación del proyecto de ley sobre las condiciones de empleo y de servicio ni de ninguna otra ley sobre la edad mínima de admisión al empleo. En una Observación publicada en su informe de 2011 y que se repite en su informe de 2012, la Comisión de Expertos instó al Gobierno a abordar sus comentarios anteriores y a avanzar en la aprobación del proyecto de ley. Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas se sumó a la CEACR, que, en su informe de 2009, también manifestó su preocupación por las edades mínimas exiguas y variables que se establecen en la legislación nacional.

En respuesta a estos comentarios, en la memoria de 2013 que presentó a la CEACR, el Gobierno indicó que, a raíz de una reforma constitucional, la facultad de legislar en materia laboral se había transferido a la esfera provincial. La CEACR señaló además que, tras esa reforma, el Pakistán había participado en un programa de asistencia técnica de la OIT. Este programa permitió la elaboración de planes de acción, por parte de cada uno de los gobiernos provinciales, para atender a los comentarios de la Comisión de Expertos, entre los que se incluye la adopción de legislación en la que se establece una edad mínima de admisión al empleo y se prohíbe el empleo de niños menores de 18 años en trabajos peligrosos. El Gobierno indicó que las provincias, en coordinación con el Gobierno Federal, habían elaborado una Ley de Prohibición del Empleo de Niños para que se prohibiera el empleo de niños menores de 14 años y el empleo de personas menores de 18 años en trabajos peligrosos. Por otra parte, el Gobierno indicó que esos proyectos se presentarían en breve ante las asambleas legislativas provinciales. Además, la Comisión tomó nota de la información facilitada por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT/IPEC) de que, a partir de octubre de 2012, se había iniciado la elaboración de listas de actividades prohibidas de trabajo infantil peligroso en todas las provincias.

Tomando nota de esta información, la CEACR, en una Observación publicada en su informe de 2014, instó una vez más al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para que el proyecto de ley por el que se prohibía el empleo de personas menores de 14 años y menores de 18 años para realizar trabajos peligrosos, así como la legislación que determinaba los tipos de trabajos peligrosos prohibidos, se adoptaran en breve en cada provincia.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En 2015 y 2016, en dos de las cinco provincias del Pakistán, Khyber Pakhtunkhwa y Punjab, se sancionaron leyes en las que figuraban listas de tipos de trabajos peligrosos prohibidos para menores de 18 años, de conformidad con los comentarios

de la CEACR. Estas listas se elaboraron previa consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores y se examinaron en el Comité Consultivo Tripartito Provincial, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, en las nuevas leyes se establecía una edad mínima de admisión al empleo de 14 años en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa y de 15 años en la provincia de Punjab.

En su informe de 2018, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de estos cambios legislativos. También tomó nota de la indicación del Gobierno de que en las tres provincias restantes del Pakistán, el territorio de la capital – Islamabad –, Balochistan y Sindh, se habían propuesto proyectos de ley en los que se establecía una edad mínima de admisión al empleo de por lo menos 14 años y una lista de actividades laborales peligrosas. Por consiguiente, la Comisión pidió al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para garantizar la aprobación de esos proyectos de ley en el resto de las provincias. La CEACR también pidió al Gobierno que velara por la aplicación efectiva de esas leyes y, en general, que adoptara todas las medidas apropiadas para erradicar el trabajo infantil, sobre todo en sus peores formas, en todo el Pakistán.

Uzbekistán

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

El caso se refiere al uso generalizado del trabajo forzoso de niños en edad escolar por parte de las autoridades locales uzbekas para la cosecha nacional de algodón, lo cual es incompatible con el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, núm. 182. Tras haber planteado esta cuestión al Gobierno uzbeko, la CEACR, junto con la Comisión de Aplicación de Normas y varios otros órganos de control de las Naciones Unidas, entabló un diálogo con el Gobierno, instándole a que abordara el problema y pusiera fin a esta práctica. Si bien en un principio minimizó el problema, el Gobierno aceptó finalmente la puesta en marcha de varias misiones de seguimiento nacionales e internacionales para evaluar el número de niños afectados y puso en marcha un Programa de Trabajo Decente por País con la OIT, a través del cual se adoptaron una serie de medidas para hacer frente a la cuestión, con lo que se redujo drásticamente el número de niños que se veían obligados a trabajar en la cosecha de algodón en el país⁶⁴.

Antecedentes del caso

Uzbekistán es miembro de la OIT desde 1992 y ha ratificado 14 convenios de la Organización, entre ellos el Convenio núm. 182.

La Constitución y el Código Penal de Uzbekistán prohíben el trabajo forzoso y el empleo de menores de 18 años en condiciones de trabajo peligrosas. Además, en virtud de un decreto firmado por el Primer Ministro de Uzbekistán en 2008, está prohibido todo tipo de trabajo infantil, en particular en la cosecha del algodón.

Sin embargo, a pesar de estas leyes, a partir de 2008, la CEACR comenzó a recibir informes de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), así como de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y otras federaciones sindicales sobre el uso generalizado del trabajo forzoso infantil en la cosecha nacional de algodón en al menos 12 de las 13 regiones de Uzbekistán. Según esos informes, las autoridades locales obligaron a 1,5 millones de niños en edad escolar a abandonar sus escuelas y dedicarse a la cosecha de algodón durante un máximo de tres meses al año. En los informes se indicaba además que esa participación no se debía a una situación de pobreza familiar, sino a una movilización auspiciada por el Estado en beneficio del Gobierno, que el trabajo forzoso afectaba a niños de hasta 9 años de edad y que esos niños tenían que trabajar todos los días, incluso los fines de semana, y que el trabajo era peligroso, ya que entrañaba el acarreo de cargas pesadas, el empleo de plaguicidas y se realizaba en condiciones meteorológicas extremas, y que, según se informaba, se producían accidentes que causaban lesiones y muertes.

Al igual de lo que se desprende de los informes de la OIE y de la CSI, la Comisión de Expertos también tomó nota de las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en las que se corroboraron tales alegatos y se instó al Gobierno a que adoptase todas las medidas necesarias para garantizar que la participación de los niños y niñas en edad escolar en la recolección de algodón se atenga íntegramente a las normas internacionales del trabajo sobre la infancia. La CEACR también tomó nota de una publicación de 2010 del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la que se mencionaba asimismo la creciente preocupación por la movilización estacional de niños para la cosecha de algodón en Uzbekistán, así como el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas de 2009 sobre Uzbekistán, en el que también se examinaba esta cuestión.

En una Observación publicada en su informe de 2010, la CEACR recordó al Gobierno que en virtud de los apartados a) y d) del artículo 3 del Convenio núm. 182, el trabajo forzoso y el trabajo peligroso fueron considerados como las peores formas de trabajo infantil y que, en virtud del artículo 1, se pidió a los Estados Miembros que adoptaran medidas inmediatas y eficaces para garantizar la prohibición y eliminación de esos actos con carácter urgente. La Comisión de Expertos también recordó que en virtud del párrafo 1) del artículo 7 del Convenio, los países que lo ratificaron debían velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se daba efecto al Convenio. La Comisión llegó a la conclusión de que el uso generalizado del trabajo forzoso y peligroso de menores en la cosecha de algodón constituía una clara violación del Convenio, e instó al Gobierno a que adoptara medidas eficaces y con plazos concretos para erradicarlo.

Diálogo con el Gobierno

El caso fue seleccionado por la Comisión de Aplicación de Normas para su examen, que se llevó a cabo en 2010. Durante el debate, el Gobierno de Uzbekistán se refirió a una serie de medidas adoptadas para garantizar la aplicación de las leyes nacionales contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil, incluida la aplicación de un Plan de Acción Nacional para la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT. Sin embargo, el Gobierno minimizó las declaraciones de los interlocutores sociales y de los órganos de control de las Naciones Unidas, afirmando que no existía ningún caso de coacción sobre un gran número de niños para que participaran en la cosecha de algodón. La Comisión de Aplicación de Normas, tomando nota de los numerosos informes en los que se detallaba el problema, así como del amplio consenso entre los órganos de las Naciones Unidas sobre la cuestión, llegó a la conclusión de que el trabajo forzoso infantil en la cosecha de algodón seguía siendo un problema de gran preocupación en la práctica e instó al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para luchar contra ese flagelo. También alentó al Gobierno a que aceptara una misión de observación tripartita de alto nivel de la OIT, con pleno y oportuno acercamiento a todas las situaciones y partes pertinentes, incluso en los campos de algodón, a fin de evaluar la aplicación del Convenio núm. 182.

Sin embargo, en la memoria que presentó a la CEACR en 2010, el Gobierno repitió sus manifestaciones anteriores e indicó que casi la totalidad del algodón producido en el país se producía en fincas algodonerías privadas, y que el sistema educativo bien desarrollado constituía un obstáculo para el empleo forzoso de niños. También se refirió a varias medidas adoptadas contra el trabajo infantil en el marco del Plan de Acción Nacional, pero no indicó ningún resultado concreto en relación con esas medidas. El Gobierno tampoco estaba dispuesto a aceptar la solicitud de una misión de observación de alto nivel. Tomando nota de esas declaraciones, la Comisión de Expertos, en su informe de 2011, confirmó sus comentarios anteriores en el sentido de que el trabajo forzoso infantil en la cosecha de algodón seguía siendo un problema e instó al Gobierno a que adoptara medidas concretas y oportunas para abordar la cuestión y a que aceptara la misión de seguimiento de alto nivel para permitir una evaluación independiente del problema.

Durante la Conferencia de 2011, el caso fue examinado nuevamente por la Comisión de Aplicación de Normas, que expresó su preocupación por la falta de cooperación del Gobierno. También reiteró su pedido de que se enviara una misión de seguimiento de alto nivel. Estos comentarios son reiterados por la CEACR en una Observación publicada en su informe de 2012, en la que esta última también tomó nota de los nuevos informes de la CSI según los cuales los campos algodonerías del país habían sido estrictamente custodiados por personal policial y de seguridad, en un intento de impedir el seguimiento independiente de la situación.

Una vez más, el Gobierno no aceptó una nueva solicitud para que se realizase una misión de seguimiento. Sin embargo, en la memoria que presentó a la Comisión

en 2012, el Gobierno indicó que había aprobado un nuevo decreto por el que se adoptaban medidas adicionales para la aplicación del Convenio núm. 182, entre ellas medidas destinadas a mantener un control eficaz del trabajo infantil en la agricultura y medidas tendientes a reforzar el control de la asistencia de los alumnos a las aulas, así como medidas para que se estableciera la responsabilidad personal de los directores de los centros de enseñanza en relación con la asistencia plena de los alumnos a tales centros.

En su informe de 2013, la CEACR señaló que, según diversas fuentes, en 2012, como resultado de estas nuevas medidas, se había producido una disminución del número de niños que trabajaban en la cosecha de algodón. No obstante, la Comisión de Expertos llegó a la conclusión de que el problema seguía planteándose de forma muy extendida, por lo que reiteró sus Observaciones anteriores e instó al Gobierno a que aceptara una misión de seguimiento de la OIT.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En 2013, se celebró otro debate sobre el caso en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas. Sin embargo, en esta ocasión, el Gobierno reconoció plenamente la existencia del problema. El Gobierno también indicó su voluntad de emprender una estrecha cooperación técnica con la OIT para abordar la cuestión y aceptar el seguimiento de la cosecha de algodón de 2013 con la asistencia técnica de la OIT. Como medida de seguimiento, el Gobierno organizó una mesa redonda con la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, la Comisión Europea y los representantes de las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores, durante la cual se acordó la realización de una misión de seguimiento integrada tanto por observadores de la OIT como por observadores nacionales.

Los participantes en la misión siguieron de cerca la cosecha de algodón de 2013 y realizaron visitas de inspección en todo el país. En su informe de 2014, la CEACR observó con interés que la misión fue recibida por las autoridades en un clima de colaboración y cooperación positivas y fructíferas y que, si bien se detectaron varios casos de trabajo forzoso infantil, en el informe de la misión se llegó a la conclusión de que, al parecer, el trabajo forzoso infantil dejó de emplearse sistemáticamente en la cosecha de algodón de 2013. Por otra parte, la Comisión de Expertos tomó nota de la declaración del Gobierno de que se habían adoptado las medidas de seguimiento pertinentes para reintegrar a los niños en las instituciones educativas en los casos de trabajo infantil detectados por la misión. El Gobierno indicó además su voluntad de cooperar con la OIT sobre una base más amplia en el marco de un Programa de Trabajo Decente por País. La CEACR acogió con beneplácito este importante avance hacia la plena aplicación del convenio e instó al Gobierno a que prosiguiera e intensificara sus esfuerzos en este sentido.

En su informe de 2015, la CEACR tomó nota de las nuevas actividades de seguimiento que el Gobierno llevó a cabo durante la cosecha de algodón de 2014, así

como de las medidas adoptadas conjuntamente con los interlocutores sociales nacionales para aplicar los convenios de la OIT, entre las que cabe citar la organización de seminarios sistemáticos de educación y de sensibilización sobre las peores formas de trabajo infantil. También tomó nota con interés de la elaboración y adopción de un Programa de Trabajo Decente por País, que se concertó entre el Gobierno, los interlocutores sociales y la OIT en 2014 y que tenía por objetivo prioritario garantizar que las condiciones de trabajo y empleo en la agricultura, y en particular en el sector de las plantaciones de algodón, fueran conformes con los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT. Asimismo, la Comisión de Expertos tomó nota de las misiones internacionales de seguimiento durante la cosecha de algodón de 2014, según las cuales, si bien todavía se habían detectado algunos casos de niños que recogían algodón, el 91% de los estudiantes estaban presentes en las instituciones educativas visitadas, y varios directores de colegios profesionales y jefes de explotaciones agrícolas habían sido declarados responsables desde un punto de vista administrativo por obligar a niños y niñas a trabajar.

En sus siguientes informes de 2016 y 2017, la CEACR tomó nota además de los informes de la OIE y de la CSI de que la situación en el país estaba evolucionando rápidamente hacia una erradicación completa del trabajo infantil. También tomó nota de los informes emitidos por las posteriores misiones de seguimiento nacionales e internacionales que se habían llevado a cabo en el país, en los que se indicaba que las autoridades uzbekas habían adoptado una serie de medidas encaminadas a reducir la incidencia del trabajo infantil y a convertirlo en una situación inaceptable desde el punto de vista social. Por consiguiente, la Comisión de Expertos encomió al Gobierno por su labor y le instó a que prosiguiera con tales medidas y las mantuviera en estudio a fin de garantizar la erradicación completa del trabajo infantil en el país.

d) *Asia Oriental*

República de Corea

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

El caso se refiere a las observaciones de los interlocutores sociales coreanos en las que se señalaban una serie de deficiencias del servicio de inspección del trabajo de la República de Corea en lo que respecta a las obligaciones que incumben a Corea en virtud del Convenio núm. 81. Estas cuestiones se relacionan con la falta de formación de los inspectores, la inadecuada colaboración entre el servicio de inspección y los interlocutores sociales, una representación insuficiente de las mujeres en el personal de inspección y un número escaso de inspecciones, debido a la escasa dotación de inspectores en su conjunto. A raíz de varios comentarios de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas, en los que se pedía al Gobierno que abordara estas cuestiones y que velara por el buen funcionamiento de su servicio de inspección del trabajo de conformidad con el Convenio, el Gobierno adoptó una serie de medidas para dar respuesta a las cuestiones que se habían planteado⁶⁵.

Antecedentes del caso

La República de Corea es miembro de la OIT desde 1991 y ha ratificado 29 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 81.

En una Observación publicada en su informe de 2000, la CEACR tomó nota de las observaciones de la Federación de Empleadores de Corea (KEF), según las cuales era necesario reforzar en el país la función de la inspección del trabajo consistente en proporcionar información y asesoramiento técnico, prevista en el artículo 3 del Convenio núm. 81, puesto que no se disponía de programas específicos de formación o educación para los inspectores. Por otra parte, la KEF alegó que no se cumplía adecuadamente la prescripción que establece la obligación de garantizar la colaboración entre la inspección del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio.

Junto con la KEF, la Comisión de Expertos también tomó nota de las observaciones de la Federación de Sindicatos Coreanos (FKTU), en las que se señalaba la baja proporción de mujeres en el personal de la inspección del trabajo, que tan solo representaba el 12 por ciento del total de los inspectores. En virtud del artículo 8 del Convenio, en el que se establece que las mujeres y los hombres podrán ser nombrados para formar parte del personal de inspección, y teniendo en cuenta que las mujeres representaban el 41 por ciento de los empleados coreanos, la FKTU insistió en la necesidad de que el Gobierno redoblase sus esfuerzos para aumentar el número de inspectoras.

La CEACR tomó nota de esos informes y pidió al Gobierno que expresara sus opiniones sobre las observaciones de la KEF y de la FKTU.

Diálogo con el Gobierno

En su respuesta a las observaciones de la KEF, el Gobierno indicó que los inspectores recibían anualmente cursos de formación sobre la prestación de asesoramiento técnico y la difusión de información entre trabajadores y empleadores. Sin embargo, la Comisión de Expertos también observó que la prestación de ese asesoramiento técnico figuraba en el reglamento sobre las funciones de los inspectores del trabajo. En una Observación publicada en su informe de 2004, pidió al Gobierno que proporcionara más información sobre la forma en que se capacitaba a los inspectores y la manera en que esa capacitación les ayudaba a prestar dicho asesoramiento.

En lo que se refiere a las observaciones de la KEF sobre la coordinación tripartita entre la inspección del trabajo y los interlocutores sociales, el Gobierno indicó que se había creado un Comité de Deliberación de la Política de Seguridad y Salud en el Trabajo (ISHPDC), que era un órgano tripartito, y que había deliberado y coordinado importantes cuestiones de política en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. La CEACR pidió al Gobierno que proporcionara más información sobre la labor del ISHPDC.

Respecto de las observaciones de la FKTU, el Gobierno explicó que el número de inspectoras había venido aumentando y que se había incrementado en un 8,3 por ciento entre 1999 y 2001. También señaló que el Ministerio de Trabajo ya había pedido que se aumentara el personal femenino de inspección en las oficinas regionales del trabajo. Por consiguiente, la Comisión de Expertos expresó su esperanza de que el Gobierno, en los años subsiguientes, proporcionara más información sobre los progresos realizados a este respecto.

El diálogo con el Gobierno se intensificó aún más cuando el asunto se incluyó en la lista de casos que examinó la Comisión de Aplicación de Normas en junio de 2004. Durante el debate, el Gobierno reiteró que, desde la ratificación del Convenio núm. 81, había hecho todo lo posible para que el servicio coreano de inspección del trabajo funcionara de conformidad con los principios y disposiciones de dicho Convenio. No obstante, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas instaron al Gobierno a que facilitara información precisa sobre el aumento del número de inspectoras en los servicios de inspección, así como sobre el fomento de la colaboración entre los servicios de inspección y los interlocutores sociales. Los miembros trabajadores también hicieron hincapié en la cuestión de la representación de género en la inspección, pero, en términos más generales, se refirieron a la escasez generalizada de inspectores del trabajo en el país, lo que impedía que el servicio llevara a cabo un número suficiente de inspecciones. Por otra parte, indicaron que la enorme carga de trabajo a la que los inspectores se veían sometidos les impedía recibir una formación adecuada. En sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas instó al Gobierno a garantizar el cumplimiento de todos los artículos del Convenio núm. 81, recordando la importancia de una formación adecuada de los inspectores, la colaboración de los inspectores con los interlocutores sociales y la necesidad de aumentar el número de inspectoras.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Si bien en 2005 el Gobierno no envió una nueva memoria sobre el Convenio núm. 81 y la CEACR se vio obligada a repetir sus Observaciones anteriores, en su memoria de 2006, el Gobierno indicó una serie de medidas que había adoptado en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Aplicación de Normas y la CEACR.

Así pues, en su informe de 2007, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de que en 2005 se habían llevado a cabo nuevos programas de formación para inspectores del trabajo, en los que se abordaba la legislación sobre relaciones individuales del trabajo, relaciones colectivas del trabajo, métodos de investigación y prevención de los conflictos laborales.

También tomó nota con interés de que se había elaborado un proyecto de ley para revisar la Ley sobre Seguridad y Salud Profesional, que regulaba al ISHPDC, y que garantizaba un funcionamiento más eficaz y una deliberación más profesional de ese comité, así como una mayor participación de expertos externos en materia de salud y seguridad en su labor.

Por último, la CEACR también tomó nota de la indicación del Gobierno de que había previsto medidas para aumentar la contratación de inspectoras del trabajo y que la proporción de mujeres inspectoras ya había aumentado al 17,6 por ciento.

En su siguiente informe, publicado en 2008, la Comisión de Expertos también tomó nota con satisfacción de los constantes progresos realizados por el Gobierno en el aumento de la proporción de inspectoras, que había aumentado al 22 por ciento. También tomó nota con interés de que se habían nombrado 375 nuevos inspectores, lo que había suscitado un importante aumento del número de inspecciones.

En sus informes de 2011, 2012 y 2015, la CEACR señaló un nuevo aumento del número de inspecciones. Si bien tomó nota de que seguían registrándose algunos problemas con el cumplimiento de las obligaciones que Corea había asumido en virtud de lo dispuesto en el Convenio núm. 81, elogió al Gobierno por los progresos realizados hasta la fecha y lo alentó a que abordara todas las cuestiones pendientes con miras a lograr el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio.

Malasia

Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

El caso versa sobre cuestiones que se vienen planteando desde hace mucho tiempo en relación con una ley de Malasia sobre prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la que se agrupaba a los trabajadores extranjeros que trabajaban en el país durante un período de hasta cinco años en un plan diferente al de los trabajadores nacionales, y que preveía unas prestaciones muy inferiores a las que se concedían a los trabajadores nacionales. Recordando que este trato diferente de los trabajadores extranjeros y nacionales constituía una violación del principio de igualdad de trato en virtud del párrafo 1) del artículo 1 del Convenio núm. 19, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas han instado durante muchos años al Gobierno a que modificase su legislación para adaptarla al Convenio. Si bien en un principio el Gobierno se mostró reacio a reformar los sistemas, estos comentarios desembocaron a la larga en el inicio de un proceso de reforma en el país y, por último, con la ayuda de los expertos técnicos de la OIT, en la elaboración y aprobación de nuevas leyes por las que se ampliaba a los extranjeros el sistema de prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores nacionales⁶⁶.

Antecedentes del caso

Malasia es miembro de la OIT desde 1957 y ha ratificado cinco convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 19.

Desde 1993, la legislación nacional aplicable a Malasia Peninsular y al estado de Sarawak desplazó a los trabajadores extranjeros, que habían estado empleados en Malasia durante un máximo de hasta cinco años, del Régimen de la Seguridad Social de los Empleados (ESS), en el que se preveía la concesión de pagos periódicos a las víctimas de accidentes de trabajo, al Régimen de Indemnización por Accidentes de Trabajo (WCS), en el que solo se preveía el pago de una suma global única. Además, el WCS no concedía pensiones de incapacidad en caso de incapacidad total permanente y las prestaciones de este régimen en caso de incapacidad parcial permanente representaba solo el 6,5 por ciento de las prestaciones del ESS.

Tras observar esta discrepancia, la CEACR, en su informe de 1996, recordó que el trato desigual de los extranjeros, en lo que respecta a los pagos por accidentes de trabajo, era contrario al principio de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en lo que respecta a las indemnizaciones por accidentes de trabajo en virtud del párrafo 1) del artículo 1 del Convenio núm. 19. Por consiguiente, pidió al Gobierno que modificara la ley a fin de garantizar el mismo trato a los trabajadores extranjeros y nacionales.

Diálogo con el Gobierno

Tras la publicación de los comentarios de la CEACR, el caso fue tratado por la Comisión de Aplicación de Normas, que lo examinó en 1997 y 1998. En sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas también llegó a la conclusión de que el nivel de las prestaciones concedidas en el marco del ESS era considerablemente más elevado que el garantizado por el WCS. En consecuencia, insistió en que se concediera a los trabajadores extranjeros la misma protección que a los nacionales de Malasia y pidió al Gobierno que modificara su legislación en consecuencia. Por otra parte, como medida de seguimiento, una misión de asesoramiento técnico de alto nivel de la OIT visitó el país en mayo de 1998 para examinar la forma de poner en práctica las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas.

En la memoria que presentó en 1998 a la CEACR, el Gobierno indicó que tenía previsto revisar la cobertura de los trabajadores extranjeros en el marco del ESS y proponer modificaciones a la Ley de seguridad social de 1969. Sin embargo, en los años subsiguientes, el Gobierno no pudo informar de los progresos realizados en la adopción de esas reformas y se limitó a reiterar su intención de revisar los regímenes. Por lo tanto, la CEACR se vio obligada a repetir sus comentarios anteriores.

En su memoria de 2003, el Gobierno indicó que había realizado estudios para examinar los dos regímenes y que esos estudios revelaron que, en términos generales, la protección era equitativa, ya que el WCS presentaba características superiores a las del ESS y que no estaban disponibles en ese régimen, como el pago de los gastos de traslado de los trabajadores lesionados a su país de origen. Por otra parte, el Gobierno se refirió a la gran dificultad práctica de hacer extensivo el régimen del ESS a los extranjeros, ya que resultaba muy complicado obtener datos esenciales y exactos sobre los beneficiarios que residían en el extranjero. No obstante, la CEACR tomó nota de esta información y recordó que los pagos concedidos a los trabajadores nacionales en el marco del ESS eran muy superiores a los concedidos en el marco del WCS y que esta situación constituía una desigualdad de trato de los trabajadores extranjeros en virtud del párrafo 1) del artículo 1 del Convenio. Por consiguiente, en su informe de 2004, la Comisión de Expertos reiteró sus comentarios anteriores y pidió al Gobierno que modificara la ley en consecuencia.

En sus informes de 2009 y 2011, la CEACR se vio obligada a repetir sus comentarios anteriores, ya que el Gobierno no cambió su posición y reiteró que consideraba que ambos sistemas eran iguales.

En 2011, el caso fue examinado de nuevo por la Comisión de Aplicación de Normas. Así, la Comisión instó al Gobierno a tomar medidas inmediatas para armonizar la legislación y la práctica nacionales con el párrafo 1) del artículo 1, respetar el sistema de reciprocidad automática instituido por el Convenio entre los países ratificantes y recurrir a la asistencia técnica de la OIT para resolver las dificultades administrativas mediante la celebración de acuerdos especiales con los países proveedores de mano de obra en virtud de los párrafos 2) y 4) del artículo 1 del Convenio.

En respuesta, el Gobierno indicó en su memoria de 2011 que un Comité técnico del Ministerio de Recursos Humanos, con la participación de todas las partes interesadas, se encargaría de formular el mecanismo y el sistema adecuados para el tratamiento de la cuestión. A tal efecto, estudiaría tres opciones, saber, la ampliación la cobertura del ESS a los trabajadores extranjeros, la creación de un régimen especial para los trabajadores extranjeros en el marco del ESS y el aumento del nivel de las prestaciones proporcionadas por el WCS. Por otra parte, una misión de la OIT visitó el país en octubre de 2011 para apoyar al Gobierno en esa labor. La CEACR, en su informe de 2012, tomó nota de esa información y expresó la esperanza de que el nuevo comité técnico pudiera presentar en breve propuestas concretas sobre las reformas de la ley, e instó al Gobierno a que proseguiera con las reformas legislativas previstas.

Si bien el Gobierno, en sus memorias de 2012, 2013 y 2014, no pudo indicar ningún progreso, en su memoria de 2015 informó a la Comisión de Expertos de que había decidido ampliar el régimen del ESS a los trabajadores extranjeros, a reserva de que se introdujeran ciertas modificaciones para garantizar la viabilidad administrativa del régimen. La CEACR, en su informe de 2016, tomó nota de esta información con interés e instó al Gobierno a proseguir con la reforma.

Sin embargo, en sus memorias de 2016 y 2017, el Gobierno tampoco pudo informar de ningún progreso sustancial en la adopción de los cambios previstos para el régimen del EES. Por lo tanto, el caso fue examinado nuevamente por la Comisión de Aplicación de Normas en 2017 y 2018. Esta Comisión repitió sus comentarios anteriores de 2011, instando al Gobierno a proceder finalmente a la adopción de la anunciada ampliación del EES y a armonizar su legislación y su práctica con el Convenio núm. 19. Asimismo, pidió al Gobierno que siguiera recurriendo a la asistencia técnica de la OIT para llevar adelante la reforma.

La CEACR, en sus informes de 2017 y 2018, hizo suyas las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas e instó una vez más al Gobierno a que adoptase medidas inmediatas, pragmáticas y eficaces para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio núm. 19.

Labor en curso y perspectivas futuras

En respuesta a estos comentarios, el Gobierno, en su memoria de 2018, indicó que, si bien estaba realizando denodados esfuerzos para trasladar la protección de los trabajadores extranjeros del WCS al ESS, había adoptado medidas concretas y elaborado un plan de trabajo para ampliar el alcance del ESS a los extranjeros. Asimismo, señaló que se había previsto un período de transición para garantizar que la ampliación de dicho régimen se llevara adelante sin tropiezos, a fin de establecer mecanismos de aplicación, bases de datos, hojas de ruta y reuniones de colaboración con las partes interesadas y los interlocutores sociales. Además, indicó que se preveía que el período de transición duraría un máximo de tres años. Por último, el Gobierno también aceptó una misión de contactos directos de la OIT para ayudar a poner en práctica estos cambios.

La CEACR, en su informe de 2019, acogió con beneplácito estas declaraciones y expresó la esperanza de que el Gobierno aprovechara la misión de contactos directos para aplicar sus comentarios y las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas y lograr finalmente el pleno cumplimiento del Convenio núm. 19.

A raíz de estos comentarios adicionales, a principios de 2019 se aprobaron en Malasia varias leyes que derogaron la legislación anterior sobre los regímenes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y permitieron el traspaso de los trabajadores extranjeros a los regímenes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores nacionales. Si bien el Gobierno ha adoptado algunas medidas positivas, especialmente en los últimos meses, la CEACR continuará sin lugar a dudas su examen del caso y su diálogo con las autoridades de Malasia hasta tanto no se hayan resuelto todas las cuestiones, a fin de garantizar el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio núm. 19.

Myanmar

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El caso atañe a varias leyes de Myanmar que impedían tanto la libre creación como la libre constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores e imponían un monopolio sindical, en violación de la libertad de asociación y del derecho de sindicación en virtud del Convenio núm. 87 de la OIT. Después de que la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas, durante varias décadas, formularan comentarios sobre estas cuestiones e instaran al Gobierno a armonizar la legislación nacional con el Convenio, en 2011 y 2012, el Gobierno de Myanmar, en consulta con los expertos técnicos de la OIT, elaboró y aprobó una serie de leyes por medio de las cuales se derogó el monopolio sindical y se eliminaron las restricciones al registro de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Tras estos cambios legislativos, se ha informado de la creación y el registro de numerosos sindicatos y organizaciones de empleadores independientes en Myanmar⁶⁷.

Antecedentes del caso

Myanmar es miembro de la OIT desde 1948 y ha ratificado 24 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 87.

Durante muchas décadas, existían en Myanmar una serie de leyes que, en opinión de la CEACR, menoscaban gravemente el ejercicio de la libertad de asociación y otros derechos contemplados en los artículos 2, 3, 5 y 6 del Convenio núm. 87, al imponer un monopolio sindical y prohibir la constitución de sindicatos y organizaciones de empleadores independientes.

Entre las leyes señaladas por la CEACR se encuentran la Ley de 1964, por la que se estableció un sistema obligatorio de organización y representación de los

trabajadores y se impuso un sindicato único, y la Ley sobre Sindicatos de 1926, por la que se establecía un mínimo de afiliación del 50 por ciento de los trabajadores a fin de que los sindicatos fuesen reconocidos por la ley. Otras leyes problemáticas fueron una Orden de 1988, la cual prohibía toda organización cuya creación no hubiera sido permitida por el Ministerio del Interior, y una ley de 1908, en la que se tipificaba como delito la pertenencia o la participación en cualquier «organización ilegal». Por último, la CEACR también destacó una Orden de 1988, por la que se prohibía toda reunión de más de cuatro personas con la intención de «crear disturbios o cometer un delito», y la Ley sobre Conflictos Sindicales de 1929, en la se facultaba al Presidente para que remitiera las disputas de carácter sindical a los tribunales de instrucción o los tribunales del trabajo.

Diálogo con el Gobierno

En vista de las persistentes falencias en el cumplimiento del Convenio núm. 87, la CEACR, durante más de 50 años, publicó Observaciones en sus informes en las que instaba al Gobierno a que armonizara la legislación nacional con el Convenio para garantizar así a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho a establecer y a organizar libremente su administración y sus actividades. Debido a la urgencia de la cuestión, el caso también fue recogido por la Comisión de Aplicación de Normas que, desde 1987, lo examinó en 19 ocasiones y, en sus conclusiones, también instó al Gobierno a que modificara las leyes mencionadas. Como medida de seguimiento de estos debates y observaciones, los expertos de la OIT ofrecieron al Gobierno asistencia técnica para abordar la cuestión, que fue aceptada en varias oportunidades.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el Gobierno, en sus respuestas a los comentarios de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas, minimizó la cuestión durante un largo tiempo e indicó que no consideraba que la legislación impidiera a los trabajadores y a los empleadores constituir asociaciones independientes. Sin embargo, no pudo aportar prueba alguna de que una asociación de este tipo funcionara legalmente en el país y se limitó a mencionar a una serie de organizaciones benéficas para trabajadores, que la CEACR no consideraba que actuaran como sindicatos. Por otra parte, la Comisión de Expertos observó que los sindicatos independientes constituidos en Myanmar, como la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), se veían obligados a operar de manera clandestina y sus miembros eran a menudo encarcelados por ejercer sus actividades sindicales.

Tras los comentarios de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas, en los que se subrayaban estas cuestiones, el Gobierno anunció en 1989 que había comenzado a elaborar una nueva Constitución, en la que se preveían expresamente la libertad de asociación y el derecho de sindicación. Por otra parte, anunció varias modificaciones a algunas de las leyes señaladas por la Comisión de Expertos. Sin embargo, a pesar de estos anuncios, el Gobierno, en los años subsiguientes, no fue capaz de informar de ningún progreso en estas reformas legislativas. Por lo tanto, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas se

vieron obligadas a reiterar sus comentarios anteriores e instaron al Gobierno a que diera seguimiento a las reformas anunciadas.

En 2003, el diálogo con el Gobierno tuvo un nuevo giro cuando se presentó, ante el Comité de Libertad Sindical, una queja contra Myanmar relativa tanto a la falta de un marco legislativo que garantizara la libertad de asociación como a la persecución y el encarcelamiento continuos de dirigentes sindicales independientes. En sus recomendaciones, publicadas en 2008, el Comité de Libertad Sindical se sumó a la CEACR y a la Comisión de Aplicación de Normas y pidió al Gobierno que modificara las leyes mencionadas y protegiera los derechos de los trabajadores y de los empleadores.

Entretanto, el Gobierno anunció en 2005 la primera convocatoria de la Convención Nacional para redactar la nueva Constitución, que había comenzado sus reuniones el 20 de mayo de 2004 y había realizado aclaraciones y celebrado debates en los que se abordó el principio básico que permitía la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, lo que a su vez establecería un marco para la redacción de disposiciones jurídicas precisas. Por consiguiente, en su informe de 2006, la Comisión de Expertos instó al Gobierno a que prosiguiera con ese proceso y comunicara las nuevas medidas adoptadas con miras a la aprobación de la Constitución.

A principios de 2008, se ultimó finalmente la redacción de la Constitución y su texto fue aprobado por referéndum. En la Constitución se garantiza a todos los trabajadores y empleadores el derecho de sindicación y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho a organizar libremente su administración y sus actividades. Por consiguiente, se estableció un marco legislativo relativo a los derechos sindicales y se adoptaron las primeras medidas para la formación de sindicatos de base. En el período subsiguiente, se formaron organizaciones básicas de trabajadores en 11 zonas industriales. Por otra parte, la Asamblea Legislativa comenzó a examinar y revisar las disposiciones de la Ley de 1964 sobre el monopolio sindical, la Ley sobre Conflictos Sindicales de 1929, la Ley sobre Sindicatos de 1926 y las demás leyes que limitan los derechos de los sindicatos y de los empleadores, a fin de armonizarlas con la nueva Constitución.

Si bien tomó nota de estas reformas, la Comisión de Expertos, en su informe de 2009, observó con todo que, aparte de la creación de sindicatos en los niveles más básicos, la legislación nacional todavía no proporcionaba bases jurídicas para el ejercicio de la libertad de asociación en Myanmar. Por lo que respecta a la nueva Constitución, se refirió además a una amplia cláusula de exclusión en su artículo 354, por la que se supeditaba el ejercicio de la libertad de asociación y el derecho de sindicación a «las leyes promulgadas para la seguridad del Estado» y el mantenimiento del orden público, que, en opinión de la CEACR, seguían permitiendo la vulneración de la libertad de asociación tanto en la legislación como en la práctica. También lamentó la exclusión de los interlocutores sociales y de la sociedad civil de toda consulta significativa en el proceso de reforma. Por consiguiente, la Comisión de Expertos instó al Gobierno a que adoptara finalmente las medidas necesarias para garantizar plenamente los derechos de los trabajadores

y de los empleadores en virtud del Convenio núm. 87, tanto en la Constitución como en la legislación y la práctica nacionales. Un pedido del mismo tenor fue reiterado por la Comisión de Aplicación de Normas, que examinó nuevamente el caso en 2009, 2010 y 2011.

Labor en curso y perspectivas futuras

En su informe de 2013, la CEACR tomó nota con satisfacción de que, tras otra misión de asistencia técnica de la OIT al país, en 2011 se adoptó una nueva Ley sobre Organizaciones Sindicales que entró en vigor en 2012. En esa ley se establecen disposiciones sobre la constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como sobre sus funciones, deberes, derechos y responsabilidades, y se dispone la derogación de la Ley de sindicatos de 1926 y la Ley de 1964, por las que se consagraba el monopolio sindical. También tomó nota de la indicación del Gobierno de que se habían registrado, en virtud de la nueva ley, 2.761 organizaciones sindicales básicas, 146 organizaciones sindicales municipales, 22 organizaciones sindicales regionales o estatales, ocho federaciones sindicales y una confederación sindical, así como 26 organizaciones de empleadores básicas.

Por otra parte, la CEACR tomó nota con satisfacción de que se habían aprobado otras leyes, por las que se derogaron las dos Órdenes de 1988 relativas a la celebración de reuniones ilegales y a la constitución de organizaciones, así como la Ley sobre Conflictos Sindicales de 1929.

Si bien la CEACR elogió al Gobierno por los progresos realizados, también señaló algunas deficiencias de las que adolecen la Ley sobre Organizaciones Sindicales y las demás leyes sancionadas, así como una serie de problemas con su aplicación en la práctica, que impedían el pleno cumplimiento del Convenio núm. 87. Por consiguiente, siguió alentando al Gobierno a que procurara aplicar plenamente el Convenio en las nuevas Observaciones publicadas en sus informes de 2015, 2016, 2017 y 2019.

En 2018, la Comisión de Aplicación de Normas examinó el caso una vez más, encomiando al Gobierno por los progresos realizados hasta la fecha, pero también le instó a que subsanara las falencias que aún persistían en el cumplimiento de las disposiciones del Convenio.

e) Europa y Territorios de Ultramar Europeos

Polinesia Francesa **Convenio sobre la discriminación** **(empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)**

El caso se refería a deficiencias en la legislación laboral aplicable a la Polinesia Francesa en lo que atañe a la aplicación del artículo 1 del Convenio núm. 111. Se centraba principalmente en el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre la prohibición de la discriminación, que era demasiado limitado, puesto que no abarcaba todos los aspectos del empleo y tampoco abordaba adecuadamente el acoso sexual. Se refería también a la lista de motivos de discriminación prohibidos en la ley, en la que no figuraban todos los motivos previstos en el Convenio. Tras observar esas deficiencias, la CEACR, en varias Solicitudes Directas, instó al Gobierno a que adoptara reformas legislativas para subsanarlas. A raíz de estos comentarios, la Asamblea Legislativa de la Polinesia Francesa adoptó una reforma de la legislación laboral en la que se abordaba la mayoría de las cuestiones señaladas por la Comisión de Expertos⁶⁸.

Antecedentes del caso

La Polinesia Francesa es una colectividad de ultramar de Francia, que a su vez es miembro de la OIT desde 1919. Francia ha ratificado 127 convenios de la OIT, la segunda tasa de ratificación más elevada entre los Estados Miembros de la Organización, incluido el Convenio núm. 111, que ha declarado aplicable a la Polinesia Francesa.

En una Solicitud Directa de 2008 dirigida al Gobierno, la CEACR señaló que, si bien en virtud de la legislación penal aplicable a la Polinesia Francesa, ciertas formas de acoso sexual estaban prohibidas, la legislación laboral aplicable no contenía ninguna protección contra el acoso sexual en el lugar de trabajo, en particular sus formas más importantes, a saber, el acoso sexual *quid pro quo* y el acoso en un entorno de trabajo hostil. La Comisión de Expertos tomó nota de esa información y subrayó que, a fin de garantizar una protección eficaz de los trabajadores contra el acoso sexual en el lugar de trabajo, esa cuestión no solo debía abordarse en la legislación penal, sino que también debían incorporarse disposiciones sobre la protección contra el acoso sexual en la legislación laboral.

La CEACR, recordando su observación general de 2002 sobre esta cuestión, reiteró que el acoso sexual es una forma de discriminación por razón de sexo prohibida en virtud del apartado 1, a) del párrafo 1) del artículo 1 del Convenio núm. 111. Por consiguiente, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que indicara las medidas adoptadas en la legislación y en la práctica para prohibir, prevenir y sancionar el acoso sexual en el lugar de trabajo y que indicara si tenía previsto incorporar disposiciones sobre esta cuestión en la legislación laboral.

Diálogo con el Gobierno

En otra Solicitud Directa de 2013, la Comisión de Expertos tomó nota de la información facilitada por el Gobierno en el sentido de que, si bien se habían reformado las disposiciones aplicables del Código Penal, añadiendo nuevos delitos relacionados con el acoso sexual, en otra reforma de 2011 de las disposiciones aplicables de la legislación laboral no se había abordado el acoso en el lugar de trabajo. La CEACR concluyó que la legislación laboral, a diferencia del Código Penal, no contenía aún disposición alguna sobre el acoso sexual. A ese respecto, la Comisión de Expertos observó que, según la memoria del Gobierno, se estaba elaborando un proyecto de ley sobre el acoso sexual que debía ser aprobado por la Asamblea de la Polinesia Francesa. La CEACR pidió al Gobierno que la mantuviera informada de la aprobación de esa ley y que adoptara las medidas necesarias para prevenir y prohibir el acoso sexual en el lugar de trabajo.

Por otra parte, la Comisión de Expertos observó que, de conformidad con la ley laboral recientemente modificada, la discriminación en el lugar de trabajo solo estaba prohibida en relación con «una oferta de empleo, una contratación o una relación laboral». A este respecto, la CEACR destacó que la protección contra la discriminación de conformidad con el artículo 1 del Convenio núm. 111 debe comprender todos los aspectos del empleo u ocupación, incluido el acceso a la formación profesional, el acceso al empleo y a las diversas ocupaciones, así como las condiciones de empleo. Además, la Comisión de Expertos observó que la lista de motivos de discriminación prohibidos en la ley no abarcaba todos los motivos enumerados en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio puesto que no se contemplaban en él ni el «color» ni el «origen social». También señaló que en la lista, aparte de no incluirse el término «raza», se hacía referencia a la «pertenencia o no pertenencia a un grupo étnico». A este respecto, la CEACR recordó que, si bien la discriminación contra un grupo étnico constituía discriminación racial, la noción de discriminación racial en virtud del Convenio era mucho más amplia. A la luz de esas falencias en la aplicación del Convenio, la CEACR pidió al Gobierno que ampliara el alcance de esas disposiciones para así englobar todos los aspectos del empleo y todos los motivos prohibidos que figuran en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En una Observación publicada en su informe de 2017, la CEACR tomó nota con satisfacción de la adopción de una nueva ley en la Polinesia Francesa en 2013, por la que se modificaba la legislación laboral aplicable. En relación con sus comentarios anteriores, señaló que esta ley había introducido nuevas disposiciones en el Código del Trabajo que, tanto en el sector privado como en el público, ampliaban la lista de motivos prohibidos de discriminación en el lugar de trabajo, añadiendo los nuevos motivos de «pertenencia o no pertenencia a una nación o raza» y «aparición física». La Comisión de Expertos concluyó que estos nuevos motivos comprendían los conceptos de «raza» y «color» establecidos en el Convenio núm. 111.

Sin embargo, observó que, a pesar de estos cambios legislativos, el motivo del «origen social» seguía faltando en la lista de motivos prohibidos del Convenio.

Por otra parte, en lo que respecta al alcance de las disposiciones contra la discriminación, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de que en la actualidad en la ley figuraba una lista no exhaustiva de los aspectos del empleo abarcados por la protección, a saber, el despido, la remuneración, los incentivos o la distribución de las acciones, la formación, la reclasificación, la adscripción, las cualificaciones, la clasificación, el ascenso, el traslado y la renovación de contratos, así como el acceso a pasantías y a cursos de capacitación en una empresa. También tomó nota de que ahora en la ley se hacía referencia explícita a las medidas discriminatorias directas e indirectas.

Con respecto al acoso sexual, la CEACR tomó nota con satisfacción de que en la nueva ley se preveían disposiciones sobre el acoso sexual en el ámbito de la legislación laboral, que abarcaba tanto el sector privado como el sector público. Asimismo, advirtió que en esas disposiciones se definían y prohibían tanto el acoso sexual *quid pro quo* como el acoso sexual en un entorno de trabajo hostil y se establecía la obligación de proteger a las víctimas y a los testigos contra cualquier forma de represalia (sanciones, despido, medidas discriminatorias de carácter directo o indirecto), así como sanciones disciplinarias contra las personas que cometan un acto de acoso. Por último, tomó nota de que en tales disposiciones también se disponía que el empleador debía adoptar medidas tendientes a prevenir y combatir el acoso sexual o psicológico, en particular, la creación de un procedimiento para denunciar los casos de acoso y la realización de actividades de sensibilización.

Ante todos estos cambios, la Comisión de Expertos llegó a la conclusión de que, a excepción de la inclusión del «origen social» como motivo prohibido de discriminación, todas las deficiencias de la legislación relativa a la aplicación del Convenio núm. 111, que había detectado anteriormente, ya se habían subsanado, por lo que pidió al Gobierno que la mantuviera informada acerca de la aplicación en la práctica de estas nuevas leyes. Asimismo, lo alentó a que prosiguiera con sus reformas, a fin de lograr el pleno cumplimiento del Convenio.

Georgia

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El caso se refiere a una serie de disposiciones del Código del Trabajo de Georgia de 2006, que la Comisión consideró que no se ajustaban a los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 87. A raíz de los comentarios de la CEACR y de otros organismos internacionales, así como de las consultas en curso entre el Gobierno de Georgia y expertos de la OIT, en 2013 se adoptó una reforma del Código del Trabajo, que tiene en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos⁶⁹.

Antecedentes del caso

Georgia es miembro de la OIT desde 1993 y ha ratificado 17 convenios, incluido el Convenio núm. 87.

En 2006, el legislador georgiano aprobó un nuevo Código del Trabajo que, entre otras cosas, derogó las leyes anteriores sobre los convenios colectivos y los conflictos colectivos del trabajo. En esta reforma se abordaron algunas cuestiones que la CEACR había destacado anteriormente, como las prescripciones sobre los preanuncios de duración de las huelgas y las prescripciones excesivas relativas a las votaciones sobre huelgas. Sin embargo, en el nuevo Código también figuraban varias disposiciones que suscitaban preocupación en la CEACR respecto de su compatibilidad con los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 87.

Estas cuestiones fueron abordadas por primera vez por la Comisión de Expertos en 2007, en una Solicitud Directa al gobierno de Georgia.

Una de las disposiciones señaladas por la CEACR fue el artículo 49, 5) del Código, en el que se establece que, tras una huelga de advertencia, los interlocutores sociales participarán en los procedimientos de solución amistosa de conflictos de conformidad con el Código del Trabajo. Además, en el artículo 48, 5) del Código se establece que, si no se ha llegado a un acuerdo en un plazo de 14 días o si una de las partes ha evitado participar en una solución amistosa, la otra parte tiene derecho a remitir la controversia a un tribunal de justicia o a un tribunal de arbitraje, con lo que se corre el riesgo de que la controversia se resuelva por medio de un procedimiento arbitral, en contra de la voluntad de uno de los interlocutores sociales.

A este respecto, la Comisión de Expertos resaltó que una disposición que permite a cualquiera de las partes someter unilateralmente una controversia a arbitraje obligatorio, socava en realidad el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas. Así pues, la Comisión afirmó que el recurso al arbitraje debería limitarse a las situaciones en las que puede permitirse una prohibición de huelga, es decir, únicamente para los «servicios esenciales», en el caso de los funcionarios públicos que ejercen potestades del Estado y en caso de situaciones de emergencia acuciantes.

Además, la CEACR formuló comentarios respecto de los párrafos 4) y 5) del artículo 51 del Código, en los que se establecía que era ilegal que los empleados se declararan en huelga cuando se les informara de la rescisión de su contrato, pero antes de que se produjera el conflicto laboral y que, si el derecho a la huelga surgía antes de la rescisión del contrato de trabajo de tiempo determinado, se consideraba que la huelga era ilícita después de que expirase el plazo de duración estipulado en ese contrato. La Comisión de Expertos consideró que esas disposiciones vulneraban el derecho de los trabajadores afectados a realizar acciones colectivas, especialmente porque limitaban la capacidad de los trabajadores para participar en huelgas de solidaridad y protesta, que, como indicó el Gobierno, se consideraban lícitas en virtud de la legislación nacional. Por último, la CEACR también se refirió al párrafo 8) del artículo 49 del Código, que vulneraba los derechos sindicales.

Diálogo con el Gobierno

En su primera respuesta a la Solicitud Directa, el Gobierno reconoció algunas de las preocupaciones de la Comisión de Expertos y anunció la preparación de nuevas reformas al Código del Trabajo, pero sin mencionar propuestas concretas. No obstante, en relación con las demás cuestiones, indicó que no veía ninguna necesidad de modificar los artículos mencionados.

Concretamente, en relación con las disposiciones sobre arbitraje, el Gobierno subrayó que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 48, 5) podía declararse una huelga con independencia de que se hubiera interpuesto una apelación ante un tribunal judicial o un tribunal de arbitraje y que no era obligatorio recurrir a un procedimiento arbitral. Si bien el Gobierno confirmó la idea de la CEACR de que la remisión de un caso a arbitraje contra la voluntad de una de las partes era posible una vez transcurrido el plazo de 14 días, seguía sin considerar necesaria la modificación de la disposición. El Gobierno también rechazó la necesidad de modificar los párrafos 4) y 5) del artículo 51 del Código.

Por otra parte, si bien reconoció que la prescripción relativa a la duración máxima que figura en el artículo 49, 8) limita el derecho a huelga, el Gobierno hizo referencia a la posibilidad de que los trabajadores iniciasen una nueva huelga después del período de 90 días. Sin embargo, la Comisión de Expertos, refiriéndose a la carga organizativa de los sindicatos de iniciar nuevas huelgas cada 90 días, estimó que esta situación no era aceptable.

Tras analizar las respuestas del Gobierno, la Comisión de Expertos formuló otra Solicitud Directa sobre estas cuestiones en 2008 y luego una Observación en 2010 y 2012, instando al Gobierno a modificar las leyes que ya había señalado.

Los comentarios constantes de la CEACR, junto con la labor realizada por otros órganos de la OIT, como la Comisión de Aplicación de Normas, dieron lugar al inicio de un proceso de reformas en el país.

Tras una deliberación en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas durante la Conferencia de 2009 sobre un caso análogo referente al Convenio núm. 98, el

Gobierno convino en iniciar consultas tripartitas nacionales para examinar posibles modificaciones de la legislación laboral. Al poco tiempo, se firmó un memorando entre el Ministerio de Salud, Trabajo y Asuntos Sociales de Georgia y las federaciones nacionales de trabajadores y de empleadores, GTUC y GEA, para institucionalizar el diálogo social en el país. Como medida de seguimiento, los interlocutores sociales comenzaron a celebrar reuniones periódicas para debatir cuestiones relativas a la legislación laboral, haciendo hincapié en los aspectos relacionados con el cumplimiento del Convenio núm. 87. Posteriormente, en noviembre de 2009, el Primer Ministro de Georgia promulgó un decreto que oficializó e institucionalizó la Comisión Nacional de Diálogo Social y dispuso la creación de un grupo de trabajo tripartito encargado de examinar y analizar la conformidad de la legislación nacional con las conclusiones y observaciones de la Comisión y de proponer las reformas necesarias.

Mientras tanto, a lo largo de 2009, la OIT comenzó a brindar asistencia técnica a los mandantes tripartitos georgianos para avanzar en el proceso de revisión de la legislación laboral. Por otra parte, en octubre de 2009 se celebró en Tbilisi una mesa redonda tripartita de la OIT en la que se examinó la situación actual de la legislación laboral nacional, la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 y la promoción del tripartismo en Georgia.

En 2010, el diálogo con el Gobierno siguió profundizándose, cuando a la CEACR se sumó el Comité Europeo de Derechos Sociales, que, en sus conclusiones de 2010 sobre los párrafos 3) y 4) del artículo 6 de la Carta Social Europea, expresó preocupaciones similares a las planteadas por la CEACR en relación con las violaciones del derecho de huelga.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Todas estas iniciativas propiciaron el debate de propuestas legislativas concretas y la elaboración de enmiendas al Código del Trabajo de Georgia, respaldadas por la asistencia técnica permanente de expertos de la OIT. Como consecuencia de ello, en junio de 2013 se modificó el Código del Trabajo.

En su informe de 2015, la CEACR tomó nota con satisfacción de los cambios sustanciales introducidos al Código del Trabajo, en los que se abordaban las cuestiones que esta había puesto de relieve.

La Comisión de Expertos tomó nota, entre otras cosas, de que en el nuevo párrafo 8) del artículo 48 se establece que los conflictos entre los interlocutores sociales solo podrán remitirse a arbitraje con el consentimiento mutuo de ambas partes. Además, la reforma también eliminó todos los límites sobre la duración de la huelga y conllevó la supresión de los párrafos 4) y 5) del artículo 51.

A pesar de los progresos sustanciales que fueron constatados por la CEACR, esta también señaló algunas otras cuestiones que había planteado y que no se habían abordado plenamente en el marco de la reforma de 2013. Se trataba principalmente del párrafo 1) del artículo 50 y del párrafo 2) del artículo 51 del Código del

Trabajo, así como de la Orden núm. 01-43/N de 2013, que permitían la prohibición de las acciones colectivas si la actividad «no podía suspenderse debido al tipo de proceso tecnológico», y que determinaban que la lista de los servicios relacionados con la vida, la seguridad y la salud incluyera aquellos que no constituirían servicios esenciales en el sentido estricto de la expresión.

Sin embargo, en su memoria de 2017 sobre el Convenio núm. 87, el Gobierno de Georgia señaló que se estaban examinando reformas a esas disposiciones con las instituciones estatales y los interlocutores sociales pertinentes y que los resultados de los debates se presentarían a la Comisión Tripartita de Interlocutores Sociales para que adoptara una decisión al respecto. Por consiguiente, la CEACR pidió al Gobierno que la mantuviera informada del resultado de esos debates y de cualquier otra modificación legislativa que se aprobara en consecuencia.

Moldova

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

El caso se refiere a una ley moldava contra la discriminación en el trabajo, que no incluía todos los motivos prohibidos de discriminación previstos en el Convenio núm. 111 de la OIT. Tras una serie de Solicitudes Directas y Observaciones en las que la CEACR instó al Gobierno a garantizar que todos los motivos prohibidos que se enumeran en el Convenio se mencionaran de forma explícita en la ley, el Gobierno modificó su Código del Trabajo añadiendo los motivos prohibidos de «raza», «opinión política» y «origen social», y en otra de las modificaciones que se realizaron unos años más tarde, se incorporó un nuevo motivo prohibido, el de «color»⁷⁰.

Antecedentes del caso

La República de Moldova es miembro de la OIT desde 1992 y ha ratificado 42 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 111.

En el Código del Trabajo de Moldova de 1997 se prohíbe la discriminación en el empleo, de conformidad con el Convenio núm. 111. Sin embargo, entre los motivos de discriminación prohibidos que se enumeran en el Código, no figuran todos los motivos previstos en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio. En efecto, en dicho código no figuraban los motivos de «raza», «color», «opinión política» y «origen social».

En una Solicitud Directa de 2000, la CEACR señaló esta carencia y pidió al Gobierno que le informara de las medidas adoptadas o que tenía previsto adoptar para ampliar la protección contra la discriminación de forma que abarcara todos los motivos previstos en el Convenio núm. 111.

Diálogo con el Gobierno

Si bien en su memoria de 2002 el Gobierno no informó de nuevos progresos, en su memoria de 2005 indicó que en 2003 se había sancionado un nuevo Código del Trabajo en el que figuraban varias disposiciones acordes con el Convenio, entre ellas, el párrafo 1) del artículo 8 en el que se establecía la prohibición de toda forma directa o indirecta de discriminación. La lista de los motivos de discriminación prohibidos que acompaña a estas disposiciones también incluye los términos «raza», «opinión política» y «origen social». El único motivo que falta de los motivos enumerados en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio núm. 111 era, por tanto, el motivo de «color». En una Observación publicada en su informe de 2006, la Comisión de Expertos, si bien tomó nota con interés de estos cambios legislativos, recomendó al Gobierno que prosiguiera con la modificación de la ley, añadiendo también este motivo a la enumeración prevista en el Código en cuestión.

En las memorias que presentó a la CEACR en 2006 y 2009, el Gobierno no comunicó ningún cambio en la legislación y señaló que consideraba que el motivo del «color» estaba contemplado en una disposición del Código del Trabajo en la que se prohibía la discriminación sobre la base de «demás criterios no vinculados a las calificaciones profesionales de los trabajadores». No obstante, la CEACR, que tomó nota de esta información, recordó la importancia de incluir en la legislación referencias explícitas a todos los motivos enumerados en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio, a fin de proteger plenamente a los trabajadores contra estos tipos de discriminación. En las Observaciones publicadas en sus informes de 2007 y 2010, instó una vez más al Gobierno a que prosiguiera con la modificación de la ley, en consonancia con sus observaciones anteriores.

En respuesta a las Observaciones de la Comisión, el Gobierno indicó en su memoria de 2010 que se había presentado un nuevo proyecto de ley al Parlamento y que modificaría el Código del Trabajo, entre otras cosas, añadiendo el «color de la piel» a la lista de motivos de discriminación prohibidos. La CEACR, en su informe de 2011, acogió con beneplácito esta novedad e instó al Gobierno a que prosiguiera con la sanción de la nueva ley.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En su informe de 2015, la CEACR tomó nota con satisfacción de la aprobación de la ley que modifica el Código del Trabajo, por la que se añade el término «color de la piel» a la lista de motivos prohibidos. También tomó nota con interés de la aprobación de otra ley en 2012, cuyo objetivo general era prevenir y combatir la discriminación y garantizar la igualdad de todos los habitantes del país, y que también prohibía la discriminación basada en todos los motivos enumerados en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio. Al estimar que la enumeración que figura en el párrafo 1, a) del artículo 1 del Convenio había sido aplicada en su totalidad, la Comisión de Expertos elogió al Gobierno por estas reformas y le pidió que la mantuviera informada de su aplicación en la práctica.

f) América Latina y el Caribe

Argentina

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

El caso versa sobre las falencias en la aplicación del Convenio núm. 182 de la OIT por parte de la Argentina, que la CEACR señaló en relación con la falta de adopción de una lista minuciosa en la que se precisen las actividades laborales peligrosas prohibidas para menores de edad, así como con la falta de una tipificación explícita del uso de menores con fines de prostitución en el Código Penal Argentino. Tras instar al Gobierno a abordar estas deficiencias, la CEACR entabló un diálogo constructivo con el Gobierno, al que se sumó el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, lo que finalmente se tradujo en la aprobación de una serie de modificaciones de las leyes respectivas, por las que se establecía la lista de actividades laborales peligrosas y se tipificaba como delito la prostitución infantil⁷¹.

Antecedentes del caso

La Argentina es miembro de la OIT desde 1919 y ha ratificado 81 Convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 182.

En virtud de la legislación argentina sobre contratos de trabajo y sobre el empleo de jóvenes, está prohibido emplear a menores de 18 años en actividades de difícil realización, peligrosas o insalubres. No obstante, en una Solicitud Directa dirigida al Gobierno en 2005, la CEACR señaló que en esas leyes y sus reglamentos de aplicación no se preveía una lista precisa y exhaustiva de los tipos de trabajo que corresponderían a la categoría de trabajos «peligrosos», «difíciles» o «insalubres».

En este contexto, la Comisión de Expertos recordó que, de conformidad con el párrafo 1) del artículo 4 del Convenio núm. 182, los tipos de trabajo peligroso deben determinarse mediante leyes o reglamentos nacionales o por la autoridad competente, previa consulta con los interlocutores sociales y teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes, incluido el párrafo 3 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190). Por consiguiente, la CEACR pidió al Gobierno que incorporara esa lista minuciosa de actividades peligrosas a su legislación, teniendo en cuenta la Recomendación núm. 190.

Por otra parte, la CEACR observó que el artículo 125 bis del Código Penal sobre la explotación sexual de menores solo tipificaba como delito la oferta de menores de 18 años para la prostitución, pero no a los clientes que los utilizaban para la prostitución, como se exige en el párrafo b) del artículo 3 del Convenio. La Comisión de Expertos pidió al Gobierno que indicara de qué manera la legislación argentina permitía el enjuiciamiento y la sanción de esos actos.

Diálogo con el Gobierno

A raíz de los comentarios de la CEACR, el Gobierno indicó que se había preparado un proyecto de decreto por el que se reglamentaban los tipos de trabajo peligroso para los niños y que se habían tenido en cuenta las actividades incluidas en el párrafo 3) de la Recomendación núm. 190. La Comisión de Expertos, en una Solicitud Directa de 2007, tomó nota de esta información y expresó su esperanza de que el proyecto de Decreto se aprobara lo antes posible.

La Comisión señaló además que el Gobierno no había facilitado información sobre las medidas adoptadas para modificar el artículo 125 bis del Código Penal ni para garantizar de otro modo la prohibición de utilizar menores con fines de prostitución, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo b) del artículo 3 del Convenio. Por lo tanto, la CEACR reiteró sus comentarios anteriores sobre esta cuestión.

Al no recibir ninguna información sobre los progresos realizados en estas reformas al año siguiente, la CEACR reiteró una vez más sus comentarios en una Observación publicada en su informe de 2011, instando al Gobierno a que armonizara su legislación con las disposiciones del Convenio. A este respecto, también se sumó el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que, en sus conclusiones de 2010, mantuvo el mismo planteamiento que la CEACR y pidió al Gobierno que velara por la plena aplicación del Convenio núm. 182.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En su memoria de 2014, el Gobierno argentino indicó que el Gabinete de Ministros había aprobado el proyecto del nuevo Decreto en el que se enumeraban las actividades peligrosas y que solo dependía de la aprobación del Presidente. En su informe de 2018, la CEACR tomó nota con satisfacción de que el Decreto había sido finalmente aprobado y que en él se contemplaban todas las actividades laborales enumeradas en el párrafo 3) de la Recomendación 190, en consonancia con las observaciones anteriores de la Comisión.

Por otra parte, en relación con la cuestión de la prostitución infantil, la Comisión de Expertos, en su informe de 2015, tomó nota con interés de la aprobación de la Ley núm. 26.482, por la que se modificó el Código Penal para incorporar en él la prohibición de la oferta, la promoción y la comercialización de menores con fines de prostitución, penalizando de este modo también a los clientes que utilizan a menores con fines de prostitución, tal como lo solicitó la Comisión de Expertos.

Si bien la CEACR tomó nota en su informe de 2018 de que la prostitución infantil y otras peores formas de trabajo infantil seguían existiendo en el país, reconoció que esos cambios legislativos representaban un importante avance y expresó su esperanza de que el Gobierno prosiguiera su diálogo constructivo con el sistema de control de la OIT y que velara por la aplicación efectiva de las leyes de reciente promulgación.

Costa Rica

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

El caso se refiere a las persistentes falencias en la aplicación de las leyes de Costa Rica contra la discriminación antisindical. Estas cuestiones han dado lugar a que muchos sindicalistas no contasen con la protección adecuada contra los despidos discriminatorios y demás actos de hostigamiento, que la Comisión de Expertos considera que vulneran el derecho que les asiste en virtud de los artículos 1 y 2 Convenio núm. 98. A raíz de los comentarios de la CEACR y de otros organismos internacionales, así como de las consultas en curso entre el Gobierno de Costa Rica y los expertos de la OIT, se adoptó finalmente una nueva ley en 2016, por la que se establecen varias medidas para reducir drásticamente la duración de los procedimientos de los casos de discriminación antisindical y mejorar la ejecución de las sentencias judiciales dictadas a este respecto⁷².

Antecedentes del caso

Costa Rica se reincorporó a la OIT en 1944, después de haber sido miembro entre 1920 y 1927. Ha ratificado 51 Convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 98.

Durante muchos años, los sindicatos costarricenses se han quejado de los numerosos casos de persecución antisindical, especialmente en el sector privado, donde la tasa de sindicalización ya era baja y donde los pocos sindicatos existentes a menudo se enfrentaban a un trato discriminatorio por parte de los empleadores. A lo largo de los años, muchos de esos casos han sido examinados por el Comité de Libertad Sindical, que, en muchas ocasiones, instó al Gobierno a mejorar la protección jurídica de los sindicalistas contra esos actos.

En 1993, tras los comentarios de la CEACR, el legislador costarricense aprobó nuevas leyes en virtud de las cuales se prohibía la discriminación antisindical y se tipificaban como delito la comisión de tales actos. Sin embargo, poco después, los sindicatos nacionales e internacionales informaron de falencias en la aplicación de tales leyes.

En los informes de los sindicatos se alegaba que los lentos procedimientos en casos de discriminación antisindical podían prolongarse durante un período de cuatro a ocho años antes de que se dictara una sentencia judicial definitiva. Por otra parte, los sindicatos se quejaron de que, incluso después de que se hubiera dictado una decisión definitiva sobre una orden de restitución, no existía ningún mecanismo judicial por el cual los empleadores estuvieran obligados a cumplir esa orden.

La Comisión de Expertos, que tomó nota de estos informes, señaló en una Observación publicada en su informe de 1997 que la protección jurídica inadecuada de los sindicalistas contra los actos de discriminación y persecución en el país no se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98. Por consiguiente, pidió al Gobierno que respondiera a esos alegatos y propusiera medidas concretas para abordar tales cuestiones.

Diálogo con el Gobierno

En su respuesta a los comentarios de la CEACR, el Gobierno reconoció la existencia de problemas respecto de la duración de los procedimientos y se mostró dispuesto a solucionar la cuestión. También se refirió a las medidas concretas que se habían adoptado, especialmente en lo relativo a la lentitud de los procedimientos administrativos, que ralentizaban el proceso en su conjunto.

Sin embargo, la Comisión de Expertos, que tomó nota de esas iniciativas, formuló una nueva Observación en su informe de 1999, en la que señalaba que la duración media de las actuaciones seguía siendo demasiado prolongada y que su aplicación no resultaba lo suficientemente eficaz. Reiteró esta Observación durante varios años en sus informes subsiguientes.

Ante la urgencia de la cuestión, el caso también fue recogido por la Comisión de Aplicación de Normas, que lo examinó en 1999, 2002, 2004 y 2006. En sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas reconoció la voluntad del Gobierno de solucionar el problema y tomó nota de las medidas que había adoptado, pero también le instó a que redoblara sus esfuerzos a fin de avanzar en todas las cuestiones pendientes.

Tanto la CEACR como la Comisión de Aplicación de Normas ofrecieron al Gobierno la asistencia técnica de la OIT para abordar la cuestión, que el Gobierno aceptó. A lo largo de los años subsiguientes, la OIT llevó a cabo varias misiones de asistencia técnica, así como una misión de asistencia de alto nivel, para apoyar al Gobierno de Costa Rica y a los interlocutores sociales en sus iniciativas para subsanar las falencias en el cumplimiento del Convenio núm. 98.

En respuesta a estos comentarios, el Gobierno inició un proceso de reforma y, en consulta con los interlocutores sociales, presentó un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa en noviembre de 1998, en el que se abordaba la discriminación antisindical de diversas maneras. Entre otras cosas, se preveía la aplicación de un procedimiento judicial expedito de 14 días de duración para la readmisión o indemnización de los trabajadores despedidos por motivos injustificados. Sin embargo, aunque el proyecto de ley contó con el apoyo de los interlocutores sociales, su aprobación se retrasó varios años y finalmente se abandonó.

En 2005, el Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, que había elaborado en consulta con las autoridades judiciales y con el apoyo de expertos técnicos de la OIT. En el proyecto de ley se aborda el problema de las demoras judiciales mediante la revisión y simplificación de los procedimientos judiciales anteriores, así como la introducción de un procedimiento especial para la protección de los trabajadores afiliados a los sindicatos, así como para protegerlos contra los actos de discriminación antisindical. Pese al apoyo de los interlocutores sociales, el Gobierno no logró aprobar el proyecto de ley y su tramitación quedó suspendida en el marco de un proceso de consultas en la Asamblea Legislativa.

Mientras tanto, en busca de otras formas de abordar la cuestión, el Gobierno alentó la utilización de procedimientos alternativos de solución de controversias

para resolver los casos de hostigamiento sindical y, con ese fin, estableció un órgano de arbitraje, que permitió reducir el número de casos de discriminación antisindical que se planteaban en sede judicial. También puso en marcha programas de formación para los jueces del trabajo, una mayor informatización de los procedimientos y otras medidas destinadas a reducir la duración media de los procedimientos de los tribunales del trabajo, que a su vez redujo la acumulación de casos pendientes de resolución ante los tribunales de ese mismo fuero.

Habida cuenta de que la cuestión seguía sin resolverse, en 2006 se intensificó aún más el diálogo con el Gobierno, cuando los sindicatos de Costa Rica y la Confederación Sindical Internacional (CSI) presentaron ante el Comité de Libertad Sindical, que ya se había ocupado de numerosos casos individuales de discriminación de sindicalistas costarricenses, dos quejas generales relativas a la lentitud de los procedimientos sobre discriminación antisindical. En sus recomendaciones sobre estos casos, publicadas en 2007 y 2010, el Comité de Libertad Sindical también instó al Gobierno a proceder con las reformas legislativas anunciadas para abordar los problemas pendientes.

Por otra parte, en 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se sumó a la CEACR, que instó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para combatir la persecución antisindical, lo que repitió en su informe de 2016.

Mientras tanto, la CEACR continuó recordando sus comentarios anteriores e instó al Gobierno, en las Observaciones publicadas en sus informes de 2007, 2009, 2010, 2012 y 2013, a proceder a la adopción del proyecto de ley de reforma que había propuesto. Estos comentarios fueron seleccionados de nuevo por la Comisión de Aplicación de Normas, que examinó nuevamente el caso en 2009 y 2010.

Todos estos comentarios indujeron al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para aprobar el anunciado proyecto de ley de reforma y a dar inicio a la celebración de consultas con todas las partes interesadas a fin de lograr un consenso en torno a la ley. Así, el proyecto de ley fue finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa en septiembre de 2012. Sin embargo, poco después, fue vetada por las autoridades ejecutivas debido a su inconstitucionalidad. Por consiguiente, la Comisión de Expertos reiteró una vez más sus comentarios anteriores en sus informes de 2013 y 2014, e instó al Gobierno a que procediera a la aprobación del proyecto de ley.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Tras el veto, se celebraron nuevas consultas sobre el proyecto de ley y se acordaron nuevas enmiendas al mismo. El nuevo texto fue finalmente aprobado en enero de 2016 y entró en vigor en julio de 2017. Su objetivo central consistió en mejorar la aplicación de las leyes contra la discriminación antisindical mediante la introducción de nuevos procedimientos judiciales expeditos para todos los casos de discriminación, incluida la posibilidad de dictar sentencias provisionales para suspender los efectos de los actos impugnados y permitir la readmisión

provisional de un trabajador. En la ley también se prevé supuestos en los que la carga de la prueba tendrá un carácter especial para el empleador cuando no haya acuerdo sobre determinados aspectos –como por ejemplo, las razones de la extinción del contrato–, así como la reorganización y especialización de los tribunales del trabajo, la prestación de asistencia letrada gratuita y diversos tipos de disposiciones sobre el fuero sindical con el fin de aumentar la eficacia de la protección contra la discriminación antisindical.

Por consiguiente, la CEACR tomó nota con satisfacción en 2017 de la aprobación de la nueva ley y pidió al Gobierno que facilitara información sobre sus efectos en la práctica. También expresó su esperanza de que estos cambios legislativos allanaran el camino para reducir la duración de las actuaciones sobre discriminación antisindical y mejorar la ejecución de las sentencias dictadas en tales procedimientos.

Granada

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

El caso se refiere a una disposición de la Ordenanza sobre el Salario Mínimo de Granada de 2002, en la que se establecía un salario mínimo diferente para los trabajadores y las trabajadoras agrícolas. La CEACR recordó que esta disposición no se ajustaba a lo dispuesto en el párrafo 1) del artículo 2 del Convenio núm. 100 de la OIT, en el que se prohíbe toda distinción en la determinación de los salarios por razón de sexo, e instó al Gobierno a que modificara la ley. Tras estos comentarios, se llegó a un acuerdo entre los interlocutores sociales de Granada, en el que se apoyó la posición de la Comisión de Expertos. Como respuesta, el Gobierno inició un proceso de reforma que finalmente se tradujo en una modificación de la Ordenanza, por la cual se estableció la igualdad de salarios mínimos para todos los trabajadores agrícolas, independientemente de su género⁷³.

Antecedentes del caso

Granada es miembro de la OIT desde 1979 y ha ratificado 34 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 100.

En una Solicitud Directa dirigida al Gobierno en 2004, la CEACR observó que la Ordenanza sobre el Salario Mínimo de Granada, adoptada anteriormente, en la que se establecían salarios mínimos para los trabajadores y para las trabajadoras que se desempeñaban en los sectores de la agricultura, la restauración, la construcción, el empleo doméstico, la industria, la seguridad y el comercio, se fijó el salario mínimo de los trabajadores agrícolas en \$5,00 por hora, mientras que el de las trabajadoras agrícolas se estableció en \$4,75 por hora. Recordando que en el párrafo 1) del artículo 2 del Convenio núm. 100 se prohíbe toda distinción en la determinación de los salarios en función del sexo, la Comisión observó que la Ordenanza era incompatible con lo dispuesto en el Convenio y pidió al Gobierno que la modificase en consecuencia.

Diálogo con el Gobierno

Si bien el Gobierno no envió una respuesta a los comentarios de la CEACR en 2004 y 2005, indicó en su memoria de 2006 que, a pesar de que era cierto que en la Ordenanza se establecían diferentes tasas de remuneración para hombres y mujeres, en otro de sus artículos se establecía que los hombres y las mujeres que realizaban las mismas tareas recibirían el mismo salario. No obstante ello, la Comisión de Expertos tomó nota de esa información y reiteró que en la Ordenanza se establecían expresamente diferentes tasas de remuneración para los trabajadores agrícolas en función del sexo y que esas disposiciones debían eliminarse de la ley para que se pudiera cumplir plenamente lo dispuesto en el Convenio. La Comisión reiteró esta posición en una Observación publicada en su informe de 2007.

En su informe de 2008, la Comisión de Expertos señaló además que tanto la Federación de Empleadores de Granada, como el Consejo de los Sindicatos de Granada estaban de acuerdo con los comentarios de la CEACR y que, por lo tanto, el Departamento de Trabajo del Gobierno había propuesto una modificación de la ley.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Si bien el Gobierno, en 2009 y 2011, no facilitó más información sobre la aprobación de la nueva ley, en su memoria de 2012 indicó que la Ordenanza sobre el Salario Mínimo había sido sustituida por una nueva Ordenanza, que entró en vigor en enero de 2011. Además, indicó que en esta nueva Ordenanza se establecía un salario mínimo uniforme para los trabajadores agrícolas, independientemente de su sexo.

En una Observación, publicada en su informe de 2013, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de este cambio legislativo, señalando que la reforma había dado respuesta a sus comentarios anteriores al eliminar las diferentes tasas de salario mínimo para los trabajadores y las trabajadoras del sector agrícola. También pidió al Gobierno que le mantuviera informado de la aplicación en la práctica de la nueva ley y de cualquier otra modificación de que fuese objeto.

Perú

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

El caso se refiere al Código Penal del Perú, que, si bien contenía delitos relacionados con la trata de personas y otros tipos de trabajo obligatorio, no contenía disposiciones específicas que tipificaran como delito el trabajo forzoso en todas sus formas, tal como lo dispone el artículo 25 del Convenio núm. 29 de la OIT. Tras haber puesto de relieve esta falencia, la Comisión de Expertos instó al Gobierno a que aprobara una nueva normativa por la que se establecieran esos delitos penales. A raíz de estos comentarios, el Gobierno, con la asistencia de expertos técnicos de la OIT, inició un proceso de reforma que se tradujo en la preparación y sanción de una reforma del Código Penal del Perú. En esa reforma se añadieron varios delitos nuevos, en los que se aborda el trabajo forzoso en todas sus formas⁷⁴.

Antecedentes del caso

El Perú es miembro de la OIT desde 1919 y ha ratificado 76 Convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 29.

Durante muchos años, el Perú ha afrontado diversas formas de trabajo forzoso existentes en el país. Entre ellas, la servidumbre por deudas que se imponía a los pueblos indígenas en la agricultura, la ganadería y la silvicultura, las situaciones de trabajo forzoso en el sector de la minería ilegal de oro, la trata de personas o la explotación de mujeres en el servicio doméstico. Durante varios años, la Comisión de Expertos examinó las medidas adoptadas por el Gobierno para abordar estas cuestiones.

Tras tomar nota de las respuestas del Gobierno a los diversos pedidos que le había dirigido, la CEACR señaló en 2009 que en la legislación peruana no existía ninguna normativa en la que se abordara la cuestión del trabajo forzoso de manera integral y que, por lo tanto, el Estado debería modernizar la legislación penal, laboral y civil sobre la materia. En una Observación publicada en su informe de 2009, la Comisión de Expertos subrayó que, para reducir el trabajo forzoso, era imprescindible que los autores de tales prácticas fueran sancionados con penas lo suficientemente disuasorias, y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Convenio núm. 29, era imperativo sancionar y reprimir estrictamente la comisión de tales delitos con sanciones disuasorias. Por lo tanto, instó al Gobierno a que aprobara una nueva normativa por la que se tipificara como delito el trabajo forzoso en todas sus formas.

Diálogo con el Gobierno

En 2007, el Gobierno peruano creó una «Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso» (CNLCTF) y aprobó un «Plan nacional para la lucha contra el trabajo forzoso» (PNLCTF), cuyo objetivo era abordar cuestiones estructurales y adoptar medidas coordinadas para resolver situaciones de trabajo forzoso. Uno de los objetivos del PNLCTF era armonizar la legislación nacional con las normas internacionales a fin de crear una base jurídica que permitiera luchar contra el

trabajo forzoso. En su informe de 2009, la CEACR instó al Gobierno a seguir adelante con este plan y a adoptar las sanciones penales apropiadas.

Sin embargo, en su memoria de 2010, el Gobierno indicó que, si bien se estaba estudiando una propuesta legislativa que se presentaría al Congreso, no se habían aprobado nuevos delitos penales relativos al trabajo forzoso. El Gobierno indicó también que en otras disposiciones de la legislación nacional ya se abordaba el trabajo forzoso, como el artículo 168 del Código Penal, en el que se establecía una pena de prisión para toda persona que obligara a otro individuo a trabajar sin recibir la remuneración correspondiente o lo amenazara con ello, o el artículo 153, en el que se tipificaba como delito la trata de personas y se definían sus elementos constitutivos.

La Comisión de Expertos tomó nota de esa información y, en una Observación publicada en su informe de 2011, recordó que en el Convenio núm. 29 se establece un concepto más amplio del trabajo forzoso que la trata de personas o el trabajo no remunerado y que, en vista del principio de la interpretación estricta del derecho penal, era fundamental la elaboración de normas en las que se tipifique como delito todas las formas de trabajo forzoso. Por consiguiente, expresó su esperanza de que el Gobierno, en el marco de la aplicación del PNLCTF y con el apoyo de la CNLCTF, prosiguiese con su labor para adoptar la propuesta legislativa anunciada.

En los años subsiguientes, el Gobierno recurrió a la asistencia técnica de la OIT y recibió en el país a expertos técnicos de esta Organización, que le prestaron apoyo para la adopción de diversas medidas encaminadas a luchar contra el trabajo forzoso, incluida la elaboración de nuevos delitos penales.

En su memoria de 2012, el Gobierno, tras haber informado de que no se había avanzado en la elaboración de una nueva ley penal, señaló en su memoria de 2013 que un subcomité de la CNLTF había preparado una propuesta de reforma del Código Penal, en la que se preveía la tipificación de nuevos delitos relacionados con el trabajo forzoso y se tomaban en consideración los comentarios de la CEACR. Asimismo, indicó que ese proyecto de ley se presentaría en breve al Consejo Nacional de Derechos Humanos, que a su vez lo sometería al Congreso. La Comisión de Expertos, en su informe de 2014, tomó nota de esa información e instó al Gobierno a que prosiguiera con el proceso de aprobación.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

Tras varios años de consultas sobre el proyecto de ley, el Gobierno peruano finalmente promulgó la reforma del Código Penal en febrero de 2017 mediante el Decreto Legislativo núm. 1323. Con esta ley se incorporó una nueva disposición al Código, que tipifica como delito el «trabajo forzoso» y lo define como el hecho de «someter u obligar a otra persona, a través de cualquier medio o contra su voluntad, a realizar un trabajo o prestar un servicio, sea remunerado o no», y prevé penas privativas de libertad de hasta 12 años (que pueden llegar a los 25 en caso de muerte de la víctima), así como otra disposición en la que se tipifica como

delito la «esclavitud u otra forma de trabajo y explotación sexual». Por otra parte, el «Proyecto de Cooperación: Consolidando y Difundiendo esfuerzos para combatir el Trabajo Forzoso en Brasil y Perú», una iniciativa trilateral de cooperación técnica financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) e implementada por la OIT en el Brasil y en el Perú (2013-2015), contribuyó a la consecución de este resultado a través de la prestación de asistencia técnica en la formulación de la tipificación del delito de trabajo forzoso y la organización de debates de carácter técnico y reglamentario en el marco de la CNLCTF. Esta última contó con la participación de diferentes actores gubernamentales, organizaciones de trabajadores y de empleadores y la sociedad civil.

En su informe de 2018, la CEACR tomó nota con satisfacción de la adopción de la nueva ley, confirmando que estas reformas del Código Penal cumplían la prescripción de tipificar como delito el trabajo forzoso en virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29. También pidió al Gobierno que le mantuviera informada de la aplicación de la ley en la práctica y lo alentó a que prosiguiera con sus esfuerzos para erradicar por completo todas las formas de trabajo forzoso en el país.

g) América del Norte

Canadá

Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)

El caso versa sobre los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 162, según los cuales los Estados que lo ratifiquen garantizarán la protección más estricta posible de los trabajadores contra el amianto y, en la medida de lo posible, prohibirán el uso de la sustancia. En varias ocasiones en sus informes, la CEACR tomó nota de los comentarios de los sindicatos canadienses en los que se expresa que, mientras que el Canadá seguía siendo uno de los mayores productores de amianto, estudios científicos y directrices actualizados de institutos nacionales de investigación, la OIT y la OMS señalaban que, desde el punto de vista científico, se recomendaba que se prohibiese por completo la utilización de amianto en el Canadá, y que ello no acarrearía consecuencias económicas importantes. Por consiguiente, la Comisión de Expertos, con el apoyo de la Comisión de Aplicación de Normas, invitó al Gobierno a celebrar consultas con los interlocutores sociales con miras a actualizar las leyes nacionales sobre el amianto de conformidad con las normas científicas actuales, en cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio núm. 162. Tras estos comentarios, el Gobierno emprendió un proceso de reforma legislativa que culminó con la aprobación de nuevas leyes que prohíben casi por completo la producción y el uso del amianto en el país⁷⁵.

Antecedentes del caso

El Canadá es miembro de la OIT desde 1919 y ha ratificado 36 convenios de la Organización, incluido el Convenio núm. 162.

En una Observación publicada en su informe de 2011, la CEACR señaló que el Canadá era uno de los principales productores de amianto del mundo. Recordó

asimismo que, de conformidad con el artículo 3 Convenio núm. 162, los Estados que lo ratifiquen tomarán medidas para la prevención, el control y la protección de los trabajadores contra el amianto y, de conformidad con el artículo 10, prohibirán el amianto y lo sustituirán por sustancias menos nocivas, siempre que sea técnicamente posible.

A este respecto, la CEACR tomó nota también de las observaciones del Congreso del Trabajo del Canadá (CLC), la federación sindical canadiense más representativa, según las cuales existían pruebas convincentes de que la forma más eficaz de eliminar las enfermedades relacionadas con el amianto era dejar de producirlo y utilizarlo. El CLC se refirió además a las orientaciones publicadas por la OIT y la OMS, en las que se recomendaba la prohibición del amianto, como el Programa Nacional para la Eliminación de Enfermedades Relacionadas con el Asbesto (NPEAD), un programa concebido específicamente por la OIT y la OMS para los países con una elevada producción y utilización de amianto, en el que se contemplaba la posibilidad de sustituir el amianto por otros materiales o productos, o bien de utilizar tecnologías alternativas. El CLC también indicó que, si se planificaba adecuadamente, las pérdidas de puestos de trabajo debidas a la prohibición del amianto podrían compensarse eficazmente mediante el desarrollo de un proceso positivo de transición del empleo vinculado con la prohibición del amianto y con el fomento de tecnologías alternativas.

Tomando nota de que, a la luz de las observaciones formuladas por el CLC, la prohibición y sustitución del amianto en el Canadá parecía «técnicamente posible» en virtud de los artículos 3 y 10 del Convenio, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que facilitara información sobre las medidas adoptadas con miras a modificar la reglamentación vigente sobre el uso del amianto.

Diálogo con el Gobierno

Los comentarios de la CEACR llamaron la atención de la Comisión de Aplicación de Normas, que examinó el caso durante la Conferencia de 2011. En sus conclusiones, la Comisión de Aplicación de Normas destacó la importancia de adoptar la más estricta normativa para la protección de la salud de los trabajadores en lo que atañe a la exposición al amianto y señaló que en el Convenio se imponía a los gobiernos la obligación de mantenerse al corriente de los avances técnicos y de los descubrimientos científicos, lo que era algo muy importante, especialmente para un país como el Canadá que es uno de los principales productores de amianto. También invitó al Gobierno a entablar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los artículos 3 y 10 del Convenio, en particular teniendo en cuenta la evolución de los estudios científicos y la tecnología desde la adopción del Convenio, así como las conclusiones de la OMS, la OIT y demás organizaciones reconocidas en relación con los peligros que entraña la exposición al amianto.

Tras estos comentarios, la CEACR, en su informe de 2012, tomó nota de la información facilitada por el Gobierno de que en varias provincias canadienses se

habían adoptado una serie de medidas legislativas y de otra índole destinadas a reforzar la protección de los trabajadores contra el amianto, teniendo en cuenta los datos científicos más actualizados y los conocimientos técnicos más recientes. Por otra parte, el Gobierno señaló que, en todas las jurisdicciones provinciales canadienses, así como en el plano federal, se habían emprendido exámenes de las leyes y reglamentos en materia de seguridad y salud en el trabajo en relación con el amianto, en consulta con los representantes de los trabajadores y de los empleadores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio núm. 162. También indicó que, debido a las leyes y reglamentos federales y provinciales ya existentes, el uso del amianto en el país era muy limitado y en muchos casos estaba prohibido. Por consiguiente, el Gobierno sostuvo que las leyes y reglamentos pertinentes del país se ajustaban al Convenio.

Sin embargo, la Comisión de Expertos también tomó nota de las declaraciones del CLC y de otros sindicatos, que estimaron que el estado actual de la información científica y técnica ponía de manifiesto la necesidad de una prohibición total del amianto y que el Gobierno no había tenido debidamente en cuenta esa información.

A raíz de estos comentarios, y recordando que, de conformidad con el Convenio núm. 162, el Canadá debía adoptar las más estrictas normas para la protección de la salud de los trabajadores contra la exposición al amianto, la CEACR recordó sus comentarios anteriores, en los que pedía al Gobierno que prosiguiera con sus consultas con los interlocutores sociales nacionales a fin de examinar la posibilidad de modificar las normas nacionales en materia de amianto a la luz de los últimos estudios científicos realizados al respecto.

En respuesta a estos comentarios de la CEACR, el Gobierno, en su memoria de 2012, señaló que desde noviembre de 2011 no se había registrado ninguna actividad de producción de amianto en el país. También indicó que se estaban celebrando consultas con los interlocutores sociales sobre la posible modificación de las leyes federales relativas al amianto. La CEACR, en una Observación publicada en su informe de 2013, acogió con beneplácito esta información y alentó al Gobierno a que prosiguiera con esas consultas y el proceso de reforma en curso y a que le informara de cualquier cambio legislativo que surgiera de ese proceso.

Eliminación de los obstáculos para el cumplimiento de las normas y perspectivas futuras

En su informe de 2018, la Comisión de Expertos tomó nota con interés de que, en diciembre de 2016, el Gobierno había publicado un Aviso de su intención de elaborar una reglamentación en la que se prohibieran todas las actividades futuras relacionadas con el amianto y los productos que lo contienen. El Aviso suscitó observaciones de tres asociaciones industriales, ocho organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales y seis partes interesadas regionales. Asimismo, tomó nota de que posteriormente, en abril de 2017, se había publicado un documento de consulta en el que se describía el enfoque normativo propuesto, y que las respuestas a dicho documento se tendrían en cuenta a la

hora de elaborar el proyecto de reglamento, cuya adopción estaba prevista para 2018. La CEACR acogió con beneplácito esta iniciativa y pidió al Gobierno que le facilitara una copia de la nueva reglamentación, una vez aprobada.

Poco después de que la Comisión formulara sus comentarios, el legislador canadiense aprobó una nueva ley por la que se prohibía casi por completo la producción y el uso del amianto en el Canadá, que entró en vigor en octubre de 2018. Esta nueva normativa, así como todas las demás medidas positivas adoptadas hasta ese entonces por el Gobierno canadiense en el contexto de su constante diálogo constructivo con la CEACR y la Comisión de Normas, serán objeto de una nueva evaluación por parte de la CEACR en su próximo examen periódico de la aplicación del Convenio núm. 162 por parte del Canadá.

CONCLUSIÓN

Los breves antecedentes históricos expuestos en la primera parte del presente estudio demuestran claramente que las normas internacionales del trabajo han sido y siguen siendo un instrumento importante de la Organización en su objetivo de promover la justicia social y que las actividades normativas constituyen un instrumento indispensable para poner en práctica el concepto de trabajo decente. La OIT, sobre la base de su Constitución, ha recurrido a diversos mecanismos, todos ellos destinados, de una u otra manera, a aumentar la eficacia de su acción en el ámbito normativo. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es, en este sentido, el más antiguo de los mecanismos de control de la OIT, junto con la Comisión de Aplicación de Normas, en lo que atañe al cumplimiento y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

El gran número de casos de progreso señalados por la CEACR desde que comenzó a registrarlos en 1964 constituye un ejemplo convincente de los esfuerzos realizados por los gobiernos para garantizar que su legislación y su práctica nacionales se ajusten a los convenios de la OIT que hayan ratificado. Los 18 casos seleccionados en la Parte II del presente estudio tenían por objeto poner de relieve los principales logros a este respecto, a pesar de que en algunos de ellos quedan por resolver determinadas cuestiones y de que aún pueden lograrse nuevos progresos. A partir de estos ejemplos concretos, se podría argumentar que la OIT, a través de la acción conjunta de sus diversos órganos, ha podido rebatir las críticas de inercia que se han hecho en algunas ocasiones en el ámbito de organizaciones internacionales o multilaterales con la intención de relegar su acción a la categoría de meras declaraciones de principios, sin que supongan de hecho, un impacto práctico real. A diferencia de las críticas que a menudo reciben los órganos internacionales de control jurídico, la CEACR, en el marco del amplio sistema de control de la OIT, ha demostrado que un control ininterrumpido a través de un diálogo constructivo sobre la aplicación de normas puede producir efectos reales, prácticos y palpables en las instancias nacionales y, por lo tanto, en la vida cotidiana de los trabajadores y las trabajadoras. A este respecto, si el éxito o fracaso del sistema de control de la OIT se midiese en función de los resultados obtenidos y de su perdurabilidad, el número de casos de progreso registrados por la CEACR puede demostrar que el sistema de control ha cumplido con creces su cometido en las últimas décadas.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente estudio, el éxito de la Comisión de Expertos se debe en gran medida a la sinergia que existe con los demás componentes del sistema de control de la OIT, como son la Comisión de Aplicación de Normas y el Comité de Libertad Sindical, y los órganos especiales

de control creados en virtud de los artículos 24 y 26. Como se indicó anteriormente, los resultados satisfactorios que efectivamente se han conseguido deben inscribirse en el marco de los mecanismos de la OIT en su conjunto, donde existe un equilibrio entre las instancias técnicas, cuyos miembros se seleccionan en función de su independencia y conocimientos jurídicos, y los órganos representativos tripartitos, que están compuestos por delegados de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores.

De por sí, los mecanismos de control de la OIT no pueden ser estáticos en su concepción o funcionamiento. Su eficacia se deriva de su capacidad para hacer frente a las dificultades que surgen, adaptar y desarrollar nuevos enfoques y aprovechar al máximo el carácter tripartito de una Organización cuyo cometido es universal. Esta dinámica de adaptación continuará mientras los mandantes tripartitos de la OIT sigan mostrando la voluntad de mejorar y fortalecer la labor normativa de la Organización.

En el informe que presentó a la Conferencia en 2019, la Comisión de Expertos destacó el hecho de que varios de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrecían la posibilidad de beneficiarse simultáneamente con la labor de control del cumplimiento de las normas y de realzar la visibilidad de este cometido en el segundo siglo de existencia de la OIT. Por ejemplo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8.7 se refiere a la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil y, por lo tanto, está en consonancia con algunos de los convenios fundamentales más ampliamente ratificados, entre los cuales figura el Convenio núm. 182, que ha sido ratificado por casi todos los países. Lo mismo se aplica a las normas relacionadas con la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (objetivo 8.5 del ODS). La pertinencia de los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con la aplicación de las normas sobre igualdad de oportunidades y de trato y la política de empleo también resulta evidente en relación con el ODS 10.

Pero al mismo tiempo, como recordó la CEACR en su último informe, parecería que esas garantías de la importancia actual del derecho internacional del trabajo y de su control no justifican la autocomplacencia. En este contexto, los órganos de control deberán mantenerse alerta ante los desafíos que se plantean al control y aplicación eficaz de las normas internacionales del trabajo. Una parte de esos desafíos guarda relación con las rápidas transformaciones del propio mundo del trabajo y la debida atención que el sistema de control internacional habrá de prestar a la evaluación oportuna de los nuevos y complejos problemas que se planteen. Independientemente de las diversas hipótesis sobre el futuro del trabajo (es decir, si se destruirán o crearán puestos de trabajo o si se degradarán o mejorarán las normas del trabajo), uno de los principales retos a los que dará lugar el progreso tecnológico es determinar la forma en que, en este contexto de transición, se puede prestar asistencia a las empresas y a los trabajadores para que se adapten a los nuevos trabajos (tanto en el aspecto físico como en el plano

de la cualificación), ya que probablemente se tratará de un proceso continuo y dinámico durante toda la vida laboral de una persona.

En este contexto, cabe recordar que la OIT fue durante mucho tiempo la única organización internacional que sostuvo que el concepto de desarrollo económico debía incluir necesariamente una dimensión social. El primer Director General de la OIT, Albert Thomas, deseaba que las preocupaciones sociales tuvieran preeminencia sobre los intereses económicos. El actual Director General, Guy Ryder, ha dado un nuevo impulso a este debate al afirmar con contundencia que en el mundo actual, habida cuenta de las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y medioambientales causadas por todos los aspectos de la globalización, el mandato de la OIT de luchar por un futuro mejor para todos en el mundo del trabajo le impone la necesidad de que, en su afán de lograr la justicia social, siga acercándose a todas las personas, pero en particular a los más vulnerables. Esta perspectiva de futuro se ha visto reflejada en el «*enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas*» que figura en la Declaración del Centenario de la OIT, de reciente adopción⁷⁶. En este contexto, funciones de control como la de velar por el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y ayudar a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones internacionales de mejorar la vida laboral de mujeres y hombres seguirán siendo un medio pertinente y útil para hacer realidad esa perspectiva de futuro.

NOTAS

- 1 OIT: *Trabajar para un futuro más prometedor*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, OIT, Ginebra.
- 2 Todos estos documentos fundamentales pueden consultarse en la base de datos NORMLEX en la siguiente dirección: www.ilo.org/normlex.
- 3 Dado que ya se realizaron estudios similares en 1977 (véase *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, OIT Ginebra, 1977), y en 2003 (véase *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, OIT, Ginebra, 2003) sobre el impacto de la labor de la CEACR, el presente estudio se limitará a la labor llevada a cabo por la Comisión de Expertos desde principios de la década de 2000.
- 4 Véase el Apéndice I para consultar los nombres de los miembros de la Comisión de Expertos de 2019, así como un breve currículum vitae de cada uno de ellos.
- 5 La presente sección se basa en parte en un documento preparado para las consultas tripartitas informales del 19 de septiembre de 2012 como seguimiento de los debates que tuvieron lugar en la Comisión de Aplicación de Normas en 2012. Dicho documento ofrecía una sinopsis de los antecedentes de la constitución de la CEACR y de la función que desempeña en el sistema de control de la OIT, siendo su título: *The ILO supervisory system: a factual and historical information note* (disponible en inglés).
- 6 OIT: *Official Bulletin*, vol. 1, abril de 1919 – agosto de 1920, págs. 332-345 (disponible en inglés).
- 7 *ibid.*
- 8 Son numerosas las referencias al concepto de «control mutuo» («mutual supervision») en los informes del Consejo de Administración, la Conferencia Internacional del Trabajo, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas. Véanse por ejemplo: OIT, *Report of the Director*, Conferencia Internacional del Trabajo, 14.ª reunión, 1930, Apéndice de la Segunda Parte, pág. 288 (disponible en inglés); OIT, *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 19.ª reunión, 1935, Apéndice V, pág. 750 (disponible en inglés); Consejo de Administración, 49.ª reunión, junio de 1930, pág. 479 (disponible en inglés); Consejo de Administración, 73.ª reunión, octubre de 1935, Apéndice X, pág. 480 (disponible en inglés).
- 9 OIT, *Official Bulletin*, vol. 1, abril de 1919 – agosto de 1920, pág. 266 (disponible en inglés). La referencia a las sanciones económicas que figuraba en la Constitución de 1919 se suprimió cuando esta fue reformada en 1946.
- 10 OIT: Resolución relativa a los métodos por los que la Conferencia podrá valerse de las memorias presentadas en virtud del artículo 408 del Tratado de Versalles (actual Artículo 22 de la Constitución de la OIT), *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, Octava reunión (1926), , vol. I, Apéndice VII, pág. 429 (disponible en inglés); de conformidad con la resolución, se designó a las dos comisiones, respectivamente como «Comisión de la Conferencia» («Committee of the Conference») y como «Comisión de Expertos» («Committee of Experts»).
- 11 *ibid.*
- 12 *ibid.*
- 13 *ibid* págs. 239–240 (disponible en inglés).
- 14 *ibid*, Apéndice V, pág. 396 (disponible en inglés).
- 15 *ibid*, Apéndice V, pág. 398 (disponible en inglés).
- 16 *ibid.*, Apéndice VII, pág. 429 (disponible en inglés).
- 17 OIT, *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 11.ª reunión, 1928, vol. II, pág. 458 (disponible en inglés).
- 18 OIT, *Record of Proceedings*, 16.ª reunión, 1932, Apéndice V, pág. 671 (disponible en inglés).
- 19 OIT: *Minutes*, Consejo de Administración, 42.ª reunión, octubre de 1928, pág. 546 (disponible en inglés).
- 20 OIT, *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 25.ª reunión, 1939, Apéndice V, pág. 414 (disponible en inglés).
- 21 *ibid.*
- 22 OIT, *Record of Proceedings*, Octava reunión, 1926, pág. 239 (disponible en inglés). La Oficina indicó que los miembros de la CEACR deberían poseer un conocimiento profundo de las condiciones de trabajo y de la aplicación de la legislación del trabajo. Asimismo, deberían ser personalidades independientes y elegidas de manera que representaran, en la medida de lo posible, los distintos grados de desarrollo industrial y las diversas prácticas laborales que puedan observarse entre los Estados Miembros de la Organización.

- 23** OIT: *Minutes*, Consejo de Administración, 33.ª reunión, octubre de 1926, págs. 384-386 (disponible en inglés); y 34.ª reunión, enero de 1927, págs. 59 y 67-68 (disponible en inglés).
- 24** OIT: *Minutes*, Consejo de Administración, 68.ª reunión, septiembre de 1934, págs. 292 (disponible en inglés).
- 25** OIT, *Record of Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 34.ª reunión, 1951, Apéndice VI, párrafo 23 (disponible en inglés).
- 26** OIT: *Minutes*, Consejo de Administración, 159.ª reunión, (junio-julio de 1964), Declaración del Grupo de los Empleadores, pág. 49 (disponible en inglés).
- 27** Cuando el Consejo de Administración solicitó su opinión, la CEACR se mostró satisfecha con la propuesta, pues consideró que sus exámenes a este respecto podrían promover la uniformidad en la interpretación de obligaciones idénticas. El Consejo de Administración aprobó el procedimiento en 1956: OIT: *Minutes*, Consejo de Administración, 132.ª reunión, (junio de 1956), pág. 32 y Apéndice XI, págs. 79-80 (disponible en inglés).
- 28** OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte 4A), Conferencia Internacional del Trabajo, 73.ª reunión, 1987, págs. 7-19, párrafos 9-49.
- 29** *ibid*, párrafo 20.
- 30** En 1996, las sesiones de la CEACR cambiaron de fechas y pasaron a celebrarse entre noviembre-diciembre en lugar de febrero-marzo.
- 31** OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, 2011.
- 32** OIT: Informe General de la CEACR, Informe III (Parte A), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, párrafo 70.
- 33** *ibid*, párrafo 77.
- 34** OIT: *ibid.*, 90.ª reunión, 2002, pág. 14, párrafo 24.
- 35** OIT: *ibid.*, 103.ª reunión, 2014, párrafo 30.
- 36** OIT: *ibid.*, 107.ª reunión, 2018, párrafos 9 a 10.
- 37** OIT: *ibid.*, 102.ª reunión, 2013, párrafos 26 a 35.
- 38** OIT: *ibid.*, 103.ª reunión, 2014, y años subsiguientes.
- 39** OIT: *ibid.*, 104.ª reunión, 2015, párrafo 24.
- 40** Consejo de Administración, 334.ª reunión, octubre-noviembre de 2018, (GB/334/INS/5).
- 41** OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte I) Conferencia Internacional del Trabajo, 43.ª reunión, 1959, párrafo 25. En un caso, cuando una observación de una organización de trabajadores había sido enviada directamente a la Oficina, la CEACR pidió que la observación se enviara al gobierno en cuestión para que formulara observaciones y que se siguiera esa práctica en casos futuros.
- 42** OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte A), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016, párrafos 58 a 63.
- 43** OIT, *Record of the Proceedings*, Conferencia Internacional del Trabajo, 38.ª reunión, 1955, Apéndice V, pág. 590 (disponible en inglés).
- 44** OIT: *ibid*, Apéndice V, pág. 583, párrafos 6 y 7.
- 45** La Comisión de Aplicación de Normas está integrada por delegados gubernamentales, delegados de los empleadores y delegados de los trabajadores. En ella se elige un presidente, que siempre es un delegado gubernamental, y dos vicepresidentes, que son un delegado de los trabajadores y un delegado de los empleadores. Estos tres delegados que ejercen la presidencia y vicepresidencia convienen en las conclusiones de la Comisión. Por otra parte, la Comisión elige a un «ponente», que presenta el resultado de los debates que se celebraron en su seno al pleno de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- 46** OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte 4A), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, párrafo 39.
- 47** OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte A), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, párrafos 24 a 26.
- 48** Consejo de Administración, 301.ª reunión, marzo de 2018, (GB/301/LILS/6(Rev)), párrafo 69.
- 49** OIT: *Libertad Sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, Sexta edición (Ginebra, 2018).
- 50** Un buen ejemplo de esta colaboración fue el reciente caso de la aplicación por parte de Uzbekistán del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que se aborda de forma más pormenorizada en la Parte II de la presente publicación. En ese caso, el Comité de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se sumaron a la CEACR en sus comentarios acerca de los casos masivos de trabajo forzoso de niños en las cosechas de algodón en ese país.

51 Véase, por ejemplo, el caso de Georgia, el cual también se trata en la Parte II de la presente publicación.

52 Véase, por ejemplo, CIF-OIT: *Derecho internacional del trabajo y derecho interno: manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho* (editado por X. Beaudonnet), la Parte 1, Capítulo 2, (ITC publications, 2010).

53 OIT: Informe de la Comisión de Expertos, presentado a la 48.ª reunión (1964), Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 16.

54 OIT: Informe de la Comisión de Expertos, presentado a la 48.ª reunión (1964), Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 122.

55 OIT: *Informe General de la CEACR*, Informe III (Parte A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, párrafos 59 y 60.

56 Estas cuestiones ya se examinaron en N. Valticos: *Droit international du travail*, 2.ª edición, (Paris, Dalloz), 1983, págs. 575 y 576.

57 *ibid*, pág. 601.

58 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Eswatini (exSwazilandia), publicadas en 1990-1991, 1993, 1995-2000, 2006-2007 y 2018.

59 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Malí publicadas en 1993-1995, 1999-2003, 2005-2011, 2014-2015 y 2018.

60 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Namibia publicadas en 2004, 2006, 2008, 2010, 2012-2013, y 2016.

61 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Qatar publicadas en 2012, 2014-2015 y 2017.

62 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Nepal publicadas en 2005-2007, 2009, 2011, 2013-2014 y 2016.

63 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre el Pakistán publicadas en 2010-2012, 2014 y 2018.

64 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Uzbekistán publicadas en 2010-2011 y 2013-2017.

65 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre la República de Corea publicadas en 2000, 2004, 2006-2008, 2011-2012 y 2015.

66 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Malasia publicadas en 2001-2004, 2007, 2009 y 2011-2019.

67 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Myanmar publicadas en 1990, 1992-1993, 1995-1998, 2000, 2002-2004, 2006-2011, 2013, 2015 y 2017-2019.

68 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Polinesia Francesa publicadas en 2006, 2008, 2011-2013, 2017 y 2019.

69 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Georgia publicadas en 2006-2008, 2010, 2012, 2015 y 2018.

70 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Moldova publicadas en 2000, 2003, 2006-2007, 2010-2011, 2015 y 2017.

71 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre la Argentina publicadas en 2005, 2007, 2009, 2011, 2015 y 2018.

72 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Costa Rica publicadas en 1995-1996, 1999, 2000, 2002, 2004-2007, 2009- 2010, 2012-2014 y 2017.

73 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre Granada publicadas en 2004-2008, 2010, 2012-2013 y 2018.

74 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre el Perú publicadas en 2009, 2011, 2013-2014 y 2018.

75 Véanse las observaciones y solicitudes directas de la CEACR sobre el Canadá publicadas en 2011-2013 y 2018.

76 Declaración del Centenario de la OIT, adoptada por la CIT, 108.ª reunión, 2019.

BIBLIOGRAFÍA

La mayoría de los documentos utilizados para el presente estudio han sido elaborados por la OIT. En el marco de este estudio, resultaba oportuno, en primer lugar, destacar la labor de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Por lo tanto, los informes anuales de la CEACR se han utilizado como fuente principal del estudio. Estos informes están disponibles en el sitio web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: www.ilo.org/normes

- **Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones**

El informe anual contiene:

Informe General: comentarios sobre el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones en materia de presentación de memorias, los casos de progreso y la relación entre las normas internacionales del trabajo y el sistema multilateral (Informe III (Parte 1A))

Observaciones: comentarios sobre la aplicación de Convenios en Estados ratificantes (Informe III (Parte 1A))

Estudio General: examen de la legislación y la práctica en un ámbito particular por parte de los Estados Miembros que hayan ratificado o no los convenios pertinentes (Informe III (Parte 1B))

En segundo lugar, para el presente estudio fue necesario recurrir a la labor de los distintos órganos del sistema de normas de la OIT:

- **Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia**

El informe contiene:

Informe General

Examen de casos individuales

Publicado por separado como Actas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo

- **Informe del Comité de Libertad Sindical**

Se publica tres veces al año como documento del Consejo de Administración y en el Boletín Oficial de la OIT.

- **Informes de los comités establecidos para examinar las reclamaciones (art. 24)**

Publicados en los documentos del Consejo de Administración

- **Informes de las Comisiones de Encuesta (art. 26)**

Publicados en los documento del Consejo de Administración y en el Boletín Oficial de la OIT.

- **Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo**

Publicadas anualmente de 1919 a 2014 y nuevamente en 2019.

Todo lo anterior está disponible en la base de datos NORMLEX en la siguiente dirección: www.ilo.org/normlex

Recursos de Internet utilizados para el presente estudio:

- **NORMLEX** es una base de datos trilingüe (inglés, francés y español) que reúne información sobre las normas internacionales del trabajo (como información sobre las ratificaciones, las prescripciones en materia de presentación de memorias, los comentarios de los órganos de control de la OIT, etc.), así como sobre la legislación nacional en materia de trabajo y de seguridad social. Ha sido concebida para brindar información completa y fácilmente utilizable sobre estos temas.
- **NATLEX** es una base de datos trilingüe (inglés, francés y español, así como un gran número de textos en su idioma original) sobre legislación laboral, de seguridad social y de derechos humanos. Contiene cerca de 90.000 textos legislativos de 196 países y más de 160 territorios, provincias y otras entidades. Estas bases de datos pueden consultarse en el sitio Web sobre las normas internacionales del trabajo, en la dirección siguiente: www.ilo.org/hormes

Para la preparación del presente estudio también fue necesario hacer referencia a los informes de asistencia técnica u otras misiones realizadas por funcionarios de la OIT. La información que estos contienen se recoge periódicamente en la labor de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas. No obstante, los informes de misión son documentos de trabajo internos y su difusión está sujeta a la apreciación de la Oficina.

Por último, en el presente estudio se han utilizado varias publicaciones del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, o de otros autores que han escrito sobre el derecho internacional del trabajo, entre las que cabe citar las siguientes:

- *The ILO supervisory system: a factual and historical information note*, Documento informativo preparado en el contexto de las consultas tripartitas oficiosas (19 y 20 de febrero de 2013), OIT, Ginebra.
- *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (Edición del Centenario), OIT, Ginebra.
- *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, OIT, Ginebra, 2018.
- Internal arrangements for the treatment of information received on the application of ratified Conventions and instructions for the preparation of draft comments for submission to the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (NORMES/2019), ILO, Geneva, 2019.
- *Geneva Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo – Trabajar para un futuro más prometedor* (Ginebra, OIT, 2019)
- *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo* (Edición del Centenario 2019), OIT, Ginebra, 2019
- *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, OIT, Ginebra, 2003.
- *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, OIT, Ginebra, 2001.
- *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo – Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, OIT, Ginebra, 2011.

- *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, OIT, Ginebra, 1977.
- *Droit international du travail*, N. Valticos, 2^{da} edición, Dalloz, París, 1983.
- *International Labour Law and Domestic Law, A training manual for judges lawyers and legal educators*, ITC publications, 2010
- *La Comisión de Expertos de la OIT y el progreso de las legislaciones nacionales*, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 125 (2006), núm. 3.
- *Normas del trabajo y complementariedad de los ordenamientos nacionales con el derecho internacional*, Revista Internacional del Trabajo, vol. 127 (2008), núm. 4.
- *Protecting labour rights as human rights: Present and future of international supervision*, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO CEACR, Geneva, 24-25 November 2006, ILO, Geneva.
- *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Edward Elgar Publishing, 2015.

APÉNDICE I

Actuales miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Sr. Shinichi AGO (Japón) – El profesor Ago es catedrático de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ritsumeikan, Kyoto y, anteriormente, fue catedrático de Derecho Económico Internacional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Kyushu. Es miembro de la Sociedad Asiática de Derecho Internacional, de la Asociación de Derecho Internacional y de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. También se desempeña como Juez en el Tribunal Administrativo del Banco Asiático de Desarrollo.

Sra. Lia ATHANASSIOU (Grecia) – La profesora Athanassiou es profesora titular de Derecho Marítimo y Mercantil de la Universidad Nacional y Kapodístriaca de Atenas (Facultad de Derecho). Profesora titular de Derecho Marítimo y Mercantil de la Universidad Nacional y Kapodístriaca de Atenas (Facultad de Derecho); miembro electo del Consejo del Decanato de la Facultad de Derecho y Directora del Programa de Postgrado sobre Negocios y Derecho Marítimo; Presidenta del Comité organizador de la Conferencia Internacional sobre Derecho Marítimo que se celebra cada tres años en el Pireo (Grecia); Doctora en Derecho por la Universidad de París I-Sorbona; autorizada por esta Universidad a supervisar investigaciones académicas; máster en Derecho por la Universidad Aix-Marsella III y por la Universidad París II-Assas; profesora invitada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y en el programa de becas Fulbright (2007-2008); miembro de diversos comités legislativos en materia de derecho mercantil; ha impartido conferencias y realizado investigaciones académicas en instituciones de diversos países, como, por ejemplo, Francia, Reino Unido, Italia, Malta y Estados Unidos; ha publicado numerosos trabajos sobre derecho marítimo, de la competencia, de la propiedad industrial, de sociedades, europeo y del transporte (ocho libros y más de 60 artículos y contribuciones a obras colectivas en griego, inglés y francés); abogada en ejercicio y árbitro con especialización en derecho europeo, mercantil y marítimo.

Sra. Leila AZOURI (Líbano) – Doctora en Derecho; Catedrática de Derecho Laboral en la Facultad de Derecho de la Universidad La Sagesse de Beirut hasta 2016; Directora de Investigación en la Escuela de Doctorado en Derecho de la Universidad del Líbano; ex Directora de la Facultad de Derecho de la Universidad del Líbano; miembro de la Mesa Ejecutiva de la Comisión Nacional de Mujeres Libanesas; Presidenta de la Comisión nacional encargada de la preparación de los informes presentados por el Líbano al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) hasta 2017; especialista jurídica de la Organización de Mujeres Árabes; miembro del «ILO Policy Advisory Committee on Fair Migration» en Oriente Medio.

Sr. Lelio BENTES CORRÊA (Brasil) – Juez del Tribunal Superior del Trabajo Tribunal Superior do Trabalho) del Brasil; LLM de la Universidad de ESSEX, Reino Unido; Antiguo Miembro del Consejo Nacional de Justicia del Brasil; ex Procurador del Ministerio Público del Trabajo del Brasil; Profesor del Instituto de Ensino Superior de Brasilia; profesor de la Escuela Nacional para Jueces del Trabajo.

Sr. James J. BRUDNEY (Estados Unidos) – Profesor de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham, Nueva York, N.Y.; Copresidente del «Public Review Board» del Sindicato Unido de Trabajadores de la Industria del Automóvil de los Estados Unidos; ex profesor Visitante en la Universidad de Oxford, Reino Unido, y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard; fue profesor de Derecho en la facultad de Derecho de Moritz de la Universidad del estado de Ohio; ex Consejero Jefe y Director del Personal de la Subcomisión de Trabajo del Senado de los Estados Unidos; ejerció en un bufete de abogados; ex auxiliar del Juez en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Sr. Halton CHEADLE (Sudáfrica) – Profesor Emérito de Derecho Público en la Universidad de Ciudad del Cabo; ex consejero especial del Ministro de Justicia; ex jefe del Servicio Jurídico del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU); ex consejero especial del Ministro de Trabajo; ex presidente del Grupo de Trabajo para la preparación de la Ley sobre Relaciones Laborales de Sudáfrica.

Sra. Graciela DIXON CATON (Panamá) – Ex Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Panamá; ex Presidenta de la Sala de Casación Penal y de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Panamá; ex Presidenta de la Asociación Internacional de Mujeres Jueces; ex Presidenta de la Federación Latinoamericana de Magistrados; ex Consultora Nacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); actualmente Jueza del Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo; Árbitro de la Corte de Arbitraje de la Cámara Oficial de Comercio de Madrid; Árbitro del Centro de Solución de Conflictos (CESCON) de la Cámara Panameña de la Construcción y del Centro de Conciliación y Arbitraje (CECAP) de la Cámara de Comercio de Panamá; Asesora Jurídica y Consultora Internacional.

Sr. Rachid FILALI MEKNASSI (Marruecos) – Doctor en Derecho; ex Profesor de la Universidad Mohammed V de Rabat (Marruecos); Miembro del Consejo Superior de la docencia, la formación y la investigación científica; Consultor de organismos públicos nacionales e internacionales, entre los que cabe señalar el Banco Mundial, el PNUD, la FAO, y el UNICEF; Coordinador nacional del proyecto «Desarrollo sostenible a través del Pacto Mundial», OIT (2005-2008).

Sr. Abdul G. KOROMA (Sierra Leona) – Juez de la Corte Internacional de Justicia (1994-2012); ex Presidente del Centro Henri Dunant para el Diálogo Humanitario en Ginebra; ex miembro y Presidente de la Comisión de Derecho Internacional; ex Embajador y Representante permanente de Sierra Leona ante las Naciones Unidas (Nueva York), y ex Embajador plenipotenciario ante la Unión Europea, la Organización para la Unidad Africana y muchos países.

Sr. Alain LACABARATS (Francia) – Juez del Tribunal de Casación; ex Presidente de la sala civil del Tribunal de Casación; ex Presidente de la Cámara de Asuntos Sociales del Tribunal de Casación; miembro del Consejo Superior de la Magistratura; miembro de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial y del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (Consejo de Europa); ex Vicepresidente del Tribunal Superior de París; ex Presidente de una sala del Tribunal de Apelaciones de París; ha sido profesor titular y catedrático en diferentes universidades francesas y es autor de un gran número de publicaciones.

Sra. Elena E. MACHULSKAYA (Federación de Rusia) – Profesora de Derecho en el Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Moscú Lomonósov; profesora de Derecho en el Departamento de Procedimientos Civiles y Derecho Laboral de la Universidad Estatal Rusa del Petróleo y el Gas; secretaria de la Asociación Rusa de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (2011-2016); miembro del Comité Europeo de Derechos Sociales; miembro (no remunerado) de la Comisión Presidencial de la Federación de Rusia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sra. Karon MONAGHAN (Reino Unido) – Abogada de la Reina (Queen's Counsel); Jueza adjunta del Tribunal Superior; ex Jueza del Tribunal de Trabajo 2000-2008); trabaja en el estudio de abogados «Matrix Chambers» y está especializada en legislación en materia de discriminación e igualdad, legislación sobre derechos humanos, legislación de la Unión Europea, derecho público y derecho del trabajo; asesora especial del Comité de Empresas, Innovación y Calificaciones de la Cámara de los Comunes para una encuesta sobre las mujeres en el lugar de trabajo (2013-2014). Profesora Visitante Honoraria, Facultad de Derecho, University College London.

Sr. Viti MUNTARBHORN (Tailandia) – Profesor Emérito de Derecho en la Universidad de Chulalongkorn, Tailandia; antiguo encargado de investigación, con una beca de la Universidad de las Naciones Unidas, en el programa de estudios sobre los refugiados de la Universidad de Oxford; antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea; Presidente de la Comisión de investigación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (2011); ex Presidente del Comité de Coordinación de los Procedimientos especiales de las Naciones Unidas; ex miembro de la Junta Consultiva del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana; Comisionado de la Comisión de investigación de las Naciones Unidas sobre la República Árabe Siria (2012-2016); Premio UNESCO 2004 de Educación para los Derechos Humanos; antiguo experto independiente de las Naciones Unidas sobre la protección de las personas contra la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género; miembro de la Junta del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO.

Sra. Rosemary OWENS (Australia) – Profesora Emérita de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Adelaida; ex Profesora de Derecho Dame Roma Mitchell (2008-2015) y ex decana (2007-2011); Oficial de la Orden de Australia; miembro y posteriormente Directora (2014-2016) de la Academia Australiana de derecho; miembro de la Junta editorial y ex editora de la Revista Australiana de Derecho Laboral; miembro del Consejo científico y editorial de la *Révue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*; miembro de la Asociación Australiana de Derecho Laboral (y ex miembro de la ejecutiva nacional); conferenciante del Consejo Australiano de Investigación; Presidenta de la Comisión Consultiva Ministerial sobre el Equilibrio entre el Trabajo y la Vida Privada (2010-2013) del Gobierno de Australia Meridional; ex Presidenta y miembro del Consejo de Administración del Centro de Mujeres Trabajadoras (Australia Meridional) (1990-2014).

Sra. Mónica PINTO (Argentina) – Profesora de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos y ex Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires Es miembro asociado del Institut de droit international. Es la presidenta del Tribunal Administrativo del Banco Mundial y jueza en el Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo; integra el panel de conciliadores y árbitros del CIADI; es la Vicepresidenta del Comité Consultivo de Candidaturas para la Corte Penal Internacional; es miembro del Panel de Asesores Internacionales del American Law Institute para el Fourth Restatement on International Law. Ha actuado ante órganos de derechos humanos, tribunales arbitrales y la Corte Internacional de Justicia como abogada y como perito. Actualmente también se desempeña como árbitro. Ha cumplido distintas misiones como experta en derechos humanos para las Naciones Unidas. Fue profesora visitante en Columbia Law School, Universidad de París I y II, Universidad de Rouen. Ha dictado un curso en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Ha escrito varios libros y numerosos artículos.

Sr. Paul-Gérard POUGOUÉ (Camerún) – Profesor (agrégé) de las Facultades de Derecho; Profesor emérito de la Universidad de Yaundé; Profesor invitado o adjunto en varias universidades y en la Academia de Derecho Internacional de La Haya; en varias ocasiones ha sido Presidente del Jurado del Concurso de Agregación del Consejo Africano y Malgache para la Enseñanza Superior (CAMES), Sección Derecho Privado y Ciencias Penales; ex miembro del Consejo Científico de la Agencia Universitaria de la Francofonía (1993-2001); ex miembro del Consejo Internacional de Palmas Académicas del CAMES (2002-2012); miembro de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, de la Fundación Internacional para la enseñanza del derecho empresarial, de la Asociación Henri Capitant y de la Sociedad de Derecho Comparado; fundador y director de la revista *Juridis periodique*; Presidente de la Asociación para la Promoción de los Derechos Humanos en África Central (APDHAC); Presidente del Consejo científico del Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (CRADAT).

Sr. Raymond RANJEVA (Madagascar) – Presidente de la Academia Malgache, Academia Nacional de Artes, Letras y Ciencias de Madagascar; ex miembro (1991-2009), Vicepresidente (2003-2006) y Juez Principal (2006-2009) de la Corte Internacional de Justicia (CIJ); Presidente (2005) de la Cámara constituida por la CIJ para conocer del caso sobre el conflicto fronterizo entre Benin y Níger; licenciatura en derecho, Universidad de Madagascar (Antananarivo, 1965); doctorado en Derecho, Universidad de París II. Agrégé de las Facultades de Derecho y Economía, sección de derecho público y ciencias políticas (París, 1972); doctor honoris causa por las Universidades de Limoges, de Estrasburgo y de Burdeos-Montesquieu; ex Catedrático de la Universidad de Madagascar (1981-1991) y ex profesor en otras instituciones; fue el primer rector de la Universidad de Antananarivo (1988-1990); miembro de varias delegaciones malgaches en diversas conferencias internacionales; jefe de la Delegación de Madagascar en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (1976-1977); fue el primer vicepresidente africano de la Conferencia Internacional de Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de Lengua Francesa (1987-1991); miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional; miembro del Tribunal Internacional del Deporte; miembro del Instituto de Derecho Internacional; miembro de numerosos grupos académicos y profesionales nacionales e internacionales; Curatorium de la Academia de la Haya de Derecho Internacional; miembro del Consejo Pontifical Justicia y Paz; desde 2012, Presidente de la Sociedad Africana de Derecho Internacional y ex Vicepresidente del Instituto de Derecho Internacional (2015-2017); Presidente de la Comisión de Encuesta de la OIT sobre Zimbabwe.

Sra. Kamala SANKARAN (India) – Profesora de la Facultad de Derecho en la Universidad de Delhi, y actualmente Vicerrectora de Tamil Nadu National Law University, en Tiruchirappalli; ex Decana de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Delhi; miembro del Grupo de Trabajo sobre Migración, del Ministerio de Vivienda y Reducción de la Pobreza Urbana; miembro del Grupo de Trabajo para Examinar la Legislación Laboral, de la Comisión Nacional para Empresas en el Sector no Organizado e Informal, Gobierno de la India; miembro de la Junta Consultiva Internacional, del Boletín Internacional de Derecho Laboral Comparativo y de Relaciones Laborales; miembro del Instituto Stellenbosch de Estudios Avanzados, en Sudáfrica (2011, 2009); profesora visitante del Departamento de Investigación de Asia Meridional, de la Escuela de Estudios de Ámbito Interdisciplinario, Oxford University (2010), y becaria de investigación Fulbright para una investigación de postgrado, en Georgetown University Law Center, Washington D.C. (2001).

Sra. Deborah THOMAS-FELIX (Trinidad y Tabago) – Presidenta del Tribunal del Trabajo de Trinidad y Tabago desde 2011; Jueza del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas desde 2014; ex Presidenta y Segunda Vicepresidenta del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas; ex Presidenta de la Comisión de Bolsa y Valores de Trinidad y Tabago; ex Presidenta del Grupo del Caribe de Reguladores de Valores; ex Magistrada Presidenta adjunta del Poder Judicial de Trinidad y Tabago; ex Presidenta del Tribunal de Familia de San Vicente y las Granadinas; encargada de investigación en el Programa Hubert Humphrey Fullbright, la Universidad de Georgetown y el Instituto de Educación Judicial de la Commonwealth.

Sr. Bernd WAAS (Alemania) – Profesor de Derecho del Trabajo y de Derecho Civil en la Universidad de Frankfurt; coordinador y miembro de la Red Europea de Derecho del Trabajo; Coordinador del Centro Europeo de conocimientos especializados en legislación laboral, empleo y políticas del mercado laboral; Presidente de la Sociedad Alemana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y miembro del Comité Ejecutivo de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; miembro del Comité Consultivo de la Red de Investigación sobre Derecho del Trabajo.

APÉNDICE II

Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

- Sr. Jules GAUTIER (Francia): 1933-1936
- Sr. Paul TSCHOFFEN (Bélgica): 1927-1932; 1937-1938; 1940; 1945-1961
- Sr. Georges SCELLE (Francia): 1939
- Sr. Ramaswami MUDALIAR (India): 1962-1969
- Sr. Enrique GARCÍA SAYÁN (Perú): 1970-1975
- Sir Adetokunbo ADEMOLA (Nigeria): 1976-1986
- Sr. José María RUDA (Argentina): 1988-1994
- Sir William DOUGLAS (Barbados): 1987; 1995-2001
- Sra. Robyn A. LAYTON (Australia): 2002-2007
- Sra. Janice BELLACE (Estados Unidos): 2008-2009
- Sr. Yozo YOKOTA (Japón): 2010-2012
- Sr. Abdul KOROMA (Sierra Leona): 2013-2018
- Sra. Graciela DIXON CATON (Panamá): 2019-

APÉNDICE III

Estados Miembros de la OIT respecto de los cuales la CEACR ha expresado su satisfacción desde 2009 sobre convenios específicos

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.	
2019	África	Cabo Verde	C.182	
		Côte d'Ivoire	C.138	
		República Democrática del Congo	C.111	
		Eswatini	C.87	
		Guinea	C.29	
		Marruecos	C.105, C.182	
		Mozambique	C.138, C.182	
		Níger	C.182	
	Américas	Ecuador	C.138	
		El Salvador	C.182	
	Estados Árabes	Iraq	C.100	
	Asia y el Pacífico	Malasia	C.182	
		Viet Nam	C.29	
	Europa	Albania	C.138	
		Polonia	C.87, C.98	
	2018	África	Benin	C.105
			Cabo Verde	C.155
Liberia			C.87	
Malí			C.100	
Uganda			C.182	
Américas		Argentina	C.182	
		Chile	C.138	
		El Salvador	C.144	
		Guatemala	C.98	
		México	C.87	
		Perú	C.29	
		Trinidad y Tabago	C.138, C.182	
Asia y el Pacífico		China – Región Administrativa Especial de Macao	C.182	
		República Democrática Popular Lao	C.138	
		Pakistán	C.29, C.105, C.138	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2018	Europa	Belarús	C.29
		Bélgica	C.138
		Bosnia y Herzegovina	C.138
		Irlanda	C.98
		Italia	C.137
		Suecia	C.168
		ex República Yugoslava de Macedonia	C.182
		Turquía	C.138
2017	África	Angola	C.138, C.182
		Liberia	C.111
		Níger	C.98, C.154
		Seychelles	C.182
		Zambia	C.138
	Américas	Bahamas	C.182
		Canadá	C.87, C.160
		Chile	C.87, C.98
		Costa Rica	C.87, C.98
		Cuba	C.87, C.98
		Estados Unidos	C.147
		Paraguay	C.138
		Uruguay	C.73
	Asia y el Pacífico	Australia	C.87
		Filipinas	C.17
		Kiribati	C.87, C.98
	Europa	Albania	C.87
		Belarús	C.111
		Bélgica	C.155
		Bosnia y Herzegovina	C.87
Francia – Polinesia Francesa		C.111	
Francia – Nueva Caledonia		C.111	
España		C.81	
Irlanda		C.182	
República de Moldova		C.111	
Suiza		C.102, C.182	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2016	África	Kenya	C.138
		Madagascar	C.127
		Mozambique	C.87, C.98
		Namibia	C.182
		Swazilandia	C.87
	Américas	Barbados	C.135
		Brasil	C.155
		Cuba	C.81
		Ecuador	C.87
		México	C.182
		Panamá	C.107
		Perú	C.87
	Estados Árabes	Kuwait	C.138
	Asia y el Pacífico	Fiji	C.87
		Filipinas	C.111
		Países Bajos – Aruba	C.138
	Europa	Samoa	C.98
Serbia		C.98	
2015	África	Benin	C.105, C.138
		Egipto	C.149
		Níger	C.135
		Senegal	C.13
	Américas	Antigua y Barbuda	C.182
		Argentina	C.138
		Barbados	C.118
		Colombia	C.81
		Costa Rica	C.138
		Cuba	C.138
		Ecuador	C.169
		Honduras	C.81
		México	C.161
		Suriname	C.182
	Uruguay	C.111, C.161, C.167	
	Estados Árabes	Bahrein	C.182
		Jordania	C.98

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2015	Asia y Pacífico	Australia	C.182
		Bangladesh	C.182
		Fiji	C.182
	Europa	Albania	C.182
		Austria	C.138
		Chipre	C.138, C.182
		Francia	C.149
		Georgia	C.87, C.98
		Lituania	C.87
		República de Moldova	C.111
		Turquía	C.87
		Reino Unido	C.98
	2014	África	Liberia
Libia			C.103
Malawi			C.138
Mauricio			C.14, C.100
Nigeria			C.19, C.155
República Centrafricana			C.52
República Unida de Tanzania			C.138, C.182
Uganda			C.29, C.182
Zimbabwe			C.87
Américas		Argentina	C.3
		Estado Plurinacional de Bolivia	C.87
		Colombia	C.24
		Ecuador	C.121, C.130
		Granada	C.99
		San Vicente y las Granadinas	C.182
		República Bolivariana de Venezuela	C.9
Estados Árabes		Líbano	C.138, C.182
		Yemen	C.138
Asia y el Pacífico		Japón	C.102
		Malasia	C.95
	Samoa	C.138, C.182	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2014	Europa	Bosnia y Herzegovina	C.87
		República Checa	C.132
		Dinamarca	C.52
		ex República Yugoslava de Macedonia	C.138
2013	África	Argelia	C.87
		Burkina Faso	C.17, C.138, C.161, C.182
		Cabo Verde	C.81
		Egipto	C.87
		Guinea	C.182
		Níger	C.105
		Rwanda	C.138
		Estados Unidos	C.182
	Américas	Bahamas	C.138
		Granada	C.100
		Panamá	C.98
		Santa Lucía	C.87
		Trinidad y Tabago	C.182
	Estados Árabes	Jordania	C.182
		Emiratos Árabes Unidos	C.138, C.182
	Asia y el Pacífico	Australia	C.155
		Filipinas	C.90
		Japón	C.19
		Malasia	C.182
		Myanmar	C.29, C.87
		Pakistán	C.18
		Timor-Leste	C.98
	Europa	Bulgaria	C.98
		Croacia	C.119
		Hungría	C.29, C.98
		Irlanda	C.182
		Portugal	C.6, C.77, C.78
Rumania		C.87	
Turquía		C.98, C.105	
Ucrania		C.87	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2012	África	Argelia	C.182
		Angola	C.17
		Benin	C.6, C.161
		Botswana	C.182
		Burundi	C.29, C.182
		República Centroafricana	C.105
		República Democrática del Congo	C.119
		Etiopía	C.155
		Gabón	C.123
		Lesotho	C.138, C.182
		Marruecos	C.182
		Mauricio	C.160
		Namibia	C.182
		Sudáfrica	C.138, C.182
		Swazilandia	C.87
		Túnez	C.118
	Uganda	C.138	
	Américas	Antigua y Barbuda	C.138
		Belice	C.98
		Brasil	C.138, C.155, C.161
Costa Rica		C.102, C.111	
Dominica		C.138	
El Salvador		C.138, C.182	
Guatemala		C.182	
Nicaragua		C.138	
Panamá		C.87	
Perú		C.138, C.169	
Suriname		C.182	
Uruguay		C.111, C.155, C.182	
Estados Árabes	Iraq	C.115	
	Kuwait	C.138	
	Omán	C.182	
Asia y el Pacífico	China – Región Administrativa Especial de Macao	C.115	
	Japón	C.98	
	República de Corea	C.150	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2012	Asia y el Pacífico	República Democrática Popular Lao	C.29
		Malasia	C.138
		Nueva Zelandia	C.160
		Pakistán	C.98
		Sri Lanka	C.138, C.182
	Europa	Azerbaiyán	C.138
		Bulgaria	C.120
		Croacia	C.155
		Chipre	C.95, C.182
		España	C.44, C.182
		Francia	C.166
		France – Nueva Caledonia	C.127
		Italia	C.139
		Luxemburgo	C.155
		Países Bajos	C.182
		República de Moldova	C.105
		Romania	C.98, C.138
		Suecia	C.129
		ex República Yugoslava de Macedonia	C.182
		Reino Unido – Islas Vírgenes Británicas	C.94, C.98
		Reino Unido – Santa Elena	C.17
		2011	África
Côte d'Ivoire	C.138, C.182		
Egipto	C.138, C.182		
Kenya	C.98, C.105, C.129		
Mauricio	C.87, C.98		
Swazilandia	C.98		
Togo	C.138, C.182		
Américas	Argentina		
	Colombia		C.13
	Cuba		C.155
	Jamaica		C.81, C.182
	Kiribati		C.105
	México		C.161

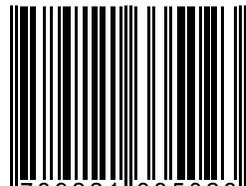
AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2011	Américas	Panamá	C.16, C.87, C.182
		Paraguay	C.182
		Perú	C.139
		Uruguay	C.98, C.184
	Estados Árabes	Arabia Saudita	C.100
		Jordania	C.81, C.182
		Kuwait	C.87, C.98
	Asia y el Pacífico	Bangladesh	C.81
		China	C.23
		China – Región Administrativa Especial de Macao	C.138
		Filipinas	C.87, C.98
		Papua Nueva Guinea	C.182
		Tailandia	C.182
		Europa	Albania
	Bélgica		C.87
	Croacia		C.138, C.162
	República Checa		C.132
	Eslovaquia		C.115
	España		C.87, C.148
	Francia		C.81, C.129, C.148, C.149
	Italia		C.127
	Noruega		C.81
	Portugal		C.98, C.155, C.162
	San Marino		C.103
	ex República Yugoslava de Macedonia		C.87
	Turquía		C.29, C.98
	Reino Unido	C.98	
	2010 África	Botswana	C.111
		República Centrafricana	C.182
		Côte d'Ivoire	C.182
Gabón		C.105	
Gambia		C.98	
Kenya		C.111	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2010	África	Lesotho	C.111
		Liberia	C.105
		Madagascar	C.138
		Mauricio	C.26, C.105, C.138
		Mozambique	C.182
		República Unida de Tanzania	C.105, C.182
		Rwanda	C.17
		Uganda	C.182
	Américas	Barbados	C.102, C.128
		Bolivia	C.87, C.98, C.100, C.169
		Brasil	C.115, C.152
		Colombia	C.87, C.98, C.154
		El Salvador	C.87, C.151
		México	C.155
		Nicaragua	C.98, C.105, C.182
		Panamá	C.98
		San Vicente y las Granadinas	C.105
		Uruguay	C.151, C.155
		Emiratos Árabes Unidos	C.182
	Estados Árabes	Kuwait	C.106
		República Árabe Siria	C.139
	Asia y el Pacífico	Afghanistán	C.139
		Australia	C.98, C.158
		China – Región Administrativa Especial de Macao	C.81
		Japón	C.147
		Malasia – Sarawak	C.14
		Mongolia	C.138
		Viet Nam	C.155
		Alemania	C.3
	Europa	Dinamarca	C.87, C.129
		Eslovaquia	C.100
		Eslovenia	C.148
		España	C.138
		Finlandia	C.150

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2010	Europa	Grecia	C.29, C.81, C.147, C.180
		Malta	C.132
		Noruega	C.169
		Países Bajos	C.152
		Portugal	C.115
		Rumania	C.100, C.183
		Suecia	C.129, C.167
		Suiza	C.81
		Reino Unido	C.81
		Reino Unido – Isla de Man	C.151
2009	África	Argelia	C.81
		Burkina Faso	C.3
		Djibouti	C.100
		Kenya	C.100, C.138
		Liberia	C.87
		Mauricio	C.94
		Senegal	C.6, C.120
		Uganda	C.17, C.105
		Zambia	C.138
		Américas	Argentina
Colombia	C.87		
Ecuador	C.138		
Honduras	C.138		
Nicaragua	C.138		
Panamá	C.98		
Estados Árabes	Jordania	C.29, C.81	
Asia y el Pacífico	Bangladesh	C.106	
	China – Región Administrativa Especial de Macao	C.97	
	Malasia	C.98	
Europa	Bélgica	C.111	
	Bulgaria	C.106	
	Croacia	C.162	
	Chipre	C.105	
	Dinamarca	C.81	

AÑO	REGIÓN	PAÍSES	CONVENIOS NÚMS.
2009	Europa	Eslovenia	C.129
		España	C.87
		Finlandia	C.128, C.130
		Francia	C.81, C.158
		Georgia	C.138
		Letonia	C.81
		Países Bajos	C.98, C.103
		Portugal	C.103, C.132
		Rumania	C.14
		Suiza	C.173
		Turquía	C.138
		Ucrania	C.111
		Reino Unido – Isla de Man	C.180
		Reino Unido – Jersey	C.98

ISBN: 978-92-2-133502-3



9 789221 335023