



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

Índice

	<i>Página</i>
A. Introducción	3
B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo	8
C. El rol de las normas internacionales del trabajo en el contexto de la actual crisis económica y financiera.....	19
Declaración de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre la importancia de las normas internacionales del trabajo en el contexto de la crisis económica global	26
D. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución	33
Conclusiones sobre el Estudio general relativo a la seguridad y la salud en el trabajo	56
E. Cumplimiento de las obligaciones específicas.....	58

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 246 miembros: 130 miembros gubernamentales, 23 miembros empleadores y 93 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 9 miembros gubernamentales adjuntos, 73 miembros empleadores adjuntos y 136 miembros trabajadores adjuntos. Además, 24 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.
2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

<i>Presidente:</i>	Sr. Sergio Paixão Pardo (miembro gubernamental, Brasil)
<i>Vicepresidentes:</i>	Sr. Edward E. Potter (miembros empleador, Estados Unidos) Sr. Luc Cortebeeck (miembro trabajador, Bélgica)
<i>Ponente:</i>	Sr. Christiaan Horn (miembro gubernamental de Namibia)
3. La Comisión celebró 20 sesiones.
4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución, y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y el Protocolo de 2002 sobre el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 ². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

Trabajos de la Comisión

5. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus labores con una discusión sobre los aspectos generales de la aplicación de los convenios y recomendaciones y el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con las

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

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A (I): informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Parte 1A (II): Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas; Parte 1B: Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas.

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

normas en virtud de la Constitución de la OIT. Esta parte de la discusión se refirió a la primera parte del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión también examinó sus métodos de trabajo y se refirió a un documento sometido a la Comisión a tal efecto ⁴. Un resumen de esta parte de la discusión general puede encontrarse en los apartados pertinentes de las secciones A, B y C de la Primera Parte de este informe.

6. La segunda parte de la discusión general se refirió al Estudio general relativo a «Seguridad y salud en el trabajo» realizado por la Comisión de Expertos. El mismo se encuentra resumido en la sección D de la Primera Parte del presente informe.
7. Después de la discusión general, la Comisión examinó varios casos relativos al cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes y de la obligación de envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. Los detalles de estos casos se encuentran en la sección E de la Primera Parte de este informe.
8. La Comisión llevó a cabo una sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. La información comunicada por el Gobierno, las discusiones y conclusiones se encuentran resumidas en la Tercera Parte de este informe.
9. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 casos individuales en relación con la aplicación de varios convenios. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y las informaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos concernidos. Como de costumbre, la Comisión también se refirió a sus discusiones de años anteriores, a los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y en algunos casos, a los informes de otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales. La escasez de tiempo una vez más obligó a la Comisión a seleccionar un número limitado de casos individuales entre las observaciones de la Comisión de Expertos. En referencia a su examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga al diálogo tripartito en su trabajo y expresó la confianza de que los gobiernos y todos los países seleccionados harán todos los esfuerzos a su alcance para tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que contrajeron al ratificar los convenios. Un resumen de la información enviada por los gobiernos, las discusiones y las conclusiones del examen individual de los casos se encuentra en la Parte dos del presente informe.
10. En cuanto a la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos durante la Comisión en la segunda semana, el Presidente de la Comisión anunció que una versión final de la lista preliminar de posibles casos, enviada el 12 de mayo de 2009 a todos los Estados Miembros, se encontraba disponible ⁵. Como en años anteriores, la Comisión se propuso examinar los casos relativos a 25 Estados Miembros, además de la sesión especial relativa a Myanmar (Convenio núm. 29).
11. Después de la adopción de la lista definitiva de casos individuales por parte de la Comisión, los miembros trabajadores formularon los siguientes comentarios. Lamentaron haber podido seleccionar sólo 17 casos este año debido al particularmente elevado

⁴ Trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas, ILC, 98 reunión, C.App./D.1.

⁵ ILC, 98.ª reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.4/Add.1.

número (8) de notas a pie de página dobles identificadas por la Comisión de Expertos. Esto no implica que no se deba dar prioridad a las notas a pie de página dobles en el futuro. Los miembros trabajadores lamentaron particularmente que el caso de Paraguay sobre la aplicación del Convenio núm. 87 no fuera incluido. Además, no pudieron incluir casos de progreso, en los que se habían observado avances reales, corriendo el riesgo de adoptar un enfoque basado en la imposición de sanciones más que en la emulación.

12. Los miembros trabajadores lamentaron profundamente el hecho de que la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Japón no pudo ser incluido en la lista. A este respecto, manifestaron no comprender la negativa de los miembros empleadores por un lado, y el Gobierno de Japón por el otro a discutir el tema. Es más lamentable aún debido a que la Comisión de Expertos formula comentarios sobre el tema desde 1996 y que la oportunidad de restaurar la dignidad de aquellas mujeres que fueron utilizadas como esclavas sexuales se desvanece con el paso del tiempo. Si el deber de rehabilitar las víctimas no se lleva a cabo a tiempo, se dejará una mancha indeleble sobre la credibilidad de la OIT en su conjunto y en los miembros empleadores.
13. Por último, los miembros trabajadores explicaron que, al realizar su selección preliminar de los casos para su inclusión en la lista, en conjunto con los miembros empleadores, se basaron en los siguientes criterios: categorías de convenios; equilibrio geográfico; substancia de los comentarios de la Comisión de Expertos; calidad y claridad de las respuestas de los gobiernos; severidad y persistencia de las violaciones; urgencia de las situaciones en consideración y comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
14. Los miembros empleadores llamaron la atención sobre los procedimientos de la Comisión en relación con la selección de casos para examen. Los empleadores hubieran deseado discutir Uzbekistán, en particular con respecto al trabajo infantil en la industria del algodón, que subsiste desde hace más de cien años y es contrario a los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 29 y al artículo 1, b) del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el cual sería la base de la discusión por la Comisión. La situación cumple el requisito de urgencia, pero lamentablemente, no puede ser discutido porque el Gobierno de Uzbekistán no estaba acreditado y no estaba presente en esta reunión de la Conferencia. Es de esperar que un proceso consultivo entre una reunión y otra de la Conferencia permitirá hallar una solución al problema de no estar en condiciones de discutir un caso particular cuando los gobiernos respectivos no están acreditados ni están presentes en la Conferencia en el momento de la adopción de la lista.
15. En cuanto al caso de Japón, subrayaron que la selección de casos para discusión debería realizarse sobre la base de la existencia de la posibilidad de llegar a un resultado que pueda ser aplicado en la esfera y el ámbito de la OIT. Al tiempo que pusieron de relieve la referencia hecha por la Comisión de Expertos en el párrafo 1 de su observación a sus consideraciones previas sobre los límites de su mandato en cuanto a las violaciones históricas del Convenio núm. 29 en Japón, los miembros empleadores estimaron que la cuestión no es de la competencia de la Comisión de la Conferencia.
16. El miembro gubernamental de Italia manifestó su firme objeción a la inclusión de Italia en la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión. La referencia en la observación de Expertos al «aparente clima de intolerancia, violencia y discriminación hacia la población inmigrante» constituye una afirmación carente de fundamentos y gratuita, de naturaleza política. Italia está entre los países con la tasa más alta de ratificación de convenios de la OIT. Llamó la atención de los miembros de la Comisión sobre el hecho de que el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) sólo fue ratificado por veintitrés países de los cuales Italia es el único con un flujo tan importante de inmigración. Las conclusiones a las que

llega la Comisión de Expertos en su observación se basan en los comentarios formulados por otros órganos de Naciones Unidas a los que Italia ya ha respondido de manera satisfactoria.

17. Después de la adopción de la lista de casos individuales a ser discutidos por la Comisión, los portavoces empleador y trabajador realizaron una reunión informal de información para los representantes gubernamentales.

Métodos de trabajo de la Comisión

18. El Presidente anunció, de conformidad con la parte V, E) del documento D.1, los límites de tiempo para los discursos presentados ante la Comisión. Estos límites de tiempo fueron establecidos en consulta con los Vicepresidentes y el Presidente manifestó su intención de hacerlos respetar estrictamente en interés del trabajo de la Comisión. El Presidente pidió asimismo a los miembros de la Comisión que realizaran todos los esfuerzos para que las reuniones comenzaran a tiempo y que se pudiera respetar el plan de trabajo. Finalmente, el Presidente recordó que todos los delegados tienen la obligación de respetar el lenguaje parlamentario. Las intervenciones deben ser pertinentes al tema en discusión y dentro de los límites del respeto y del decoro.
19. En cuanto a los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, los miembros empleadores observaron que no hubo cambios desde el año anterior. La estrategia de continuar la evaluación y el diálogo entre los grupos dio como resultado una mayor transparencia y comprensión. Desde 2006, se comunica a los gobiernos dos semanas antes de la Conferencia, una lista preliminar de casos. Desde 2007, los Vicepresidentes llevan a cabo reuniones de información separadas para los gobiernos para explicarles la selección de la lista final de casos. Los gobiernos concernidos tienen que registrarse para el examen de sus respectivos casos antes del viernes por la tarde, después de lo cual se otorgó autoridad a la Oficina para establecer la agenda de discusión de aquellos casos cuyos gobiernos no se han registrado, asumiendo que el trabajo de la Comisión se completará antes del viernes siguiente. En respuesta a las solicitudes de mejorar la administración del tiempo, cada miembro de la Comisión tiene la obligación de respetar los tiempos de palabra anunciados. Desde el año anterior, la Comisión puede discutir la sustancia de los casos incluidos en la lista de aquellos gobiernos que están registrados y presentes en la Conferencia pero no se presentaron ante la Comisión de la Conferencia. Además existen ahora reglas explícitas sobre el decoro en el trabajo de la Comisión.
20. A pesar de ello, los miembros empleadores manifestaron que siguen creyendo en la necesidad de una mayor diversidad de los casos a discutir. En el décimo aniversario del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), estimaron que debería haber un número substancial de casos relativos al trabajo infantil, así como sobre el trabajo forzoso y la discriminación, en particular teniendo en cuenta el elevado número de comentarios de la Comisión de Expertos que requieren una discusión urgente. Sin minimizar la importancia de la libertad sindical, recordaron los graves problemas que afectan a los niños y a las mujeres que no pueden ser resueltos por la libertad sindical.
21. Los miembros trabajadores lamentaron que la Comisión de Expertos haya atribuido ocho notas a pie de página este año. En 2006, este número se elevó a 13, limitando la selección de casos por parte de la Comisión de la Conferencia. En 2007, pareció que la Comisión de Expertos tuvo en cuenta los comentarios de los miembros trabajadores al atribuir cinco notas a pie de página. Este año, sin embargo, una vez más son demasiadas. Hace unos años, los miembros trabajadores aceptaron, teniendo en cuenta las circunstancias, la limitación a 25 casos individuales, y esta elección se ha vuelto cada año más difícil debido a las violaciones de los derechos de los trabajadores en el mundo. Este año, la Comisión de

la Conferencia tiene un margen para incluir sólo 17 casos. Es de esperar que en 2010 la Comisión de la Conferencia tendrá un margen más equilibrado para establecer la lista de casos individuales.

22. La miembro gubernamental de Cuba reconoció los esfuerzos realizados por la Oficina para analizar las diversas medidas adoptadas a lo largo de los años para mejorar los métodos de trabajo de los mecanismos de control en general y los de la Comisión de la Conferencia en particular. Consideró que se ha realizado algún progreso. Sin embargo, su Gobierno desea observar mayores progresos en términos de transparencia y consulta con los gobiernos para la elaboración de reglas que en muchos casos no estaban claramente expresadas. Consideró que dichas reglas debían ser más precisas y detalladas para evitar una aplicación inapropiada. También subrayó la necesidad de continuar mejorando los métodos de trabajo.
23. El miembro gubernamental de Alemania, hablando en nombre de los Países industrializados con Economía de Mercado (PIEM) valoró las discusiones fructíferas sobre los métodos de trabajo en el Grupo de Trabajo Tripartito de la Conferencia y las modificaciones introducidas, en particular la comunicación anticipada a los gobiernos de una lista preliminar de casos individuales que pueden ser discutidos. Los PIEM se sienten alentados por que la selección de casos es cada vez más eficiente y transparente. Sin embargo, la comunicación de esta lista no debe dar lugar a ninguna forma de presión para influenciar la lista final. Además, si bien los PIEM apreciaron las orientaciones para el manejo de la administración del tiempo de la Comisión de la Conferencia, señalaron su insatisfacción con el modo en que fueron aplicadas el año anterior. Las reuniones rara vez comenzaron a tiempo, lo cual tuvo como resultado que las reuniones se prolongaron hasta tarde, en algunos casos hasta medianoche, lo cual es inaceptable tanto para los miembros de la Comisión como para los gobiernos que figuran en la lista de casos, ya que todos merecen contar con una audiencia completa y atenta. Expresó la esperanza de que las sesiones nocturnas serán evitadas. A este respecto pidió a la Oficina que comunique una agenda actualizada del trabajo de cada sesión de la Comisión, lo cual garantizará una mejor preparación y una representación de alto nivel. Teniendo en cuenta que subsisten mejoras por realizar, los PIEM apoyaron plenamente la continuación del trabajo del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia para asegurar la discusión abierta y transparente.
24. El miembro trabajador del Senegal indicó que los métodos de trabajo de la Comisión son apreciados porque son universales, transparentes y selectivos. Esto debe continuar a fin de que las normas internacionales sean tenidas en cuenta en las prácticas de todos los días. La lista de casos individuales será necesariamente objeto de debates pero esa es una de las especificidades de la Comisión de la Conferencia que le garantiza su buena gobernanza.
25. El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Ministros de Asuntos Laborales y Sociales del Consejo de Cooperación del Golfo, que incluye a Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos Kuwait, Omán, Qatar y Yemen, propusieron que los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia fueran revisados para asegurar una participación equilibrada de los mandantes tripartitos. Pidió que se diera un rol específico a los gobiernos en la identificación de los criterios para la selección de los casos individuales en colaboración con los miembros empleadores y trabajadores. Puso de relieve la existencia de una propuesta anterior presentada por el grupo gubernamental sobre la necesidad de que los representantes gubernamentales estén presentes, como observadores, en las reuniones en que se seleccionan los casos individuales. Finalmente, reafirmó la importancia de asegurar la participación de especialistas regionales en normas del Consejo de Cooperación del Golfo y de otros países en las deliberaciones de la Comisión de la Conferencia de manera de que tomen plenamente conciencia de las cuestiones planteadas.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales del mecanismo de control

26. En primer lugar, la representante del Secretario General subrayó que esta Comisión tiene la responsabilidad principal de examinar en qué medida se aplican las normas internacionales del trabajo e informar al respecto a la Conferencia. Con este objetivo global en mente, esta Comisión adaptó sus métodos de trabajo a través de los años, a medida que surgían cuestiones importantes y a iniciativa de sus miembros, sobre la base del diálogo tripartito y del consenso. Los logros del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia son el resultado de este proceso. Desde su establecimiento en junio de 2006, el Grupo de Trabajo Tripartito celebró seis reuniones durante las cuales examinó de manera exitosa todas las cuestiones planteadas. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo Tripartito, que se encuentran resumidas en el documento D.1, permitirán mejorar el funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas.
27. En cuanto a la cuestión del funcionamiento del sistema de control, la representante del Secretario General subrayó la importancia fundamental del cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias para el funcionamiento eficaz del sistema de control ya que la calidad del examen por los órganos de control depende en gran medida de la calidad de la información recibida. Informó a la Comisión que este año, la tendencia decreciente fue revertida ya que al final de la reunión de la Comisión de Expertos se habían recibido el 70,2 por ciento de las memorias. Este aumento sin precedentes se debió en gran medida a las medidas adoptadas por esta Comisión junto con la Comisión de Expertos para dar apoyo al cumplimiento de la obligación de envío de memorias. Queda por ver si esta evolución positiva se mantiene en los próximos años. La Oficina continuará tomando las medidas necesarias al efecto en estrecha colaboración con las oficinas de la OIT en el terreno.
28. La representante del Secretario General señaló que la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización equitativa de 2008 constituye un hito en esta evolución que tuvo lugar en la pasada reunión de la Comisión. El Consejo de Administración examinó en noviembre de 2008 y en marzo de 2009 las implicancias de esta Declaración sobre los cuatro componentes de la estrategia sobre las normas, que incluyen la política normativa, el mecanismo de control, la cooperación técnica relativa a las normas y la comunicación y la visibilidad. Estas implicancias son importantes para la Comisión. Dos consecuencias inmediatas de la Declaración sobre la Justicia Social fueron examinadas por el Consejo de Administración en noviembre de 2008: primero, el Consejo de Administración invitó a la Oficina a «lanzar una campaña de promoción para la ratificación y aplicación efectiva de las normas más importantes desde el punto de vista de la gobernanza», y en particular, los cuatro instrumentos conocidos también como convenios prioritarios, mencionados explícitamente en el anexo de la Declaración sobre la Justicia Social. Se trata del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En segundo lugar, el Consejo de Administración decidió que se establecieran ciertos vínculos de manera experimental, entre los informes generales de la Comisión de Expertos y los informes recurrentes a ser discutidos en la Conferencia en el marco de la Declaración sobre la Justicia Social. A fin de que la Oficina pueda tener en cuenta la información contenida en los Estudios Generales, entre otras fuentes, cuando prepara los informes recurrentes, el Consejo de Administración aprobó que, a modo experimental, se alineen los temas de los estudios generales con los de los informes

recurrentes. También aprobó un nuevo diseño, experimental, de los cuestionarios en virtud del artículo 19, a fin de hacerlos más simples y de más fácil utilización. En consecuencia, teniendo en cuenta las discusiones recurrentes de 2010 y 2011 sobre el empleo y la seguridad social, respectivamente, el Consejo de Administración adoptó dos cuestionarios en virtud del artículo 19 de «nueva generación». El cuestionario en virtud del artículo 19 sobre empleo ya fue enviado a los Estados Miembros y se esperan respuestas sobre las medias adoptadas en respuesta a la crisis financiera con un enfoque particular en las políticas de empleo. El cuestionario en virtud del artículo 19 sobre la seguridad social, que fue adoptado por el Consejo de Administración en marzo de 2009 ya fue enviado a los Estados Miembros. En este contexto, la oradora lanzó un llamado especial a todos los Estados Miembros a hacer esfuerzos especiales para preparar y enviar las memorias solicitadas sobre los dos Estudios Generales. Se trata de una oportunidad excepcional para presentar la información que permitirá que la OIT establezca un panorama global y evalúe el impacto y la continua relevancia de los instrumentos examinados así como para que identifique toda laguna para poder tratar efectivamente las necesidades de los Estados Miembros como exige la Declaración sobre la Justicia Social.

29. La oradora indicó que en su reunión de noviembre de 2009, el Consejo de Administración continuará examinando las implicaciones de la Declaración sobre la Justicia Social al llevar a cabo una nueva evaluación del modo en que se agrupó a las normas por tema, a los fines del envío de memorias. En este marco, el Consejo de Administración podría tener en cuenta la posibilidad de sincronizar hasta cierto punto, el ciclo de envío de memorias en virtud del artículo 22 con el ciclo de los Estudios Generales en virtud del artículo 19 de la Constitución y los informes recurrentes previstos en la Declaración sobre la Justicia Social. El propósito será racionalizar las obligaciones de envío de memorias, evitar la duplicación de las solicitudes de información y hacer pleno uso de la información a disposición de la Oficina.
30. El Consejo de Administración puso de relieve finalmente el ímpetu dado por la Declaración sobre la Justicia Social para el aumento de la asistencia técnica de la OIT para asegurar un sistema aún más efectivo de seguimiento de los comentarios de los órganos de control y en particular de las conclusiones de esta Comisión. La estrategia tiene por objeto dar preeminencia a las normas en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País que constituyen el mecanismo principal de participación de la OIT a nivel nacional y de manera más amplia en el sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, la Oficina preparó un amplio proyecto de cooperación técnica destinado a fortalecer la aplicación de las normas internacionales del trabajo sobre la base de los comentarios de los órganos de control de la OIT y está en el proceso de búsqueda de donantes para este proyecto. Este proyecto, así como los esfuerzos de la Oficina en su conjunto, está enfocado al logro de los objetivos e indicadores establecidos en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y el proyecto de Programa y Presupuesto para 2010 y 2011 con respecto a las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
31. En cuanto a la cuestión de la crisis económica y financiera, la oradora subrayó que la OIT cuenta con un arsenal de instrumentos que garantizan los derechos básicos, constituyen una guía de políticas y garantizan una asistencia técnica apropiada para ayudar a los mandantes a enfrentar la crisis. A pesar de que las cuestiones normativas parecen ser una preocupación distante en estos tiempos de crisis, en realidad son parte de la solución. Sirven para dar apoyo adecuado a las víctimas de la crisis y para dar también un estímulo oportuno a la demanda, allanando el camino de la recuperación y de una economía más sostenible. También pueden ser para los Estados Miembros un baluarte y una línea de fondo contra las presiones que se puedan encontrar para adoptar ciertos enfoques económicos que si bien dan soluciones a corto plazo, en última instancia perjudican los avances logrados en las condiciones sociales y laborales y son insostenibles a largo plazo. La oradora subrayó que la discusión que esta Comisión Tripartita mantendría al día

siguiente sería una excelente oportunidad para realizar una contribución crucial al trabajo de la Comisión Plenaria llevando el mensaje de esta Comisión sobre el papel de las normas internacionales del trabajo en los esfuerzos de recuperación.

32. Finalmente, la representante del Secretario General señaló que este año se celebran diversos aniversarios de convenios de la OIT adoptados durante los noventa años de existencia de la Organización. Estos instrumentos son:

- *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*: teniendo en cuenta que este convenio fundamental ampliamente ratificado cumple 60 años de existencia, resulta apropiado subrayar su pertinencia no sólo para la gran mayoría de los países que han aceptado sus principios sino también para la recuperación de la crisis actual ya que permite que los interlocutores sociales afectados directamente por los problemas surgidos en el mundo del trabajo, y que tienen además un profundo conocimiento del contexto adecuado, alcancen soluciones voluntarias y libres por medio de la concertación y la negociación.
- *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)*: se trata de un convenio fundamental que es el instrumento ratificado con mayor rapidez en la historia de la OIT el cual, celebra este año su décimo aniversario. Su récord inigualable de 169 ratificaciones en diez años refleja sin duda un deseo político mayor de erradicar el trabajo infantil, en particular en sus peores formas, como un factor principal en los esfuerzos tendientes a la reducción de la pobreza y la recuperación de la crisis; su enfoque multifacético constituye un buen ejemplo de las acciones que deberían llevarse a cabo para garantizar que la ratificación da origen a un progreso constante y notable de aplicación.
- *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*: que celebra su 40.º aniversario contiene importantes principios de gobernanza que son esenciales en los esfuerzos destinados a resolver la economía informal y la pobreza a través del establecimiento y del funcionamiento de un sistema de inspección del trabajo para los trabajadores agrícolas y sus familias.
- *Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)*: es el acto inaugural de las actividades normativas de la OIT y fue, adoptado hace noventa años. Este Convenio, es la aplicación en la práctica del objetivo constitucional de establecer un horario máximo de trabajo por día y por semana como un requisito urgente para garantizar una paz universal y duradera. Este objetivo sigue siendo de actualidad hoy en día a la luz de la presión que la crisis económica y financiera podría ejercer en las condiciones de trabajo.
- *Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94)*: celebra este año su 60.º aniversario y está estrechamente ligado a la recuperación de la crisis ya que alienta a las autoridades públicas a elevar las exigencias y ser empleadores modelo. La Oficina publicó recientemente una guía práctica explicando el modo en que este Convenio podría ser aplicado.
- *Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)*: otro instrumento que también celebra su 60.º aniversario, otorga protección en un área que incide considerablemente en los derechos establecidos en los ocho convenios fundamentales de la OIT y refleja un modo esencial de evitar la deflación del salario al tiempo que abre la vía para la recuperación de la crisis.
- *Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)*: sigue siendo, sesenta años después de su adopción una guía importante sobre lo que deberían ser

los elementos básicos de una política comprehensiva de migración en el contexto de la crisis financiera y la persistencia de la pobreza y de las desigualdades en el mundo.

- *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*: se trata del único instrumento obligatorio actualizado internacional dedicado específicamente a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Fue adoptado hace veinte años. Al ser responsable de este Convenio, la OIT tiene el liderazgo en el sistema de Naciones Unidas con respecto a los pueblos indígenas y tribales y el Programa de la OIT para Promover el Convenio núm. 169 ha sido fundamental para brindar cooperación técnica, en seguimiento a las conclusiones de los órganos de control.

33. Los aniversarios de este año, que se cumplen en el particular contexto de la crisis económica y financiera, y la celebración de los noventa años desde la fundación de la OIT, son un poderoso mensaje puesto que, a pesar del momento significativo en que estos instrumentos fueron adoptados, sus disposiciones no pueden ser más pertinentes para las condiciones del mercado laboral en todas partes del planeta. Este es el legado de la OIT. Todas las grandes crisis anteriores tuvieron como resultado un aumento de la elaboración normativa de la OIT y el legado a las generaciones futuras de convenios y recomendaciones cuya guía política sigue aplicándose en las condiciones actuales que no tienen precedentes. Al tiempo que la OIT celebra sus noventa años de progreso social a través de la elaboración normativa y el control, debe garantizarse que aquello que se ha construido con gran esfuerzo a través de un siglo no sea dismantelado. En consecuencia, la oradora llamó a todos los Estados Miembros a hacer que la ratificación y la aplicación de los Convenios mencionados sean parte del esfuerzo integral para la recuperación de la crisis.
34. En conclusión, la representante del Secretario General subrayó que la crisis económica y financiera lleva a reafirmar el rol del Estado y de marcos regulatorios bien diseñados como garantes de justicia y estabilidad, lo cual debería ser reforzado. En este contexto, los Estados Miembros de la OIT deberían asegurar que el enfoque no se oriente sólo al reforzamiento de los marcos reglamentarios financieros sino también al de los marcos reglamentarios sociales de conformidad con la guía proporcionada por las normas internacionales del trabajo. Una de las lecciones mayores aprendidas de la crisis actual es que la reglamentación social basada en las normas del trabajo constituye un pilar esencial para soluciones duraderas basadas en la justicia social y son esenciales para construir una arquitectura global sostenible.
35. La Comisión dio la bienvenida a la Profesora Janice Bellace, Presidente de la Comisión de Expertos quien subrayó que en 2008 se celebró el 60.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 50.º aniversario del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). En su informe, la Comisión de Expertos puso de relieve que el Convenio núm. 111 sigue siendo el instrumento internacional sobre la no discriminación y la igualdad en el empleo más amplio y que estaba intrínsecamente ligado a la misión de la OIT de promover la justicia social a través del trabajo decente.
36. En cuanto a los casos de progreso, la oradora señaló que los expertos tomaron nota con satisfacción o interés de que en un número de Estados Miembros, se trató la cuestión de la existencia desde hace numerosos años de comentarios sobre la aplicación de convenios ratificados. La lista exhaustiva de dichos casos se encuentra en los párrafos 54 y 57 del Informe general de los expertos. Por ejemplo, se refirió al lanzamiento en **Australia** de una reforma sustancial sobre las relaciones en el lugar de trabajo destinada a garantizar una transición moderada hacia un nuevo sistema de relaciones en el lugar de trabajo que responden a algunos de los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con los Convenios núms. 87 y 98; la anulación de una ley en **España** que no permitía que los

trabajadores migrantes gozaran de sus derechos sindicales; la adopción por parte de **Argentina** de una prohibición amplia del trabajo infantil en todas sus formas, sin tener en cuenta si existe o no un contrato de trabajo o si el trabajo es o no remunerado, acompañada de una disposición expresa en virtud de la cual los servicios de inspección del trabajo deben ejercer su control para reforzar esta prohibición; la anulación por parte de **Jordania** de todas las leyes y reglamentos que imponían el trabajo de los presos al servicio del ejército con autorización del Ministerio de Defensa y la adopción por parte de **Kenya** de disposiciones que hacen efectivo el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor incluyendo una definición amplia de «remuneración» que incluye el valor total de todos los pagos en dinero o en especies.

37. En cuanto al rol de las normas internacionales del trabajo en el contexto de la crisis económica y financiera actual, la oradora subrayó que la Comisión de Expertos realizó una serie de Observaciones generales en su informe. La Comisión de Expertos observó que el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y la Recomendación núm. 166 aclararon cómo la terminación de la relación de trabajo puede darse en forma equilibrada evitando la discriminación, sobre la base de los principios establecidos en los convenios fundamentales. En su último informe, la Comisión de Expertos subrayó la pertinencia del Convenio núm. 158 en la crisis actual, en particular la disposición relativa a la terminación de la relación de trabajo en virtud de las necesidades de funcionamiento de las empresas. La Comisión de Expertos señaló en una Observación General que los principios subyacentes de este Convenio constituyen un equilibrio cuidadosamente construido entre los intereses del empleador y los intereses del trabajador y subrayó que el diálogo social es el procedimiento fundamental en el marco de los despidos colectivos.
38. Además, la Comisión de Expertos puso de relieve también la importancia crucial de los sistemas de seguridad social, y la necesidad, especialmente en tiempos de turbulencia financiera, de mantener la viabilidad de estos sistemas de manera que sigan sirviendo de red vital de seguridad social. La Comisión de Expertos llamó la atención de los gobiernos sobre su responsabilidad general en virtud de los convenios de la OIT sobre la seguridad social, de asegurar que instituciones nacionales de seguridad social sean administradas adecuadamente y que se otorguen los beneficios debidos. Subrayó que los convenios de la OIT sobre la seguridad social establecen parámetros de cumplimiento con los que se pretende asegurar la estabilidad y gobernanza del sistema. Una buena política para salir de la crisis consistiría en tener en cuenta estos parámetros a fin de permitir un regreso progresivo del sistema a sus condiciones normales, aún cuando las medidas de emergencia podrían introducir de manera temporaria modificaciones significativas a estos parámetros. La Comisión de Expertos formuló una Observación General al respecto, solicitando a todos los Estados de la OIT ratificantes que envíen información detallada sobre el impacto de la crisis en los sistemas de seguridad social nacional y las medidas adoptadas o previstas con el fin de mantener su viabilidad financiera y reforzar la protección social para los grupos más vulnerables de la población.
39. La oradora también se refirió a la Observación General de la Comisión sobre otros tres temas. En 2008 se celebró el 60.º aniversario del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La Comisión de Expertos incluyó en su informe de este año, una Observación General sobre este Convenio para poner de relieve que consideraba al Convenio núm. 87 no sólo como un derecho humano fundamental inherente a la dignidad humana, sino también como un derecho habilitante, esencial al logro significativo de todos los demás derechos en el trabajo. La Comisión de Expertos subrayó las lagunas significativas y solicitó mayor información sobre las zonas francas de exportación y la economía informal. En cuanto al trabajo infantil, la Comisión de Expertos observó que los gobiernos solicitaron aclaración en cuanto al tratamiento que debe darse al trabajo liviano a la luz de las obligaciones en virtud del Convenio sobre la

edad mínima, 1973 (núm. 138). En cuanto al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), la Comisión examinó la cuestión del establecimiento de los mecanismos apropiados de consulta y participación.

40. Finalmente, la oradora se refirió a la Subcomisión sobre los Métodos de Trabajo que se reunió durante la reunión de noviembre de 2008 de la Comisión de Expertos para discutir cómo hacer para que el Informe general sea más útil para la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. También se iniciaron discusiones sobre distintos métodos de trabajo que podrían usarse para la elaboración del próximo Informe general sobre empleo. Concluyó observando que los miembros de la Comisión de Expertos agradecían a los Vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Sr. Potter y Sr. Cortebeek por reunirse una vez más con los miembros de la Comisión de Expertos para continuar el diálogo entre las dos Comisiones. Al alentar a los Estados Miembros a aplicar plenamente los convenios ratificados, las dos Comisiones, en cierto modo, trabajan de manera conjunta; la Comisión de Expertos realizando el análisis técnico legal y la Comisión de la Conferencia focalizándose en la aplicación. Como tal, la Comisión de Expertos consideró de gran utilidad comprender mejor el modo en que este proceso podría ser más eficiente, además de asegurar un espíritu de respeto y cooperación mutua entre las dos Comisiones.
41. Los miembros empleadores y los miembros trabajadores así como los miembros gubernamentales que hablaron dieron la acogida a la Presidenta de la Comisión de Expertos durante la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
42. Los miembros empleadores señalaron que la participación de la Presidenta de la Comisión de Expertos en el trabajo de la Comisión reflejaba la función esencialmente investigadora de la Comisión de Expertos en relación con el trabajo de la Comisión de la Conferencia. Sin la asistencia de la Comisión de Expertos, esta Comisión no podría funcionar. Manifestaron su aprecio por la relación positiva y la buena voluntad entre los miembros empleadores y trabajadores durante los últimos años, sin las cuales la Comisión de la Conferencia no podría tener éxito en su trabajo. También expresaron su reconocimiento al trabajo de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y su equipo que son el secretariado de esta Comisión. Valoraron especialmente la segunda edición del informe de la Comisión de la Conferencia de 2008 que incluye las observaciones pertinentes de la Comisión de Expertos relativas a los casos discutidos. Sin embargo estimaron que la nota al lector podría ser mejorada con la adición de encabezados que pongan de relieve el informe de la Comisión de la Conferencia en la sección relativa a dicha Comisión, como se hizo en la sección precedente para el informe de la Comisión de Expertos. La nota al lector también podría mejorarse si se añade una sección sobre «El rol y el funcionamiento de la Oficina en el mecanismo de control de la OIT», de conformidad con el párrafo 60 del informe de marzo de 2008 de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (documento GB.301/LILS/6 (Rev.)).
43. En cuanto a la composición de la Comisión de Expertos, observaron con preocupación que sólo se designaron 16 de los 20 Expertos. Teniendo en cuenta la carga importante de trabajo de la Comisión de Expertos, los miembros empleadores alentaron al Director General a que proponga con carácter urgente los candidatos para cubrir las vacantes, al Consejo de Administración a fin de que los miembros de la Comisión de Expertos sean designados sin demora y para garantizar así el funcionamiento eficaz de dicha Comisión. La crisis económica y el contenido e impacto de las normas de la OIT ponen de relieve la necesidad de que se designe a Expertos que cuenten con experiencia económica, dada la función investigadora de los expertos.
44. También agradecieron la invitación de los expertos para intercambiar puntos de vista durante la reunión de la Comisión de Expertos de diciembre de 2008, así como el método

utilizado de diálogo sobre los diferentes temas, en lugar de las simples declaraciones de posición. A este respecto, consideraron que el control de las normas podría beneficiarse si de vez en cuando, se llevara a cabo una mayor integración entre la Comisión de Expertos, esta Comisión y la Comisión LILS sobre determinados temas a través de un grupo de trabajo conjunto sobre la preparación de los cuestionarios en virtud del artículo 19. Esto facilitaría el mantenimiento de la función tradicional de los estudios en virtud del artículo 19, al tiempo que promovería los objetivos de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. A este respecto, en relación con los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la Declaración de 2008, reafirmaron que la función principal de la Comisión de Expertos consistía en investigar hechos sobre la base de los convenios ratificados. La Declaración de 2008 en su calidad de compromiso político de los miembros de la OIT, no tiene relevancia directa en la investigación sobre la aplicación de las obligaciones emanadas de los tratados por parte de un país. La referencia a la Declaración de 2008 no es necesaria para convalidar las normas de la OIT que fueron adoptadas y ratificadas y, la inclusión de referencias a la Declaración en observaciones individuales que tienen su propia legitimidad y validez, no tiene fundamento.

45. Teniendo en cuenta el valor de las normas internacionales del trabajo, los miembros empleadores han subrayado repetidamente la necesidad de continuar la revisión del conjunto de normas existentes para asegurar que siguen estando actualizadas en un mundo que cambia rápidamente. Tres grupos de trabajo fueron establecidos en las décadas pasadas para revisar las normas de la OIT: dos Grupos de Trabajo Ventejol, en la década del 70 y del 80 y el Grupo de Trabajo Cartier desde 1995 a 2002. Ya en 1987, el Grupo Ventejol subrayó que la clasificación había sido realizada en un período de tiempo determinado y que debería realizarse una revisión cada cierto tiempo teniendo en cuenta la evolución. Un mecanismo regular de revisión, sea en el seno del Consejo de Administración o en la Comisión LILS daría lugar a dos actividades principales: la revisión y la clasificación de las normas de la OIT y el seguimiento de dicha revisión y clasificación. Ambas actividades deberían estar sincronizadas con el examen cíclico en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social de 2008 así como con el trabajo de todos los otros órganos de la OIT que se ocupan de las normas, y recibir información de los mismos.
46. Los miembros empleadores tomaron nota de la reinserción de la sección sobre «Principales acontecimientos y grandes tendencias», después de cuatro años de ausencia. Sin embargo, dicha sección no está en conformidad con el objetivo central principal del Informe principal de la Comisión de Expertos que consiste en poner a disposición de la Comisión de la Conferencia los hechos que le permitirán cumplir con su función principal de determinar si los convenios ratificados son aplicados plenamente. La sección debería incluirse más apropiadamente en el Documento informativo sobre las ratificaciones y las actividades normativas. En cuanto a los aniversarios, tal como fuera puesto de relieve en el informe de la Comisión de Expertos, recordaron el décimo aniversario de la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). También apreciaron que 169 de los 182 Estados Miembros de la OIT hayan ratificado el Convenio y que se hayan logrado avances significativos a través de IPEC y otros programas.
47. Valoraron ampliamente que las notas a pie de página, tanto las simples como las dobles, hayan sido puestas de relieve en el Informe de la Comisión de Expertos, tal como fuera solicitado desde hace años por los miembros empleadores. Ahora es más fácil encontrar los casos críticos de incumplimiento, si bien sería aún más fácil si estuvieran indicados en el índice. Los casos de progreso son una convalidación importante del mecanismo de control. La utilidad y transparencia de esta designación se vería ampliada si en las conclusiones de la Comisión de Expertos que están relacionadas directamente con dichos casos, los elementos estuvieran puestos de relieve. También sería interesante que se comunicaran estadísticas sobre los casos de progreso por convenio y se indicara si el progreso en general por convenio estaba aumentando o disminuyendo. La nueva sección en la que se señalan

los casos en los que se pone de relieve la necesidad de asistencia técnica es importante debido al énfasis puesto por la Comisión de la Conferencia en la asistencia técnica y en los contactos directos cuando un convenio ratificado no se aplica adecuadamente. Los miembros empleadores solicitaron aclaración en cuanto a si la Oficina daría asistencia técnica a todos los casos incluidos en la lista, sobre el modo en que se establecería una prioridad entre dichos casos y el modo en que se los incluiría en el marco general de la asistencia técnica.

48. En cuanto a la nueva sección sobre los casos de buenas prácticas, los miembros empleadores se interrogaron sobre el significado de esta designación y su relación con las normas establecidas en un convenio específico. Consideraron que el término «buenas» se refería a algo por encima de las normas mínimas exigidas por el convenio, posiblemente una práctica ideal, pero expresaron su temor de que esto podría desalentar la aplicación. A pesar de los criterios señalados respecto de las buenas prácticas, sigue siendo difícil definir dicha expresión y diferenciarla de los casos de progreso. De hecho, cuatro de los casos de buenas prácticas también están considerados como casos de progreso. Además, un gran número de los casos de buenas prácticas se refieren al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que no se refiere a un enfoque económico en particular sobre otro y que se complica dada la actual crisis económica. Teniendo en cuenta la naturaleza ilustrativa de las buenas prácticas, se preguntaron si dicha denominación ayudaba realmente.
49. Recordaron que en años anteriores habían objetado los pequeños estudios o comentarios al margen del proceso general de los estudios generales en virtud de artículo 19. Este año, la Comisión de Expertos estableció un nuevo reto para la Comisión de la Conferencia y para los países ratificantes en el marco de la crisis económica al tratar cinco cuestiones, no sólo en la sección sobre grandes acontecimientos sino también en las Observaciones generales sobre los siguientes temas: libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales; eliminación del trabajo infantil y la protección de los niños y jóvenes; seguridad en el empleo; seguridad social y pueblos indígenas y tribales. Esto es pedir demasiado en tiempos de crisis económica. Se requiere estabilidad y claridad sobre la aplicación de las normas, no exigencias adicionales de envío de memorias que distraen de las medidas tendientes a facilitar la creación de empleo, mejorar la productividad y aumentar el nivel de vida. Recesiones anteriores han demostrado la importancia de mantener el foco sobre las prioridades sin tratar de hacer cosas de más.
50. En cuanto a la observación general sobre la libertad sindical, los miembros empleadores indicaron que la Comisión de Expertos puso el acento en las zonas francas de exportación, que reúne el 0,5 por ciento del total de trabajadores. La Observación General parece establecer un nuevo conjunto de exigencias de envío de información sobre las zonas francas e información adicional sobre la economía informal. Si bien están de acuerdo con la necesidad de prestar mayor atención a la aplicación de las normas de la OIT en la economía informal, recordaron que no se trata de un problema que afecte exclusivamente al Convenio núm. 87 y que, teniendo en cuenta que se trata de una cuestión relativa al envío de memorias, debería ser planteada en la Comisión LILS. De manera similar, la Observación General sobre el trabajo liviano en virtud del Convenio núm. 138 también parece crear nuevas obligaciones de envío de información que no cuentan con la aprobación del Consejo de Administración. Añadieron que la Observación general sobre el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), no contribuye a una mayor comprensión de las condiciones para aplicar plenamente el Convenio. Por el contrario, la Observación General sobre la seguridad social y los pueblos indígenas y tribales no presenta problemas particulares y es una ilustración del enfoque correcto que debe darse a las observaciones generales que son útiles y contribuyen a la aplicación de los convenios respectivos.

-
51. Como en años anteriores, los miembros empleadores solicitaron que la sección relativa a colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones, relativas a otros instrumentos internacionales, fuera trasladada al Documento informativo. Además, los miembros empleadores siempre habían considerado que la función de la Comisión de Expertos consiste en pronunciarse sobre los hechos en relación con convenios ratificados. Por lo tanto, no comprenden el objeto, teniendo en cuenta el mandato de la Comisión de Expertos, de las 32 primeras páginas del Documento de Información. Por ejemplo: ¿cuál es el objeto de volver a ver todos los acontecimientos desde la Conferencia del año anterior? ¿Por qué se incluyó una sección sobre Myanmar, cuando el caso relativo a dicho país ha sido tratado de modo más que adecuado por el Consejo de Administración, los comentarios de la Comisión de Expertos y el informe del funcionario de enlace? Finalmente, expresaron su aprecio en particular por el esfuerzo significativo realizado por la Oficina para ampliar los perfiles por país a fin de incluir referencias a las observaciones respectivas de la Comisión de Expertos y las discusiones de la Comisión de la Conferencia.
52. Los miembros trabajadores valoraron el informe de la Comisión de Expertos así como el informe de la Subcomisión responsable del examen de sus métodos de trabajo. Consideraron que estos informes facilitan una vez más la buena cooperación y el diálogo constructivo entre las dos Comisiones.
53. En primer lugar, estimaron encomiable que las medidas prioritarias esperadas de los gobiernos fueran claramente identificadas en el informe de la Comisión de Expertos. Los gobiernos pueden de este modo tratar las cuestiones más urgentes con prioridad y luego dar solución a los otros comentarios formulados por la Comisión de Expertos.
54. En segundo lugar, la identificación de las «buenas prácticas» es útil ya que son una fuente de inspiración para otros Estados Miembros en la aplicación de los convenios ratificados. Pero ¿qué es una buena práctica? El mero cumplimiento de las disposiciones de los convenios, claramente no es suficiente en sí mismo ya que dicho cumplimiento deriva de las obligaciones asumidas por los países. También es posible seguir los criterios no exhaustivos incluidos en el párrafo 59 del Informe general. Sin embargo, la atribución de la clasificación de «buena práctica» debería ejercerse con cautela, ya que la inclusión en dicha categoría no significa necesariamente que no subsistan otros problemas de aplicación en la práctica. Su objetivo es educar, a través del aliento, tal como se ilustra en varios de dichos casos que también son clasificados como casos de progreso. También es loable que ciertos gobiernos sirvan de ejemplo a otros, pero no es suficiente en sí mismo. El objetivo es la aplicación óptima de los convenios en la práctica para el mayor beneficio de los derechos de los trabajadores.
55. En tercer lugar, las implicancias posibles de la Declaración de 2008, en particular en relación con los Estudios Generales, suscita ciertos cuestionamientos y será necesario observar los resultados de la aplicación del nuevo diseño del cuestionario en virtud del artículo 19 de la Constitución. Es de esperar que este nuevo enfoque dará lugar a discusiones más profundas de los Estudios Generales en la Comisión de la Conferencia y que el impacto de estas discusiones reforzará la política normativa de la OIT, en particular en el contexto de la crisis económica. La descripción del nuevo procedimiento proporcionada por la representante del Director General en su discurso inaugural es alentadora y podría ser considerada no como un debilitamiento del valor fundamental del Estudio general, sino como un medio de promover futuras ratificaciones.
56. Los miembros trabajadores valoraron que la Comisión de Expertos haya tenido en cuenta sus comentarios respecto de la visibilidad de los casos que justifican la inclusión de una nota de pie de página. Se ha identificado claramente a aquellos países a los que se les solicita el envío de memorias adelantadas, memorias detalladas o que transmitan información completa a la Conferencia.

-
57. Estimaron que la iniciativa de la Comisión de Expertos de poner de relieve los casos en que la asistencia técnica sería útil debe ser valorada. Esta iniciativa mejora la complementariedad entre las actividades de las dos Comisiones y la Oficina. Es de esperar que se destinarán recursos humanos y financieros para hacer frente a estos requerimientos justificados. Finalmente, debe ser valorado también que el llamado realizado a las organizaciones de trabajadores para que envíen sus comentarios ha sido exitoso, ya que el número de comentarios recibidos ha aumentado una vez más. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores podrían también solicitar la asistencia técnica de la Oficina si tienen dificultades para responder.
58. Se debe tomar nota con interés del acento puesto en el informe a los «Principales acontecimientos y grandes tendencias». Este capítulo forma parte del seguimiento de la Declaración de 2008 y reafirma el rol esencial de la OIT en la promoción de las normas internacionales del trabajo. La Comisión de Expertos ha subrayado cuatro elementos: i) el 60.º aniversario del Convenio núm. 87, que es uno de los fundamentos del diálogo social y de la emancipación de los trabajadores. Sin embargo, sigue siendo uno de los menos ratificados. La libertad sindical es denegada a billones de trabajadores a través del mundo, y especialmente a los más vulnerable, tales como los trabajadores migrantes y aquellos que trabajan en las zonas francas de exportación; ii) el 50.º aniversario del Convenio núm. 111, que es generalmente mal aplicado y que además de la ratificación exige que se adopten medidas para cambiar actitudes; iii) acontecimientos importantes relativos al Convenio núm. 138; iv) la aplicación de las normas sobre la seguridad social en el contexto de la crisis financiera global.
59. La miembro gubernamental de Alemania, hablando en nombre de los PIEM señaló que el mecanismo de control de la OIT es único en el marco internacional de los procedimientos de los derechos humanos. A la luz de la Declaración de 2008, se inició una amplia discusión respecto de las implicancias sobre la política normativa, en particular en relación con los Estudios generales. Los PIEM valoraron las discusiones abiertas y efectivas realizadas en el marco de las consultas tripartitas y en la Comisión LILS y los ajustes realizados hasta ahora. En este proceso, los PIEM subrayaron la necesidad de mantener el valor de autoridad de los Estudios generales, al tiempo que reconocieron que el nuevo enfoque podría aumentar el impacto del sistema normativo. A este respecto, los PIEM valoraron la guía proporcionada por la Comisión de Expertos y la alentaron a continuar en esta estrecha colaboración con la Oficina. La Comisión de la Conferencia tiene la responsabilidad de asegurar que la capacidad, visibilidad e impacto del sistema de control de la OIT siga evolucionando positivamente a pesar de los cambios inherentes.
60. Con respecto a la Comisión de Expertos, los PIEM valoraron sus continuos esfuerzos para mejorar la calidad, la presentación y la accesibilidad de su informe, así como los perfiles por país. También valoraron la decisión de la Comisión de Expertos de añadir una sección subrayando los casos de buenas prácticas, que podría ser un ejemplo para los gobiernos. Los criterios para la selección de las buenas prácticas, orientados a nuevas e innovadoras maneras de aplicar el convenio, al tiempo que amplían la cobertura de las normas mínimas del convenio, parecen realizables. Los PIEM otorgan gran importancia a la combinación del trabajo de los órganos de control y la guía práctica proporcionada a través de la cooperación técnica como una de las dimensiones clave del mecanismo de control. El seguimiento de los casos de falta grave de aplicación ha sido ampliado a través de una mayor atención prestada por la Comisión de Expertos a esta complementariedad y la referencia más sistemática a la asistencia técnica en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia. Finalmente, los PIEM manifestaron su preocupación por el hecho de que la Comisión de Expertos haya estado funcionando con menos de su plena capacidad durante la mayor parte de los últimos diez años. Durante más de dos años ha estado operando con sólo 16 de los 20 expertos posibles. La oradora reiteró por lo tanto el llamado a completar las vacantes de la Comisión de Expertos sin demora. También pidió al Director General

que asegure que el trabajo del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo sea una de sus prioridades.

61. El miembro trabajador del Senegal puso de relieve la función desempeñada por la Comisión de Expertos que reúne la información que permite a la Comisión de la Conferencia cumplir con su mandato. Esta sinergia provee de fuerzas al mecanismo de control de la OIT. También puso de relieve los esfuerzos realizados por la Comisión de Expertos para desarrollar sus métodos de trabajo y mejorar la participación de los trabajadores, empleadores y gobiernos con el fin de reforzar el sistema de control y dar vida al tripartismo. Los recursos humanos y financieros del Departamento de Normas Internacionales y de la Comisión de Expertos deben ser suficientes para que puedan asegurar la promoción de las actividades normativas. Este es un elemento fundamental y es necesario que el informe de la Comisión de Expertos sea de fácil utilización y accesible a todos aquellos que no están habituados al lenguaje de la Comisión. Finalmente, si bien el desarrollo de las buenas prácticas es importante, la Comisión de Expertos debe permanecer atenta al modo en que los convenios son aplicados.
62. La miembro gubernamental de Cuba alentó a la Comisión de Expertos a mantener su interés y reflexión continua para hacer que sus métodos de trabajo sean más efectivos. Se refirió con particular interés al párrafo 9, 2) y 3) del Informe de la Comisión de Expertos. El subpárrafo 2 subraya las buenas prácticas como una fuente de inspiración para los países en sus esfuerzos por identificar los métodos apropiados a sus condiciones nacionales para la aplicación de convenios en los casos en que se hicieron comentarios con anterioridad. Advirtió que sería necesario determinar los resultados de la aplicación de las llamadas buenas prácticas de manera de evaluar su efectividad. En cuanto al subpárrafo 3), valoró la contribución de la Comisión de Expertos en la revisión de los cuestionarios en virtud del artículo 19 y expresó la esperanza de que contribuyera también a la revisión de los formularios de memoria en virtud del artículo 22. Recordó la necesidad de evitar la duplicación de información y de tener en cuenta los posibles efectos de la Declaración de 2008. En cuanto a los casos de interés, su Gobierno valora la diversidad de situaciones indicadas en el párrafo 56 del informe, que incluye medidas innovadoras, no necesariamente pedidas por la Comisión, y que contribuyen al logro de los objetivos de un convenio específico, como en el caso de la aplicación del Convenio núm. 81 por parte de Cuba. Su Gobierno aprecia las actividades realizadas para la aplicación del Convenio núm. 138. Recordó el progreso alcanzado en Cuba a este respecto, como la tasa de escolaridad infantil de 100 por ciento.
63. El miembro gubernamental de la República Árabe Siria manifestó que su país considera el informe de la Comisión de Expertos como una referencia básica e importante para la formulación de programas sobre las normas del trabajo, empleo, protección social, en particular, en la actual crisis global. Añadió que su Gobierno tiene la voluntad política de aplicar las normas internacionales del trabajo que son consideradas como la orientación para identificar la legislación y la reglamentación laboral adecuada. Sin embargo, algunos países ocupados militarmente enfrentan desafíos particulares para aplicar las normas de trabajo y expresó la esperanza de que ello será tenido en cuenta por la Comisión de la Conferencia.
64. El miembro trabajador del Pakistán manifestó su aprecio por el trabajo de la Comisión de Expertos. Recordó que el sistema de control de la OIT es considerado la consciencia del mundo y que la Conferencia es el Parlamento del mundo del trabajo. Los principios puestos de relieve por la Constitución de la OIT son necesarios para establecer una paz duradera basada en la justicia social. La Declaración de Filadelfia establece que el trabajo no es una mercancía y que la pobreza allí donde esté constituye un peligro para la prosperidad en general. Estos principios esenciales fueron reiterados en las Declaraciones de la OIT de 1998 y 2008. Urgió a los gobiernos a poner su legislación y su práctica en

conformidad con los convenios fundamentales y a demostrar su compromiso y solidaridad en el logro de los objetivos de la OIT. Recordó además que, mientras que la Comisión de Expertos examina un gran número de casos cada año, sólo un máximo de 25 ó 26 casos puede ser discutido por la Comisión de la Conferencia. Urgió, por lo tanto, a los gobiernos que fueron incluidos en la lista de casos individuales, a tomar las medidas necesarias de conformidad con las obligaciones internacionales que asumieron con la ratificación de los instrumentos respectivos y, al hacerlo, traducir las recomendaciones de la Comisión de Expertos en la legislación nacional y en la práctica.

65. Manifestó su preocupación por el hecho de que el Convenio núm. 87 siga siendo uno de los convenios fundamentales que cuenta con el menor número de ratificaciones. Además, entre los países que no lo han ratificado se incluyen aquellos con mayor población. En consecuencia, pidió a dichos países que no lo hayan hecho todavía, especialmente los de Asia y el Pacífico y aquellos de mayor importancia industrial, a ratificar el Convenio núm. 87 y al hacerlo, demostrar su solidaridad y compromiso con los ideales de la OIT. En cuanto al 50.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 111, subrayó la necesidad de poner fin a la discriminación contra las mujeres a través de la adopción de las reformas económicas y sociales recomendadas en los países en desarrollo, y la promoción de la educación gratuita y la formación para reforzar sus posibilidades de empleo. Las medidas deben también enfocarse a los trabajadores rurales y a los migrantes, a las mujeres trabajadoras domésticas y temporeras, que son las más pobres entre las pobres. Es necesario formular medidas progresivas y asegurar su aplicación a través de sistemas de inspección eficaces. En su propio país, a pesar de las dificultades, el movimiento obrero se ha estado dedicando a mejorar la situación de las mujeres trabajadoras a través de la organización de su representación en todos los niveles y por medio de la educación y los programas de formación.
66. El miembro gubernamental de Nigeria, hablando en nombre del grupo de países africanos, felicitó a la Directora del Departamento de Normas y a la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones por sus esfuerzos por realizar el Informe de la Comisión de Expertos. Recomendó que se nombrara a todos los miembros faltantes de la Comisión de Expertos para que ésta pueda realizar más para los Estados Miembros y para la OIT.
67. La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela declaró que los métodos de trabajo de la Comisión relativos a los convenios fundamentales de la OIT y los párrafos 73 y 119 del Informe general, en particular en lo que respecta al rol de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y de los órganos de control de la OIT, suscitaban preocupación entre los trabajadores venezolanos. Ello se debe a que las opiniones expresadas no reflejan la realidad ni son representativas. Consideró que la lucha del pueblo contra el sistema capitalista es una oportunidad en América Latina. Es esencial que la OIT se adapte al nuevo contexto y haga posible que todos los interlocutores sociales expresen sus opiniones. Subrayó el compromiso del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela en el cumplimiento del Convenio núm. 87 e indicó que ha aumentado el número de sindicatos.

C. El rol de las normas internacionales del trabajo en el contexto de la actual crisis económica y financiera

68. En el curso de la discusión general de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, los miembros empleadores subrayaron que la actual crisis económica y el acento que se pone en el trabajo y en las personas pone de relieve la importancia de la aplicación y mantenimiento de las normas internacionales del trabajo. La crisis económica

no puede ni debe ser utilizada como una excusa para dejar de aplicar las normas. Ahora, más que nunca, las normas son importantes así como el trabajo de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia. Pensar que se pueden obtener beneficios reduciendo la aplicación de las normas es ilusorio. No se puede lograr una recuperación sostenible sin normas de trabajo sostenibles.

- 69.** La causa primera de la actual crisis financiera son los fallos en la gobernanza del sector financiero, no una falla de los mercados en general. Los miembros empleadores objetaron con firmeza la declaración relativa a la seguridad social contenida en el párrafo 133 del informe general de la Comisión de Expertos según la cual «la crisis financiera global exige un Estado que esté dispuesto y pueda regular con eficacia los mercados a través de todos los medios adecuados». Expresaron la esperanza de que la intención de la frase no haya sido tan amplia como parecía y que en realidad se haya querido señalar que los convenios voluntariamente ratificados, incluyendo los esquemas de seguridad social existentes deberían mantenerse sin excepción. La historia ha demostrado repetidas veces que la regulación excesiva de los mercados es contraproducente en lo que respecta a la economía sostenible, crecimiento del empleo, reducción de la pobreza, aumento de la productividad y aumento del nivel de vida. El mundo necesita un equilibrio entre el mantenimiento de las normas laborales y la flexibilidad económica para estimular la creación de puestos de trabajo y aumentar la productividad. Paul Krugman, el ganador del premio Nobel manifestó con razón que la «productividad no es todo, pero que a largo plazo es casi todo». La excesiva regulación de los mercados disminuye inevitablemente la productividad y la creación de empleo, que son necesarios ahora con más urgencia que en los últimos ochenta años.
- 70.** Los tiempos difíciles exigen creatividad e innovación, también en el contexto de la Comisión de la Conferencia. Siendo la única Comisión permanente de la Conferencia, con la importante función de hacer que los Estados Miembros rindan cuentas de las normas del trabajo libremente ratificadas, esta Comisión tiene una importante contribución que hacer en las conclusiones de la Comisión Plenaria en lo que se refiere al control de las normas. Los miembros empleadores propusieron por lo tanto que, después de la discusión general: 1) la Mesa de la Comisión de la Conferencia sea autorizada a emitir una declaración conjunta en la Comisión Plenaria sobre el sistema de control de la OIT y la crisis económica; 2) tan pronto como sea posible, se emita una edición especial del informe de la Comisión de la Conferencia, que contenga los comentarios de los miembros de la Comisión sobre la crisis económica y las normas para ser sometido a la Comisión Plenaria con los informes corrientes de la Comisión de la Conferencia que serán emitidos como de costumbre; y 3) se proponga la inclusión de un ítem en la agenda de la Conferencia en 2010 relativo a la adopción de una recomendación que establezca el enfoque de la OIT en tiempos de crisis en general y no sólo para la presente crisis.
- 71.** Los miembros trabajadores señalaron que creían más que nunca en la importancia y el impacto de las normas de la OIT y en los mecanismos de control. En estos tiempos de crisis financiera y económica global y cuando la crisis relacionada con el cambio climático amenaza el empleo si no se adoptan medidas serias, se debe reflexionar sobre la necesidad de mecanismos regulatorios nacionales e internacionales.
- 72.** Recordaron que la OIT fue fundada en 1919 para promover el desarrollo social y superar grandes conflictos económicos y sociales a través del diálogo y la cooperación. Se caracteriza por reunir a los trabajadores, a los empleadores y a los gobiernos a nivel internacional con un espíritu de compromiso constructivo en la búsqueda de soluciones comunes. Esta es su característica principal que le permite combinar los intereses de numerosas partes al tiempo que establece responsabilidades mutuas para la aplicación de objetivos sociales compartidos a través de la negociación de convenios y recomendaciones. Juntos, los tres componentes desarrollaron legislación, adoptaron normas sobre

condiciones de trabajo y formularon políticas sociales, sobre las cuales los Estados Miembros se habían considerado los únicos competentes. El diálogo social es por lo tanto un instrumento esencial para asegurar la transición económica armónica y toda otra transición. Una lectura histórica de las crisis que afectaron el equilibrio global y pusieron en peligro la paz y de las intervenciones de la OIT más significativas, demuestran que la Organización tuvo un papel decisivo en la reconstrucción de la economía mundial. Este fue el caso durante la gran depresión de 1929 y después de la Segunda Guerra Mundial que vieron surgimiento de un deseo político compartido de aceptar los cambios fundamentales en las cuestiones económicas y laborales. Estos cambios tuvieron un rol estructurante muy importante a nivel individual, comunitario y económico como factores de paz y justicia. Están contenidos en la Declaración de Filadelfia, de la cual se deducen numerosas normas, y que nadie ha puesto en duda en su momento.

73. La globalización ha modificado radicalmente las concepciones sobre las relaciones sociales e industriales tanto a nivel nacional como internacional, tal como ya lo notara la Comisión de la Conferencia, en particular con respecto a la revisión de los Estudios generales. Las teorías neoliberales han tendido a dominar la economía mundial y han puesto en duda la pertinencia de la protección de los derechos de los trabajadores, mientras que los gobiernos utilizan ahora el pretexto de la crisis para seguir aplicando las políticas neoliberales. Con este enfoque, considerado «moderno», los trabajadores son reducidos muchas veces a una simple variable económica, a un costo sin dejar lugar a la dignidad, la justicia social y la protección social básica. Está de moda decir que la adopción de normas que sobreprotegen a los trabajadores constituye un obstáculo al desarrollo económico. Los partidarios de las políticas de ajuste estructural siempre estuvieron más interesados en el funcionamiento de los mercados que en la cuestión de las condiciones de trabajo.
74. Sin embargo, no habría progreso económico alguno si los trabajadores no estuvieran protegidos contra las situaciones precarias, que sólo pueden ser erradicadas a través de una protección adecuada del contrato de trabajo, las horas de trabajo, la salud y seguridad ocupacional, el derecho a la educación, la formación y la seguridad social. En cuanto a la aplicación de las normas sobre la seguridad social en el contexto de la crisis financiera global, la demanda de redes de seguridad social ha aumentado, en un momento en que los recursos disminuyen debido a la reducción de los ingresos fiscales y de las contribuciones sociales. La responsabilidad por la correcta administración de las instituciones de la seguridad social recae en los gobiernos, que pueden asumirla solos o junto con los interlocutores sociales. El llamado formulado por la Comisión de Expertos a reforzar la capacidad institucional y regulatoria de los países para la mejora de la protección social en el sentido más amplio, debe ser apoyado para garantizar una protección social en su sentido más amplio que cubra la salud, los esquemas de pensión y beneficios por desempleo decentes y para permitir que los trabajadores puedan hacer frente a las reestructuraciones y transiciones profesionales que no pidieron. Los trabajadores muy precarios no podrán nunca ser productivos y en este sentido el cumplimiento de los convenios de la OIT es un factor de competitividad.
75. Sin desear anticiparse a la substancia de las discusiones que tendrán lugar el 15 y el 16 de junio, estimaron apropiado sin embargo recordar ciertos elementos del informe de la discusión llevada a cabo en la Reunión Regional Europea de la OIT en Lisboa en febrero de 2009 relativa a los medios para responder a la crisis: *«los convenios y las recomendaciones de la OIT constituyen una valiosa referencia a las normas internacionales del trabajo, en muchas de las cuales se articulan principios de especial relevancia durante períodos de marasmo económico. El hecho de que en la región exista un buen conocimiento mutuo y una práctica común en lo que respecta a la aplicación de las normas de la OIT, facilitará considerablemente el establecimiento de una colaboración internacional destinada a contrarrestar la crisis»*. Este enfoque reconoce que los convenios de la OIT son modernos y pertinentes para administrar las consecuencias de la

crisis. Sin elaborar una lista exhaustiva de los mismos, deben mencionarse los ocho convenios fundamentales así como los relativos a los salarios en términos amplios, la terminación de la relación de trabajo, los trabajadores migrantes, las cláusulas laborales en los contratos públicos, la salud y la seguridad, las consultas tripartitas y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), cuya importancia no debe ser subestimada. El informe de la reunión de Lisboa también puso de relieve el indiscutible valor añadido del diálogo social y de la negociación colectiva para hacer frente al impacto negativo de la crisis sobre las condiciones de trabajo y las vidas de las empresas, reafirmando de este modo la pertinencia de los Convenios núms. 87 y 98. Los miembros trabajadores concluyeron manifestando su esperanza de que la OIT encontrará, en particular después de la reunión del G20 llevada a cabo en Londres, un rol indiscutible junto a otras organizaciones internacionales tales como la OCDE, la OMC, el Banco Mundial y el FMI.

76. La miembro gubernamental de Alemania, hablando en nombre de los miembros del Grupo de los Países industrializados con Economía de Mercado (PIEM) puso de relieve el acento particular dado por la Conferencia de este año a la respuesta de la OIT a las consecuencias de la crisis económica y financiera en las políticas de empleo y sociales. Los PIEM consideran que esta Comisión, encargada de la promoción de la aplicación de las normas internacionales del trabajo debe poner el acento en los beneficios de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico en general y, en esta instancia específica, para la recuperación económica global. No garantizar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en estos tiempos críticos sería no sólo una falta moral, al no respetarse los derechos reconocidos universalmente, sino también una falla en la política económica que asegure el crecimiento y la recuperación.
77. El grupo de los PIEM tomó nota con interés de las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la aplicación de las normas sobre la seguridad social en el contexto de la crisis financiera global. Comparten la preocupación de que la crisis financiera podría ser larga y grave, amenazando seriamente la viabilidad financiera y el desarrollo sostenible de los sistemas de seguridad social y posiblemente debilitando las normas de la OIT sobre la seguridad social. Sobre este punto, la oradora coincidió en la necesidad de ampliar la protección social y de que la OIT brinde una orientación valiosa a este respecto. Los PIEM comparten la esperanza manifestada por la Comisión de Expertos de que de esta crisis surgirá un acuerdo sobre la necesidad de garantizar la plena integración de la dimensión social en el orden que emergerá después de la crisis económica y financiera.
78. La miembro gubernamental de Noruega, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia y Noruega, apoyó las declaraciones del miembro gubernamental de Alemania realizada en nombre de los PIEM y desearon añadir los puntos siguientes. Manifestó que se trata de un año extraordinario, marcado por la peor crisis económica global en décadas. La crisis afecta el mundo del trabajo, y muchas empresas se encuentran en dificultades económicas, incluso se enfrentan a la quiebra, dejando a un gran número de trabajadores sin trabajo. Existe el riesgo que el empeoramiento de la crisis económica empeore las condiciones de trabajo aún en aquellos puestos de trabajo que no son directamente afectados por la crisis. El esfuerzo que se realiza actualmente para que todos tengan un trabajo decente se encuentra con nuevos obstáculos y dificultades.
79. Subrayó que las crisis económicas y las regresiones no son una excusa para dar menor atención a los convenios de la OIT y para privar a los trabajadores de sus derechos adquiridos. Se deben adoptar medidas para evitar una competencia global hacia la reducción de los derechos que implique el deterioro de las condiciones de trabajo, el debilitamiento de la protección social, el deterioro de los derechos de los trabajadores y el aumento del desempleo. El proteccionismo no es la respuesta. Se deben encontrar

soluciones coherentes para enfrentar la crisis. La OIT posee un importante mensaje en su Agenda para el Trabajo Decente y debe estar al frente del proceso de reformulación de políticas para enfrentar los aspectos negativos de la crisis. Los más pobres y los más vulnerables son los que sufren los efectos más perversos de la crisis. A este respecto, destacó que la igualdad de género y las políticas de género son particularmente importantes y que la tarea de mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral debe ser reforzada y no debilitada en esta actual crisis financiera.

80. Es necesario estar preparados para trabajar aún más duramente para garantizar que los frutos de la globalización son repartidos equitativamente. Grandes desafíos esperan a los líderes mundiales, incluso a las organizaciones internacionales importantes como el FMI y la OIT. Deben tratar la crisis de modo que permita estabilizar los sistemas económicos y financieros, reducir el desempleo y apoyar, en vez de perjudicar la aspiración compartida de un trabajo decente para todos. La crisis económica hizo que la tarea de mejorar las condiciones de trabajo fuera aún más importante que antes. Se requiere una fuerte voluntad política para frenar los efectos negativos de la crisis sobre las condiciones de trabajo. No hacerlo, dañará el desarrollo económico y social a largo plazo.
81. La oradora indico que en épocas de crisis económica, la OIT tiene una función importante que cumplir tanto para dar asistencia a los miembros más vulnerables como para mantener su sistema de normas internacionales del trabajo. A este respecto, el trabajo llevado a cabo por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia es de gran importancia. Recordó que la responsabilidad de proteger a sus trabajadores de los abusos a través de la aplicación de las leyes del trabajo y las reglamentaciones recae, en primer lugar y principalmente, sobre cada país. La responsabilidad social corporativa es un instrumento adicional y complementa las responsabilidades de los gobiernos en lo que respecta a los convenios de la OIT.
82. Añadió que el tripartismo y el diálogo social efectivo son herramientas esenciales para los países y para el mundo globalizado a fin de superar la crisis. Cuando los empleadores y los trabajadores se reúnen y discuten los problemas entre ellos o con los gobiernos, encuentran generalmente soluciones aceptables para todos. Esto ha sido para los países nórdicos el modo eficaz de combatir el desempleo y las dificultades en el mercado laboral, ya que el tripartismo contribuyó a la prosperidad, la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la vida laboral. En conclusión, manifestó su esperanza que la discusión en la Comisión Plenaria permitirá llegar a conclusiones que permitirán mantener y promover las normas laborales y la Agenda para el Trabajo Decente durante la crisis financiera y que la sociedad internacional unirá sus esfuerzos en este intento.
83. El miembro trabajador del Senegal subrayó que la promoción de las normas en el contexto de la crisis financiera, que estaba originando crisis alimentarias, energéticas y económicas, seguía siendo la mejor garantía contra condiciones de vida dignas y decentes a través del mundo. El rol de la Comisión de Expertos es esencial en este aspecto. En lo que respecta a la seguridad social, la turbulencia financiera llevó a una caída en los fondos de pensión, en algunos casos de hasta el 45 por ciento. La cuestión de los salarios no debe ser descuidada en el difícil contexto actual. Los grupos vulnerables, tales como los trabajadores migrantes, corren el riesgo de ser sacrificados debido a la reducción del mercado laboral.
84. La miembro gubernamental de Cuba se refirió en particular a la aplicación de las normas sobre la seguridad social. En el contexto de la crisis económica global actual, la Comisión de Expertos hizo una solicitud muy pertinente en su Observación General en relación con las medidas adoptadas por los gobiernos y las instituciones de la seguridad social para tratar el impacto de la crisis en la protección social. En Cuba, en diciembre de 2008, se adoptó una nueva Ley de Seguridad Social que establece la naturaleza universal del sistema de seguridad social cubriendo al 100 por ciento de los trabajadores y al total de la

población e introduce modificaciones en el cálculo de las prestaciones que significan incrementos importantes. La acción de la OIT en el ámbito de la protección social es vital en el marco de la crisis actual.

85. El miembro trabajador del Pakistán recordó que la presente reunión se estaba llevando a cabo en uno de los momentos más difíciles de la historia moderna con la pérdida de millones de puestos de trabajo cada día. Alrededor de 500 millones de personas se encuentran actualmente en una situación grave de pobreza, más de 50 millones han perdido su trabajo y un billón sufre hambre debido a la crisis financiera. En tal situación, la función de la Comisión de la Conferencia adquiere una importancia aún mayor en la promoción del trabajo decente, en la protección social, en el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y en el desarrollo de un empleo productivo a través de medidas nacionales e internacionales.
86. Manifestó su aprecio por el buen trabajo llevado a cabo por la OIT/IPEC para promover la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, observó que las cifras indicadas en el párrafo 124 del informe de la Comisión de Expertos relativo al número de personas afectadas por la pobreza debería ser revisado, teniendo en cuenta los efectos de la crisis financiera que implica la pérdida de millones de puestos de trabajo y el aumento del riesgo de trabajo infantil y de trabajo forzoso. Se debe enfrentar esta situación con una fuerte voluntad política a nivel nacional e internacional con el objeto de adoptar las políticas y los planes de acción necesarios. Finalmente, expresó su apoyo a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el rol del Estado en la reconstrucción de la seguridad social en el marco de la recuperación de la crisis financiera, en particular teniendo en cuenta las pérdidas sufridas por los esquemas privados de pensión en países con diferentes niveles de desarrollo.
87. La miembro empleadora de Gabón presentó, a la luz de su experiencia personal en la dirección de una empresa, la posición de la organización de los empleadores africanos (Organización de Empleadores de Gabón para la Importación y la Exportación SIMPEX) en relación con la crisis económica mundial. Recordó que los problemas de la empresa no sólo afectan al empleador sino también al trabajador. Se trata de dos socios inseparables.
88. En cuanto a la economía formal, la oradora subrayó que las soluciones prácticas para ayudar a las empresas en el contexto de la crisis financiera deberían incluir un diálogo intensivo con las organizaciones sectoriales, las organizaciones nacionales de empleadores y los gobiernos; esto para que haya mayor claridad tanto en el procesos de adopción de decisiones por parte del Gobierno, incluso en los presupuestos de inversión, como en otras decisiones gubernamentales relativas a la administración del trabajo que se refieren a las normas del trabajo. Esto dará una oportunidad a las empresas para que presenten claramente los problemas que enfrentan debido a la crisis económica y sus implicancias para el empleo. A modo de ejemplo, se refirió a las ricas discusiones mantenidas durante una conferencia organizada en mayo de 2009 por el Ministerio de Finanzas. Fue fundamental que tanto las empresas de la Confederación de Empleadores de Gabón y el Gobierno pusieran a la seguridad en el empleo y a la posibilidad de puestos de trabajo más productivos y decentes en el centro de las discusiones. Otro tema clave examinado también en la conferencia fue la importancia de las pequeñas y medianas empresas y la necesidad de medidas empresariales para evitar los cierres y los despidos. La Oficina debería tener estas cuestiones en cuenta al proponer soluciones a la crisis financiera.
89. La oradora se refirió además a la cuestión de la economía informal, economía que es considerada legal en Gabón. Esta economía que provee tanto trabajo como bienes y servicios que la economía formal no brinda a los consumidores, necesita ayuda. El informe de la reunión tripartita de alto nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial del Consejo de Administración de marzo de 2009 puso de relieve el vínculo posible entre

la economía informal y las normas internacionales del trabajo y, en particular, el riesgo de un resurgimiento del trabajo infantil debido a la crisis. A fin de evitar tal desastre, la oradora sugirió que se alentara el consumo de bienes provenientes de la economía informal legal que no son suministrados por la economía formal. Dicho consumo permitirá la modernización de las herramientas y de los métodos de trabajo de las empresas de la economía informal que podría aumentar su productividad y acarrear la formalización progresiva de dichas empresas. Se podrían establecer entonces nuevas organizaciones de empleadores que permitirían que dichas empresas estén informadas de las leyes que gobiernan a las empresas y de la legislación laboral, incluyendo la prohibición del trabajo infantil. La crisis financiera es una realidad no un problema meramente teórico. La OIT debe asegurar que las partes interesadas en el terreno se involucren para tener en cuenta los aspectos prácticos de la crisis.

- 90.** El miembro trabajador de Benin se refirió en particular a las causas subyacentes de la crisis. Los análisis escuchados hasta entonces en el marco de la OIT no trataron las causas de la crisis económica sino sólo las consecuencias en términos de desempleo, pobreza y deterioro de la protección social. Hablar de una «crisis sistémica» lleva a pensar que la crisis económica es más una fatalidad. Aparentemente, el mundo se niega a ver que si el sistema no funciona es porque sus mecanismos principales están desactualizados. El sistema capitalista está agotado y ha mostrado sus limitaciones. Para los países más afectados, la solución no consiste en esperar al Fondo Monetario Internacional (FMI) o al Banco Mundial con sus funestos programas de ajuste estructural. De hecho, como declarara el Presidente de Benin en 1999, en Abuja, los programas de ajuste estructural son una catástrofe para todos los países sujetos a los mismos. El análisis de las causas subyacentes de la crisis del sistema capitalista realizado por Karl Marx en su tiempo es aún pertinente y de actualidad. En vez de referirse tíbiamente a los derechos de los trabajadores en un marco de despidos masivos de trabajadores, se deben atacar las raíces de la crisis económica en vez de tratar en vano de detener sus consecuencias.
- 91.** La miembro gubernamental de Nigeria, hablando en nombre del grupo africano, se alineó con lo que consideró el consenso existente entre la mayoría de los oradores en cuanto a que la crisis económica actual no debería ser utilizada como una excusa para disminuir las normas laborales. El vínculo entre la recuperación económica y la protección de los trabajadores no debería ser sobredimensionado. La seguridad social y la mejora de las redes de seguridad social deberían ser parte de la respuesta a la crisis económica mundial. Recordó a la Comisión que varios países africanos son países en desarrollo con altas tasas de desempleo, una importante economía informal y varias otras circunstancias agravadas por la crisis económica global. Por lo tanto, sería de gran valor que se brindara asistencia técnica focalizada que generara la creatividad e innovación necesarias para la aplicación de las normas internacionales del trabajo sin perder de vista la tan necesaria creación de empleo.
- 92.** El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela consideró que el capitalismo, en el que se basan las políticas del G8, G20, el Banco Mundial y el FMI, son parcialmente responsables por la crisis. Señaló que dichas instituciones planeaban solucionar la crisis a expensas de los trabajadores, pero que un número de países adoptaron una vía diferente de acción que aquellas que llevaron a la crisis. En ciertos países se introdujo el concepto de «propiedad social» como un modo de cambiar la relación entre el capital y el trabajo con el fin de garantizar una distribución más justa del capital. Países como Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba, sin embargo, son perseguidos por el sistema capitalista que intenta evitar que sean libres. El orador consideró que los Estados deberían evitar las privatizaciones y adoptar medidas específicas para evitar que los trabajadores deban pagar las consecuencias de la crisis. Con este objetivo, La República Bolivariana de Venezuela evaluaba la posibilidad de instituir un «salario social» como un instrumento que asegure el acceso a la educación, a la pensión, medicinas y empleo. Indicó que la tasa de

desempleo en La República Bolivariana de Venezuela es de 7,6 por ciento y que su salario mínimo de 446 dólares, es el salario mínimo más alto de América Latina. Además, en La República Bolivariana de Venezuela, hasta los trabajadores de la economía informal gozan de protección. En conclusión, solicitó que se hicieran cambios para evitar los peligros del capitalismo.

93. Los miembros empleadores señalaron que la discusión general mostró una convergencia de puntos de vista en cuanto a la aplicación de las normas en la actual crisis económica.
94. Los miembros trabajadores confirmaron su apoyo a una declaración relativa a los efectos de la crisis, como una contribución de la Comisión de la Conferencia.
95. Teniendo en cuenta la discusión que tuvo lugar en este foro y las sugerencias de los diversos oradores en cuanto a la crisis económica y financiera, el Presidente anunció que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia preparará una declaración conjunta sobre la cuestión, la cual será transmitida a la Comisión Plenaria para su información.

Declaración de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre la importancia de las normas internacionales del trabajo en el contexto de la crisis económica global

96. Después de la discusión general celebrada en la Comisión de Aplicación de Normas del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas decidió que la Mesa informara a la Comisión Plenaria sobre su debate, al considerar que tenía un aporte importante y tangible que hacer al debate sobre la crisis económica global.
97. Un claro consenso existió en la Comisión sobre la importancia del papel que desempeñan las normas internacionales del trabajo para afrontar la actual crisis. La Comisión subrayó que no se debe utilizar la crisis como excusa para rebajar las normas. No puede haber ninguna recuperación económica sostenible sin normas laborales sostenibles y actuales. Recordó que las obligaciones emanadas de los tratados y contraídas voluntariamente deben ser plenamente respetadas, y que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo producen beneficios innegables para el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico en general y, más en particular, para la recuperación económica global.
98. La Comisión subrayó que las normas internacionales del trabajo aportan instrumentos esenciales y directrices útiles para elaborar políticas eficaces para el crecimiento y la recuperación de la economía de manera sostenible. La finalidad de las normas internacionales del trabajo es la de reflejar un marco cuidadosamente equilibrado, teniendo presentes las preocupaciones de los trabajadores y de los empleadores para asegurar su pertinencia en las circunstancias cambiantes, poniendo de relieve al mismo tiempo la importancia de aplicar las normas del trabajo.
99. No cabe duda de que la crisis repercute tanto en los trabajadores como en los empleadores, así como en sus organizaciones y en la economía informal. Las normas del trabajo, la productividad y el crecimiento del empleo son esenciales para las economías sostenibles y para la protección de quienes son más vulnerables. Aparte de los derechos fundamentales en el trabajo, las normas relativas a la protección de los salarios, la promoción del empleo y las redes de seguridad social constituyen también líneas básicas indispensables para la protección de todos los trabajadores.

-
- 100.** La Comisión consideró que la Comisión Plenaria podría inspirarse en el papel desempeñado por la OIT en épocas anteriores de crisis y de recesión o depresión económica previendo examinar nuevamente esta cuestión en la Conferencia de 2010 con vistas a la adopción de un instrumento que oriente a los gobiernos en la elaboración de sus políticas y en su actuación, así como a los interlocutores sociales a la hora de afrontar crisis globales críticas.

Cumplimiento de las obligaciones normativas

- 101.** Los miembros empleadores tomaron nota de la declaración de la Comisión de Expertos en el párrafo 15 de su informe según la cual algunos Estados Miembros han realizado progresos sustanciales en lo que respecta a la omisión grave del envío de memorias. Esta mejora, que debe ser aplaudida, parece ser el resultado de medidas prácticas individualizadas, sobre las que debería suministrarse mayor información. Además, pidieron a la Oficina que intensifique su estrategia de concienciación, de mejor identificación de los problemas subyacentes y de asistencia técnica. Los gobiernos deben continuar aumentando su capacidad institucional para cumplir con las obligaciones normativas y, antes de la ratificación, deben examinar cuidadosamente su capacidad de cumplir con las obligaciones de aplicación del convenio y de envío de memorias al respecto. La ratificación no es un fin en sí mismo y debe llevarse a cabo cuando hay una posibilidad realista de cumplir con ambas obligaciones. A largo plazo, el problema del envío de memorias sólo será superado con la simplificación del lenguaje y la reconciliación de las distintas exigencias de envío de información, en particular durante la actual crisis económica. Añadieron que si bien la falta de respuesta a los comentarios de los órganos de control disminuyó un poco, todavía hay 519 casos de falta de respuesta por parte de 46 países. Este problema de falta de respuesta a los comentarios de los órganos de control requiere un examen más profundo. La experiencia de los últimos años muestra que el mero reenvío de los mismos comentarios no es la solución más eficaz.
- 102.** Además, los miembros empleadores subrayaron que a pesar de los esfuerzos realizados por la Oficina, la continua disminución del número de memorias en virtud del artículo 22 pone en peligro el funcionamiento, y eventualmente la credibilidad, del mecanismo de control de la OIT. Expresaron la esperanza de que el programa de cooperación técnica al que se refirió la representante del Secretario General dará un enfoque a largo plazo para revertir esta disminución. Finalmente, los miembros empleadores coincidieron con la preocupación manifestada por la Comisión de Expertos sobre el aumento del número de memorias de los gobiernos en las que no se indican las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales han sido comunicadas. Teniendo en cuenta la naturaleza tripartita de la OIT, este problema es importante y sería útil que se elaborara una lista con los países concernidos.
- 103.** Los miembros trabajadores señalaron que en los últimos años, las dos Comisiones, con la ayuda de la Oficina, han reforzado el seguimiento de los casos de omisiones graves de cumplimiento y debe valorarse que algunos países hayan hecho progresos significativos respecto de las omisiones referidas. La Comisión de Expertos observó que casi todos los países han tomado medidas para superar sus dificultades. Las actividades de asistencia técnica en el marco del seguimiento individualizado de los comentarios de los órganos de control, llevadas a cabo por la Oficina con la asistencia de los especialistas en normas de las oficinas subregionales, han sido claramente exitosas. Es necesario que se continúe con estas actividades para identificar más eficazmente las dificultades detrás de estas deficiencias y para encontrar soluciones. Los gobiernos y los territorios no metropolitanos fueron llamados a pedir la asistencia de la Oficina para superar sus problemas.

-
- 104.** Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que la mejora en la tasa de envío de memorias de la que se toma nota este año continúe y lamentó que demasiados gobiernos sigan enviando sus memorias después del plazo del 1 de septiembre. De hecho, casi el 68 por ciento de las memorias llega tarde, lo cual complica el trabajo de la Comisión de Expertos. Sólo se puede asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de control si las memorias llegan a tiempo. También lamentaron que de los 35 gobiernos a los que la Oficina pidió que respondieran a las observaciones o a las solicitudes directas, sólo 5 enviaron la información solicitada. Los gobiernos que no lo han hecho todavía deberían enviar la información solicitada y de ser necesario solicitar la asistencia técnica de la Oficina.
- 105.** La miembro gubernamental de Cuba subrayó la necesidad de que los gobiernos cumplan con sus obligaciones de envío de memorias. La asistencia técnica brindada por la Oficina debe llevarse a cabo de manera práctica para ayudar a los gobiernos en la preparación de las memorias para su envío en los plazos establecidos y para garantizar su calidad, lo cual es esencial para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de control. Los gobiernos deben crear las condiciones necesarias para que la asistencia técnica recibida de la OIT pueda aplicarse eficazmente y del modo más racional posible.
- 106.** El miembro gubernamental de la República Árabe Siria indicó que su país envió todas las memorias debidas relativas a las normas. Reiteró la importancia de la asistencia técnica en la preparación de dichas memorias y la valiosa asistencia proporcionada por la Oficina regional de Beirut.
- 107.** El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo Cooperativo del Golfo (CCG) subrayó la necesidad urgente de que se nombren especialistas de normas de habla árabe tanto en la Oficina Regional para los países árabes como en la sede de la OIT en Ginebra a fin de que puedan dar asistencia técnica a los Estados Miembros para aumentar su capacidad de preparar memorias y capacitar a los funcionarios responsables de las normas del trabajo. También pidió que los formularios de memorias sean revisados y que se simplifiquen las observaciones y las solicitudes directas para ayudar a los Estados Miembros a cumplir con sus obligaciones de envío de memorias y facilitar la comunicación entre la OIT y los Estados Miembros. Finalmente, deberían hacerse esfuerzos para que los miembros de la Comisión de la Conferencia tuvieran a disposición una versión en árabe de todos los documentos distribuidos teniendo en cuenta que el árabe es uno de los idiomas oficiales de la OIT.
- 108.** La miembro gubernamental de Nigeria, hablando en nombre del grupo de países africanos, señaló que las exigencias adicionales de envío de memorias no debería plantearse ya que los países enfrentan suficientes desafíos para poder cumplir con las actuales obligaciones de envío de memorias. Solicitó que la asistencia técnica se oriente a la capacitación para el envío de memorias y para la aplicación de las normas.

Respuesta de la Presidenta de la Comisión de Expertos

- 109.** La Presidenta de la Comisión de Expertos, en respuesta a las cuestiones planteadas, se refirió en primer lugar a la firme objeción planteada por los miembros empleadores con respecto al párrafo 133 del informe de la Comisión de Expertos relativo al impacto de la crisis en la seguridad social, en el que se manifiesta que «La crisis financiera global exige un estado que esté dispuesto y pueda regular con eficacia los mercados a través de todos los medios adecuados.» Explicó que en dicho párrafo, los miembros de la Comisión de Expertos se refieren a una crisis financiera que ha afectado la estabilidad financiera de los fondos de la seguridad social, muchos de los cuales fueron gravemente afectados por la

caída del valor de las acciones en los mercados del mundo entero. Se refieren a que ciertos modos de inversión tales como los fondos de cobertura no estaban en muchas ocasiones cubiertos por la reglamentación financiera y también a que parecería que hubo un control laxo de aquellos productos que sí estaban reglamentados, como las normas sobre los créditos. Como resultado de esto, los expertos se refieren a la regulación de los mercados financieros y no a los mercados laborales. Además, el término «medios adecuados» es utilizado habida cuenta de que el modo en que los gobiernos deciden actuar para garantizar la estabilidad financiera es diferente según los contextos nacionales.

- 110.** En cuanto a la preocupación manifestada por los miembros trabajadores en cuanto a que la crisis financiera podría tener un efecto negativo en la aplicación de las normas, señaló que sería de hecho irónico que ello sucediera ya que la crisis económica no fue causada por el mercado de trabajo y que la rápida recuperación depende del buen funcionamiento de estos mercados. El cumplimiento de los convenios fundamentales puede conducir a mercados de trabajo eficientes y varios convenios se refieren a la capacidad de los gobiernos de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Esta crisis económica fue causada por una disminución de la demanda agregada. Para que la recuperación se produzca, el poder de compra debe aumentar. Desarrollar estrategias tendientes al pleno empleo, libremente elegido, es la base de la recuperación sostenible.
- 111.** Con respecto a los comentarios formulados respecto a obligaciones adicionales de envío de información, la oradora subrayó que la Comisión de Expertos solicitó en efecto información adicional en algunos casos, pero que no parecía implicar una obligación adicional de envío de memorias. Antes bien, la Comisión de Expertos se encontró en algunas ocasiones en graves dificultades para cumplir su tarea de investigación debido a la inadecuada información enviada por algunos gobiernos, a tal punto que resultaba difícil determinar si el convenio era plenamente aplicado en la legislación y en la práctica. Como tales, en sus Observaciones generales, la Comisión buscó aclarar qué información respondería a las preguntas formuladas en los cuestionarios en virtud del artículo 22.
- 112.** En cuanto a los casos de buenas prácticas, coincidió en que en algunas ocasiones podría ser difícil distinguirlos de los casos de progreso. Coincidió también en que el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) no establece una preferencia entre ningún enfoque económico pero establece una orientación específica de procedimiento que comienza con la declaración del gobierno y el desarrollo de políticas de pleno empleo libremente elegido. Como resultado de ello, la Comisión de Expertos estimó que las diferentes maneras en que los gobiernos llevan a cabo esta política daba lugar a ejemplos de buenas prácticas en cuanto a que eran innovadoras o creativas. Son los gobiernos quienes deben decidir si una buena práctica específica puesta de relieve es pertinente para el contexto nacional y si podría ser adaptada a sus circunstancias nacionales particulares.
- 113.** En cuanto a los comentarios formulados por los portavoces de los empleadores y de los trabajadores sobre el número y la diversidad de casos en los que se introdujeron notas a pie de página dobles, observó que todos los años resulta muy difícil para los miembros de la Comisión de Expertos disminuir el número de casos, porque lamentablemente había muchas situaciones graves. Aseguró a la Comisión que los expertos tratarán de elaborar una lista que permita que la Comisión de la Conferencia pueda cumplir con su mandato.
- 114.** Subrayó que los expertos comparten la preocupación manifestada por el portavoz de los trabajadores sobre la falta continua de envío de memorias que impide que la Comisión de Expertos pueda llevar a cabo su trabajo. En este tema, el trabajo de las dos Comisiones es complementario. La Comisión de Expertos puso de relieve los casos graves de falta de envío de memorias por parte de ciertos Estados Miembros. Observó que un gran número de memorias fueron comunicadas a la Oficina justo antes o durante la Conferencia, cuando los gobiernos se vieron urgidos a presentar la información o de otro modo deberían

presentarse ante la Comisión de la Conferencia, lo que demuestra el efecto saludable de este enfoque.

- 115.** En conclusión, la oradora alentó a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a enviar comentarios sobre los convenios para que la Comisión de Expertos pueda apreciar mejor el modo en que son aplicados los convenios, no sólo en la legislación sino también en la práctica, en un contexto nacional determinado. En seguimiento del diálogo existente, invitó a los Vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de la Conferencia a reunirse una vez más con la Comisión de Expertos durante su reunión de noviembre de 2009. Subrayó que esto sería beneficioso para la Comisión de Expertos en su esfuerzo por realizar un análisis técnico legal que no sea un mero discurso teórico sino uno relativo a las condiciones del mundo real, a fin de que la OIT pueda avanzar en su misión de promover la justicia social.

Respuesta de la Representante del Secretario General

- 116.** Antes que nada, la representante del Secretario General manifestó su deseo de agradecer a todos aquellos que participaron en la discusión y de subrayar la importancia del Secretariado en el cumplimiento de su responsabilidad principal de apoyo al trabajo de los órganos de control. La Presidenta de la Comisión de Expertos ya respondió a ciertas cuestiones planteadas sobre el Informe de la Comisión de Expertos y su Estudio general. Antes de referirse a las cuestiones que son de la competencia de la Oficina, la oradora respondió a dos pedidos formulados respectivamente por los PIEM y por los miembros empleadores.
- 117.** Los PIEM pidieron que la Oficina elabore una agenda de trabajo para cada sesión de la Comisión de la Conferencia. Esto se refiere a la discusión de los casos individuales relativos a la aplicación de los convenios ratificados. En la actualidad, el plan provisorio de trabajo brinda a la Comisión un orden detallado de trabajo hasta la sesión especial dedicada a los casos graves de falta de cumplimiento. Actualmente, al final de cada sesión del día, el secretariado informa oralmente a la Comisión los casos que serán discutidos el día siguiente. En respuesta al pedido de los PIEM, el secretariado pondrá en práctica la propuesta en esta sesión con un plan provisorio de trabajo para la discusión de los casos individuales que será actualizado de manera regular. El plan provisorio será publicado en un documento D que será distribuido a la Comisión.
- 118.** Los miembros empleadores pidieron una mayor integración entre la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y la Comisión LILS del Consejo de Administración sobre ciertas cuestiones de interés común como la preparación de los cuestionarios relativos a los Estudios generales. Propondrá esta cuestión para su discusión ante la Comisión LILS y examinará las disposiciones prácticas a tomar según los temas que serán discutidos.
- 119.** La representante del Secretario General se refirió después a las siguientes cuestiones: i) el aumento de las sinergias entre los comentarios de los órganos de control y la asistencia y cooperación técnicas; ii) la integración de la Comisión de Expertos, y iii) el Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas.
- 120.** En cuanto a la cuestión del aumento de las sinergias entre los comentarios de los órganos de control y la cooperación y la asistencia técnicas, la oradora observó que este año algunos oradores subrayaron una vez más la importancia de la asistencia técnica brindada por la Oficina en relación con la aplicación de las normas internacionales del trabajo a nivel nacional.

-
- 121.** Se trata de un tema mayor para los órganos de control y de hecho para la Organización en su conjunto, especialmente en las presentes circunstancias. Esta Comisión ha dado un nuevo impulso en 2005 a la combinación del trabajo de los órganos de control y la asistencia técnica de la Oficina tanto respecto del envío de memorias como de la aplicación de los convenios ratificados. Como fuera subrayado por los PIEM, se trata de un aspecto clave del sistema de control de la OIT. También pone en práctica lo dispuesto en la Declaración sobre la Justicia Social de que la OIT asista efectivamente a sus miembros en sus esfuerzos por hacer progresos de manera tripartita hacia los objetivos estratégicos.
- 122.** En cuanto al envío de memorias, tal como lo observaran algunos oradores, desde el lanzamiento del llamado seguimiento individualizado, se han realizado algunos progresos. Los miembros empleadores plantearon un interrogante en cuanto a las «acciones concretas» que fueron introducidas el año pasado para aumentar la asistencia técnica proporcionada por la Oficina y a las que se hizo referencia en el párrafo 15 del Informe general de la Comisión de Expertos. Desde el principio, recordó que la Oficina presentará en la reunión de noviembre de 2009 del Consejo de Administración, una evaluación de las disposiciones adoptadas para el seguimiento individualizado de los órganos de control. Esta evaluación detallará todas las actividades desarrolladas por la Oficina hasta la fecha. Las acciones concretas mencionadas en el informe de la Comisión de Expertos consisten en una movilización creciente de toda la estructura en el terreno sobre la cuestión con el objeto de aumentar la frecuencia del seguimiento con los gobiernos concernidos durante el año.
- 123.** Desde 2005, sobre la base del informe de la Comisión, la Oficina ha estado enviando cartas a los Gobiernos afectados para ofrecerles su asistencia técnica. El Departamento de Normas también contactó a los Directores de cada oficina en el terreno para llamar su atención sobre los casos en cuestión. Esto implicó poner el acento en los países que enfrentan dificultades persistentes así como ofrecer el apoyo del Departamento. El objetivo consiste en dar asistencia pronta y pertinente a estos países, haciendo posible que envíen sus memorias debidas a tiempo para su examen por la Comisión de Expertos. Durante el mes de septiembre, la Oficina inicia una segunda ronda de seguimiento de los países que todavía no enviaron sus memorias en la fecha límite del 1.º de septiembre o que no han respondido al ofrecimiento de asistencia de la Oficina. Una tercera ronda de seguimiento es realizada sobre la base del informe de la Comisión de Expertos durante el mes de febrero para alentar a los gobiernos a enviar las memorias antes de la Conferencia. Junto con estas tres rondas principales de seguimiento, el Departamento de Normas mantiene numerosos contactos con los especialistas de normas en el terreno en cuanto a la asistencia concreta otorgada a los Estados Miembros.
- 124.** Además, el Departamento de Normas tomó las medidas siguientes: i) junto con el Centro de Formación de Turín, el Departamento diseñó y puso en práctica un Curso de Formación a Distancia sobre las mejores prácticas en el envío de memorias relativas a las normas internacionales del trabajo; ii) asegurar una participación más sistemática de los gobiernos que tienen mayores dificultades en el envío de memorias, en las actividades del Centro de Formación de Turín. Estos Gobiernos son tenidos en cuenta de manera prioritaria para el otorgamiento de una beca de la Oficina que les permita participar tanto en el curso pre-conferencia sobre las normas internacionales del trabajo o a través de un nuevo curso a distancia; iii) el Departamento se esforzó por incluir los casos más graves de omisión de envío de memorias y por dar efecto a los comentarios de los órganos de control en las actividades de cooperación de la OIT más amplias, en particular en los PTDP. Además, la Oficina preparó un proyecto de cooperación técnica destinado a reforzar la aplicación de las normas internacionales del trabajo sobre la base de los comentarios de los órganos de control. Una vez que este proyecto sea financiado, tratará las dificultades encontradas con más frecuencia. El apoyo de los donantes a este proyecto de cooperación técnica es muy importante.

-
- 125.** En respuesta a la preocupación manifestada tanto por los miembros trabajadores como por los miembros empleadores sobre la obligación particular de los Estados Miembros de responder a los comentarios de la Comisión de Expertos, la oradora coincidió en que se trata de un aspecto en el que subsisten las dificultades y que de hecho será la próxima fase del desarrollo del seguimiento individualizado. Después de la fase de concientización, la Oficina se concentrará en la pertinencia de la información comunicada en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos. La Oficina dará una cuidadosa consideración a otra cuestión, puesta de relieve por la Comisión de Expertos en su informe, y subrayada por los miembros empleadores: el cumplimiento por los Gobiernos de su obligación constitucional de comunicar copias de las memorias y de la información a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. La Oficina propondrá a la Comisión de Expertos en su próxima reunión que se señalen mejor los casos en que los gobiernos no cumplieron con esta importante obligación.
- 126.** En cuanto a la asistencia técnica brindada en lo que respecta a la aplicación de los convenios ratificados, y más específicamente a la cuestión planteada por los miembros empleadores sobre la determinación de las prioridades en los casos en que la Comisión de la Conferencia subrayó la necesidad de asistencia técnica y aquellos casos puestos de relieve por la Comisión de Expertos en su último informe, la oradora recordó que el otorgamiento efectivo de la asistencia técnica se articula con el deseo de los gobiernos de recibir dicha asistencia. En segundo lugar, esta asistencia técnica puede ser variada (misiones decididas en el acto, comentarios a la legislación del trabajo, participación en las actividades de formación, consejo, etc.). Es importante tener en cuenta que la identificación de los casos de asistencia técnica constituye un elemento intrínseco al diálogo de ambas Comisiones con los gobiernos y que es esencial mejorar la aplicación de los convenios ratificados a nivel nacional. Poner estos casos de relieve resulta esencial para asegurar la integración efectiva de los comentarios de las dos comisiones en la cooperación y asistencia técnicas de la OIT. Esto es particularmente válido para los comentarios de la Comisión de Expertos dado su elevado número (2.506 comentarios en la última reunión). Es útil por lo tanto para la Oficina si, de los 2.506 comentarios formulados por la Comisión de Expertos en su actual informe, 129 casos fueron identificados como casos prioritarios para la Oficina en su conjunto. En última instancia, la identificación de tales casos contribuirá a un funcionamiento más transparente del sistema de control e inducirá a la Oficina a ser más proactiva y responsable.
- 127.** En lo que respecta a la preocupación planteada por algunos oradores en cuanto a que la Comisión de Expertos continúa funcionando sin la totalidad de sus miembros posibles, la representante del Director General indicó que al final de la última reunión de la Comisión de Expertos, había cinco vacantes. Desde comienzos de año, la Oficina ha trabajado duramente para poder proponer a la Mesa del Consejo de Administración un número conveniente de candidatos con las condiciones necesarias. Después del nombramiento de un nuevo Experto durante la última reunión del Consejo de Administración, todavía hay cuatro vacantes por llenar. Se propondrán más candidatos al Consejo de Administración durante la reunión de junio y quizás en la de noviembre de 2009. Por lo tanto para el comienzo de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, el número de vacantes será reducido aún más.
- 128.** Los miembros empleadores cuestionaron una vez más el contenido del Documento informativo sobre las ratificaciones y las actividades normativas preparado por la Oficina que acompaña el informe de la Comisión de Expertos. Este Documento informativo fue preparado bajo la responsabilidad exclusiva de la Oficina, en estrecha consulta con las oficinas en el terreno y con el Centro de Turín. Como puede verse en el párrafo 9, 4), del informe general de la Comisión de Expertos, los expertos decidieron mantener la sección IV en su informe general, reduciéndolo a sus propias interacciones con otros órganos internacionales. En seguimiento a una solicitud de los miembros empleadores en 2003,

algunos temas que fueron tratados previamente en el Informe general de la Comisión de Expertos fueron trasladados al Documento informativo teniendo en cuenta que se trataba más de actividades de la Oficina que del cumplimiento del mandato de la Comisión de Expertos. Como resultado de ello, el Documento informativo tiene un contenido más amplio que una simple lista de ratificaciones. Al preparar el Documento informativo, el objetivo de la Oficina fue resumir todos los acontecimientos fácticos relativos a las actividades normativas de la OIT para informar a los mandantes tripartitos y dar visibilidad a estas actividades. Se trata de la única fuente comprehensiva de información que da un panorama global de las actividades normativas de la Organización en su conjunto en vez de respecto de las acciones de órganos en particular.

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

Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores

129. La Comisión dedicó parte de su discusión general al examen del Estudio general realizado por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. El presente estudio tomó en cuenta la información comunicada por los 123 Estados Miembros incluida la información que figura en las 262 memorias comunicadas por los Estados Miembros en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Siguiendo la práctica habitual, la Comisión de Expertos también utilizó la información disponible en las memorias sometidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución por los Estados Miembros que ratificaron el Convenio núm. 155 y el Protocolo. Además, también se tomaron en cuenta las informaciones sobre la ley y la práctica nacionales suministradas en el marco de los trabajos preparatorios del Protocolo. Las observaciones y comentarios recibidos de 28 organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se comunicaron las memorias de los gobiernos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT, también quedan reflejadas en el Estudio general.

Respuesta de los miembros empleadores y trabajadores

130. Los miembros empleadores acogieron con beneplácito la oportunidad que ofrece el Estudio general para examinar la cuestión de la seguridad y salud en el trabajo (SST), un tema esencial en la labor de la OIT. El diálogo social desempeña una importante función a este respecto, puesto que sólo puede lograrse un alto nivel de seguridad y salud en el trabajo (SST) a través de la cooperación de todas las partes interesadas. Para que un sistema de SST funcione las normas correspondientes deben ser respetadas y observadas por los trabajadores. Los miembros empleadores se congratularon por el hecho de que el Estudio general informe que en diferentes regiones del mundo hay numerosos casos de evolución positiva. En particular aprecian que la Comisión de Expertos considere que la globalización y las actividades de las empresas internacionales habían tenido una repercusión positiva en el progreso de la SST en los países en desarrollo.

-
- 131.** Los miembros empleadores observaron que si bien la tasa de ratificación del Convenio núm. 155 es superior al promedio, a saber, 52 ratificaciones en septiembre de 2008, se preguntaron por qué motivo el Convenio, que aborda una materia de importancia fundamental, no fue más ampliamente ratificado. A este respecto, consideraron que en el Estudio general no se ofrece información suficiente sobre los obstáculos a la ratificación enfrentados por los Estados Miembros que permitan una investigación más exhaustiva sobre los motivos del bajo nivel de ratificaciones.
- 132.** En el Estudio general, la Comisión de Expertos subrayó reiteradamente la naturaleza flexible del Convenio núm. 155 y recordó que los Estados Miembros, entre otras cosas, pueden excluir de la aplicación del Convenio ciertas ramas y categorías de trabajadores. Sin embargo, al indicar que los Estados Miembros que recurran a esas excepciones deberían incluir progresivamente, en un futuro próximo, a los trabajadores excluidos, los miembros empleadores consideran que, en este supuesto la Comisión de Expertos limita la flexibilidad del Convenio.
- 133.** Los miembros empleadores consideraron asimismo que la Comisión de Expertos no tuvo en cuenta el hecho de que a la fecha de la elaboración del Convenio núm. 155 en 1981, en muchos Estados Miembros de la OIT ya estaban en vigor sistemas de SST altamente desarrollados. Sin embargo el Convenio no sólo creó un marco para los sistemas de SST existentes, sino que estableció además su propio sistema que, debido a su especificidad creó obstáculos para la ratificación. Aunque la mayoría de los instrumentos de la OIT en materia de SST recibieron pleno apoyo de los mandantes tripartitos, muchos países tropiezan con dificultades en cuanto a la ratificación.
- 134.** Los miembros empleadores recalcaron que la SST es una preocupación esencial para los empleadores y en cuanto es su interés en reducir y prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los empleadores tienen la responsabilidad general de crear un medio ambiente de trabajo seguro y saludable y la mejor manera de salvaguardar este objetivo es mediante la aplicación de un enfoque preventivo. La creación de una cultura de SST en el plano nacional en colaboración con los gobiernos y los trabajadores es el elemento clave para alcanzar este cometido y la sociedad en su conjunto debería adoptar y mantener una cultura destinada a mejorar la SST y apoyar los esfuerzos de los empleadores a este respecto. Sin embargo, no deberían trasladarse a los empleadores las responsabilidades que incumben a los gobiernos; por ejemplo, en un país sin adecuada protección de la salud, el Gobierno es responsable de la creación de un sistema de protección en ese ámbito.
- 135.** El hecho de que el presente Estudio general esté centrado únicamente en tres instrumentos de la OIT relativos a la SST ha permitido que la Comisión de Expertos los examinara en detalle. Ese examen detallado no hubiera sido posible si, por ejemplo, se hubiesen examinado todos los instrumentos directa o indirectamente relacionados con la SST. Los miembros empleadores pidieron a los miembros del Consejo de Administración que tengan este punto en cuenta al seleccionar los instrumentos que serán objeto de estudios generales en el futuro.
- 136.** A pesar de los progresos alcanzados en el ámbito de la SST, los miembros empleadores convinieron con la Comisión de Expertos en que la situación mundial en la actualidad dista mucho de ser satisfactoria. Además del sufrimiento inconmensurable causado por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el costo económico se estima en un 5 por ciento del PIB. A este respecto, es de importancia capital superar el desafío que enfrentan las pequeñas y medianas empresas (PYME), que emplean a la mayor parte de los trabajadores del mundo. Otro importante reto es el de la economía informal que, en algunos países en desarrollo representa a más del 90 por ciento de la mano de obra. En

consecuencia, es más una cuestión de encontrar medios para formalizar la economía informal que aplicar las medidas de SST a la economía informal.

137. Los miembros empleadores indicaron que en el párrafo 24 del Estudio general parece afirmarse implícitamente que las normas en materia de SST sólo pueden garantizarse mediante leyes y reglamentos y que se carecería de protección en caso de falta de ratificación del Convenio. Si bien los miembros empleadores reconocen la importancia de las leyes y reglamentos en este contexto, consideran que no son el único medio para lograr un estándar adecuado; existen numerosos agentes y tipos de instrumentos que pueden contribuir a un buen nivel de SST.
138. Los miembros empleadores hicieron hincapié en que el nivel de ratificaciones del Protocolo de 2002 es muy bajo. Esto puede obedecer a la naturaleza del instrumento, ya que así ocurrió con otros Protocolos. Recordaron que en la fecha de la adopción del Protocolo de 2002, expresaron su preferencia por la adopción de una recomendación. La baja tasa de ratificaciones actual parece confirmar que una recomendación hubiera sido un instrumento más efectivo. Añadieron que no se puede acceder fácilmente a la información relativa a la aplicación de los Protocolos en la base de datos APPLIS, y recomendaron subsanar este problema. Una mejor visibilidad puede incrementar la tasa de ratificación de los Protocolos.
139. En vista de la importancia de los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre la aplicación en la práctica de las normas de SST, los miembros empleadores lamentaron que sólo se hubieran recibido comentarios de 28 organizaciones de trabajadores y de empleadores en 14 Estados Miembros. Pidieron a la Oficina que alentara a los interlocutores sociales para que aumente el número de los comentarios que se envíen.
140. En el capítulo 2 del Estudio general, en el que se ofrece un panorama de la práctica en cuanto al alcance y a las posibles exclusiones de la aplicación del Convenio núm. 155, la Comisión de Expertos proporciona algunos ejemplos de trabajadores excluidos de la protección en materia de SST, incluidos los trabajadores de las PYME, los trabajadores a domicilio y los trabajadores domésticos. Si bien también interesa a los empleadores garantizar que las normas de SST se aplican a todas las categorías de trabajadores, esas exclusiones son una indicación de que evidentemente existen problemas en cuanto al control y aplicación de las normas de SST respecto a esas categorías de trabajadores y que debería fortalecerse la capacidad para hacer cumplir esas normas.
141. Según se indica en el Estudio general más de la mitad de los Miembros de la OIT han adoptado o adoptarán políticas nacionales de SST, aunque sólo 31 de los 52 Estados Miembros que ratificaron el Convenio núm. 155 habían observado plenamente esta importante exigencia. Los miembros empleadores señalaron que la ratificación no implica necesariamente que mejore la aplicación del Convenio.
142. En relación con la flexibilidad prevista en el artículo 8 del Convenio, los miembros empleadores expresaron su acuerdo con lo indicado en el párrafo 93 del Estudio general en el sentido de que además de las leyes y reglamentos, pueden utilizarse otros métodos, compatibles con las condiciones y la práctica nacionales para dar efecto al Convenio, tales como los convenios colectivos, directrices, códigos de práctica y normas técnicas. La posibilidad de elegir esos métodos de aplicación confieren a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones un importante rol en la aplicación del Convenio, garantizándose así que se atenderán las necesidades reales.
143. En los párrafos 96 a 108 del Estudio general relativos al control de la aplicación de las leyes y reglamentos previsto en el artículo 9 del Convenio, los miembros empleadores

indican que la Comisión de Expertos subraya la necesidad de contar con un sistema de inspección apropiado y suficiente, dotado de los recursos humanos y materiales necesarios. De conformidad con la posición que adoptaron durante la discusión del Estudio general sobre la inspección del trabajo, 2006, los miembros empleadores recalcaron que un buen funcionamiento del sistema de la inspección del trabajo es un prerequisite indispensable para el funcionamiento efectivo de la legislación laboral. Si bien se han realizado progresos, queda mucho por hacer en numerosos países para garantizar que se alcance este objetivo. Los miembros empleadores estimaron que las funciones de prevención y *monitoring* de la inspección del trabajo son tan importantes como sus funciones de control de la aplicación. Por consiguiente, no están de acuerdo con lo indicado en el párrafo 99, que implícitamente parece expresar que debería darse prioridad a las funciones de control de la aplicación. Recordaron que acentuar el interés en la prevención se adecua con los nuevos conceptos de seguridad preventiva y la cultura de salud, que han pasado a ser más importantes y eficaces durante los últimos años. Interesa a los empleadores garantizar que se apliquen las normas de SST; muy a menudo las deficiencias en la aplicación están originadas en la falta de concientización, información y asesoramiento.

144. Por lo que respecta al panorama general relativo a la enseñanza y formación en materia de SST en los Estados Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Convenio, los miembros empleadores subrayaron nuevamente la necesidad de adoptar medidas en materia de seguridad preventiva y de creación de una cultura de salud. Aunque las preocupaciones en materia de SST están integradas en muchos países en las primeras etapas de la enseñanza, esto no parece ser el caso en muchos países en desarrollo, situación que se señala en el párrafo 120. Se trata de una importante tarea para la OIT que debería prestar a esos países asesoramiento y asistencia a este respecto.
145. Los miembros empleadores abordaron seguidamente la cuestión tratada en el párrafo 147, en la que se contempla la interrupción de una situación de trabajo por parte del trabajador cuando existe un peligro inminente y grave para su vida y su salud. Esta cuestión provocó un intenso debate en el momento de la elaboración del Convenio. La solución definitiva reflejada en el Convenio fue de «un compromiso», y los miembros empleadores señalaron que la práctica difiere según la legislación. Expresaron su acuerdo con la Comisión de Expertos en el sentido de que no hay un derecho a abandonar el trabajo. En relación con el párrafo 149, los empleadores recalcaron que el derecho a interrumpir el trabajo no puede ser un derecho de carácter absoluto. Deben tenerse en cuenta las dimensiones y la organización interna de la empresa, así como la capacidad de los trabajadores. Cuando se trate de empresas con actividades complejas, sólo los expertos técnicos pueden determinar si este derecho se ejerce adecuadamente.
146. En relación con la cooperación entre empleadores y trabajadores, tal como lo requiere el artículo 20 del Convenio, los miembros empleadores señalaron a la atención la práctica en el Reino Unido y Nueva Zelandia donde los empleadores y trabajadores pueden decidir libremente el modelo de cooperación (después de poner a su disposición una serie de modelos). Los miembros empleadores alegaron que este enfoque es preferible a aquel en que se establece un modelo fijo de cooperación.
147. En los párrafos 215 a 217 del Estudio general, la Comisión de Expertos consideró la cuestión de la adopción de medidas de SST sin carga financiera para los trabajadores, de conformidad con el artículo 21 del Convenio, que debe considerarse conjuntamente con el artículo 16, párrafo 3, de ese mismo instrumento, que dispone que los empleadores deberán suministrar, cuando sea necesario, ropas y equipos de protección apropiados. Los miembros empleadores no están totalmente de acuerdo con esta afirmación, ya que el artículo 21 no especifica quién deberá sufragar el costo de las medidas de SST. En la mayoría de los casos, es responsabilidad de los empleadores, pero pueden preverse

situaciones en que otras instituciones se hagan cargo de ese costo, como por ejemplo las autoridades estatales.

148. Los miembros empleadores indicaron que, según los párrafos 218 y 220 del Estudio general, la Comisión de Expertos supone que la lista de instrumentos que figuran en el apéndice de la Recomendación núm. 164 ha sido reemplazada por la lista de instrumentos contenidos en el anexo de la Recomendación núm. 197. Ese supuesto contradice el hecho de que la Recomendación núm. 164 fue considerada un instrumento actualizado por el Grupo de Trabajo Cartier. En consecuencia, sería preferible que se suprimiese el anexo de la Recomendación núm. 164. Los miembros empleadores recordaron que, a su juicio, debería establecerse un mecanismo periódico de revisión para examinar las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo Cartier.
149. Por lo que respecta a los obstáculos a la ratificación del Convenio núm. 155 que se describen en el capítulo 4 del Estudio general, si bien muchos Estados Miembros adoptaron medidas para armonizar su legislación con el Convenio, fueron numerosos los Estados que encontraron obstáculos para la ratificación. Los Estados Miembros que tienen la intención de ratificar el Convenio deberían recibir apoyo de la OIT, teniendo en cuenta la flexibilidad y el alcance de la cobertura del Convenio. En este contexto, debe tenerse en cuenta especialmente los problemas existentes en los países en desarrollo en cuanto a la aplicación práctica de la legislación en materia de SST a las PYME, la agricultura y la economía informal. La OIT debería suministrar asesoramiento y elaborar un programa para mejorar la aplicación con miras a la ratificación del Convenio. En general, los miembros empleadores hubieran deseado mayor información sobre los obstáculos a la ratificación del Convenio núm. 155 y a la medida en que pueden superarse. Los miembros empleadores también sostuvieron que debería prestarse apoyo a los Estados Miembros que desean ratificar el Convenio núm. 187, que está más actualizado.
150. Los miembros empleadores expresaron su acuerdo en general con las conclusiones de la Comisión de Expertos en el Estudio, aunque formularon los comentarios siguientes. Lamentaron, como se indica en el párrafo 289 las dificultades encontradas para acceder a las fuentes de información en lo que respecta a la aplicación del Convenio en la práctica. Éste es un factor crucial, habida cuenta de que las mejores legislaciones carecen de valor si no tienen aplicación en la práctica. La Oficina debería prestar, en consecuencia, mayor atención a la aplicación práctica de los convenios en los cuestionarios en virtud del artículo 19 y plantear expresamente esta cuestión a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En el párrafo 292, la Comisión de Expertos señala la existencia de una cierta satisfacción o despreocupación respecto de las exclusiones iniciales del ámbito de aplicación del Convenio, con el resultado de que nada parece haber cambiado con respecto a las exclusiones formuladas en el transcurso del tiempo. Los miembros empleadores propusieron que antes de hablar de satisfacción debían examinarse los motivos para mantener las exclusiones. Asimismo, deberían examinarse los casos especiales en que las excepciones formuladas a la aplicación del Convenio son demasiado limitadas para garantizar su aplicación en la práctica. Los miembros empleadores coincidieron con la propuesta que se formula en el párrafo 298 del Estudio general, en el sentido de que las empresas multinacionales (EMN) deberían apoyar a las pequeñas y medianas empresas a fin de que adopten medidas mínimas relativas a la prevención y la protección básicas, aunque señalaron que debe tenerse en cuenta el papel que desempeñan la confidencialidad y la competencia en el intercambio de información. Además, las redes en materia de SST de las EMN influyen positivamente en la evolución en la SST.
151. Los miembros empleadores consideran que la SST es de fundamental importancia de la vida laboral y de un mercado de trabajo funcionales. Las deficiencias en materia de protección de la salud y seguridad en el trabajo y el elevado número de lesiones laborales representan altos costos para las empresas y la sociedad en general. Además, el Estudio

general también pone en evidencia que muchos Estados Miembros que no ratificaron el Convenio disponen de un alto nivel de SST. Por consiguiente, cuestionaron la conclusión de la Comisión de Expertos en el sentido de que el Convenio debería promoverse activamente. A este respecto, sugirieron que aquellos miembros que tropezaran con dificultades en cuanto a la ratificación del Convenio núm. 155, deberían dar prioridad a la ratificación del Convenio núm. 187.

152. Los miembros trabajadores señalaron que el Estudio general es de importancia considerable y contiene interesantes consideraciones técnicas que los trabajadores podrían aprovechar para sus actividades en el terreno. Sin embargo, desean expresar algunas preocupaciones. En la Constitución de la OIT se establece que la protección del trabajador contra las enfermedades y accidentes de trabajo es un elemento fundamental de la justicia social. Esta afirmación se ha confirmado por la Declaración de Filadelfia de 1944 y por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. La inquietud por la SST es aun más pertinente en la actualidad, cuando millones de trabajadores en el mundo sufren las consecuencias de una crisis económica y financiera de la que no son responsables y que no los hubiera afectado del mismo modo de haberse alcanzado el objetivo de la justicia social y el trabajo decente. Esta cuestión se relaciona claramente con el tema del Estudio general, puesto que utilizando como pretexto la crisis económica, a menudo se realizan ahorros equivocados en medidas destinadas a proteger la seguridad y salud en el trabajo o prevenir los riesgos laborales.
153. Los miembros trabajadores subrayaron que los datos que figuran en el párrafo 3 del Estudio general sobre el número de accidentes de trabajo y muertes debidas a enfermedades profesionales es alarmante, debido en primer lugar a que los casos fatales relacionados con el trabajo parecen ir en aumento y, en segundo lugar, porque las cifras suministradas, muy probablemente subestiman considerablemente la situación real.
154. En una nota más positiva, los miembros trabajadores también dijeron que en virtud del crecimiento económico mundial y el progreso científico y tecnológico, se ha aumentado la capacidad de gestión del riesgo y ese progreso queda reflejado en los sistemas normativos. Se reconoce, al menos formalmente, el valor específico del diálogo social en cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. No obstante no se han realizado progresos suficientes en el logro de condiciones de trabajo decentes seguras y la situación de las PYME sigue siendo motivo de preocupación.
155. Los miembros trabajadores subrayaron que el Convenio núm. 155 y la Recomendación núm. 164 prevén la adopción, aplicación y mejora continua de las políticas nacionales en materia de SST destinadas a la prevención, pero no a contemplar la cuestión de las indemnizaciones; esos instrumentos no establecen numerosas obligaciones detalladas, sino más bien una metodología basada en la responsabilidad de los gobiernos y los interlocutores sociales, que deben asociarse a todas las etapas del proceso de elaboración de políticas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, el Convenio contiene algunas cláusulas de flexibilidad y, en consecuencia, es un instrumento moderno en cuanto a su concepción, y también compatible con enfoques voluntarios tales como la responsabilidad social empresarial. Aunque el Convenio entró en vigor el 11 de agosto de 1983, hasta la fecha sólo fue ratificado por 53 Estados Miembros. El Protocolo de 2002 entró en vigor el 9 de febrero de 2005, aunque sólo ha sido ratificado por cinco Estados Miembros. Los miembros trabajadores señalaron que en el capítulo IV del Estudio general, la Comisión de Expertos examina los motivos de esta baja tasa de ratificación. Los obstáculos identificados deberían abordarse mediante la asistencia técnica que proporciona la OIT. Asimismo deben extraerse conclusiones del hecho de que sólo 28 organizaciones de empleadores y de trabajadores de 14 Estados Miembros formularon comentarios al respecto.

-
- 156.** Los miembros trabajadores se oponen a las cláusulas de exclusión. El campo de aplicación del Convenio núm. 155 y de la Recomendación núm. 164 debería ser tan amplio como sea posible ellos cubren a todos los trabajadores de todos los sectores de actividad económica. Sin embargo, el artículo 2 del Convenio núm. 155 prevé, no obstante, la posibilidad de excluir parcial o totalmente de su aplicación a categorías limitadas de trabajadores en determinadas condiciones. Los países en desarrollo son, al parecer, quienes principalmente utilizan esta posibilidad de formular exclusiones, por lo general, respecto de los trabajadores domésticos. Los miembros trabajadores advirtieron respecto de determinadas prácticas de designar a proveedores de servicios como trabajadores por cuenta propia únicamente para privarlos de la protección de la SST. Las memorias de varios países también hacen referencia a los trabajadores en la economía informal, no cubiertos por la legislación en materia de SST. Por consiguiente, los miembros trabajadores apoyaron con firmeza la opinión de la Comisión de Expertos en el sentido de que las exclusiones deberían eliminarse paulatinamente. Debe prestarse especial atención a los trabajadores en las PYME, que no deberían quedar excluidos de la protección en materia de SST, sino que deben ser objeto de seguimiento y a los que debe prestárseles asistencia técnica o financiera, de acuerdo con sus necesidades específicas.
- 157.** Los miembros trabajadores consideraron que la legislación en materia de SST debería aplicarse a la economía informal. La Comisión de Expertos señaló acertadamente que la aplicación de la legislación nacional a la economía informal, en la que trabaja una gran parte de la mano de obra mundial, es uno de los más grandes desafíos que enfrentan numerosos países. No obstante, la SST, es probablemente, el punto de entrada más fácil para la extensión de la protección básica en el trabajo en la economía informal. Los miembros trabajadores estuvieron de acuerdo con la Comisión de Expertos en que debería alentarse a los gobiernos a considerar la formulación y aplicación de estrategias y programas que fortalezcan la protección de los trabajadores en la economía informal, y al mismo tiempo lamentaron que no se haya hecho referencia a la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), uno de los instrumentos más pertinentes a este respecto.
- 158.** Los miembros trabajadores observaron con interés que en muchos países, se han establecido estructuras y mecanismos específicos para la consulta con los trabajadores y los empleadores relativos a la definición, aplicación y revisión preventiva en la esfera de la SST. Es importante garantizar que esos procedimientos de consultas se concreten en la práctica y que se efectúe el seguimiento de sus resultados.
- 159.** En el ámbito de la SST, los miembros trabajadores están a favor de una estrategia general vinculante y la imposición de una responsabilidad conjunta en los mandantes tripartitos de la OIT. Planificar, hacer, verificar y actuar, son los elementos esenciales de una política nacional coherente y dinámica de prevención. Esa política implica la participación de numerosos actores, además de las administraciones nacionales o paraestatales. Esta política debe ser evolutiva y, en consecuencia, estar subordinada a un proceso de revisión permanente que permita seguir el progreso tecnológico. Exige la compilación de estadísticas fiables, un apoyo institucional a la organización de esta compilación y al tratamiento de datos, pero, en particular, la elaboración de objetivos específicos y la definición de indicadores, de ser posible con los interlocutores sociales.
- 160.** Los miembros trabajadores concuerdan con la Comisión de Expertos en la importancia de disponer de estadísticas fiables y en que es preciso que la Oficina elabore una estrategia promocional destinada a alentar a los Estados Miembros a compilar y facilitar estadísticas basadas en los sistemas internacionales de clasificación. Sin embargo consideran que es necesario seguir avanzando y elaborar una metodología basada en directrices vinculantes con indicadores, basadas en las buenas prácticas existentes y centradas en las cinco grandes esferas de acción previstas en el artículo 5 del Convenio núm. 155. Las directrices

propuestas ofrecerían orientación para la asistencia técnica de la OIT y las inspecciones del trabajo. Esta propuesta se inscribe perfectamente en el criterio sistémico desarrollado por los instrumentos que son objeto del presente Estudio general y por el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

- 161.** Los miembros trabajadores insistieron también en el papel fundamental de los inspectores de trabajo, que deben ser suficientes en cuanto a su número, objeto de una correcta formación y que deben actuar preventivamente. Como se señala en el Estudio general sobre la Inspección del Trabajo, de 2006, es esencial que los servicios de la inspección del trabajo cuenten con medios de acción y los recursos materiales y humanos necesarios para su funcionamiento eficaz, para que, como mínimo, puedan inspeccionar íntegramente los lugares de trabajo bajo su responsabilidad con la frecuencia suficiente. La cuestión de financiar los servicios de inspección es un problema recurrente en un cierto número de países. No obstante, se informa de algunos hechos positivos: muchos países se encuentran en proceso de reestructurar y modernizar el sistema de inspección del trabajo en general y, en algunos casos, esos esfuerzos están destinados específicamente a los servicios de inspección en materia de SST. Los miembros trabajadores se refirieron con particular interés al sistema de asignación de puntos («sistema Smiley») adoptado en Dinamarca, que hace obligatoria la publicación de los resultados de la inspección que se lleva a cabo en una empresa así como sobre la situación de las condiciones de seguridad y salud en la misma. Este criterio combina la legislación, el control de su aplicación y las sanciones con la responsabilidad social de las empresas.
- 162.** Los miembros trabajadores convinieron con la Comisión de Expertos en que la SST es una esfera en la que la responsabilidad social de la empresa puede desempeñar una importante función. Este enfoque se apoya en tres ideas. En primer lugar, la inversión en prevención del riesgo debería considerarse como una inversión productiva. En segundo lugar, la prevención es una responsabilidad compartida en la que los trabajadores deben colaborar en la medida de sus posibilidades. Pero son aquellos que tienen más medios financieros, humanos y técnicos que tienen el deber prioritario de respetar la ley. En tercer lugar, la responsabilidad social de la empresa es parte de la solución. Los miembros trabajadores declararon que apoyan las dos primeras ideas y no rechazan la tercera, al tiempo que la someten a condiciones. El valor educativo de las buenas prácticas empresariales deben ser objeto de reconocimiento. No obstante, la fuente primaria de asesoramiento e información en SST siguen siendo los servicios de la inspección del trabajo y los distintos organismos estatales. Asimismo, la posibilidad de referirse a las buenas prácticas empresariales no debe eximir al gobierno de invertir en políticas de prevención eficaces, accesibles a todas las empresas, independientemente de su tamaño, capacidad financiera o nivel de acceso a la tecnología de información y la comunicación. Numerosos acuerdos transnacionales concertados con empresas de dimensión europea o mundial se relacionan con cuestiones de SST. Aunque se han planteado problemas jurídicos al respecto, como la representatividad de las partes, esos acuerdos tuvieron efectos de difusión y de convergencia positivos. No obstante, es prioritaria la observancia de la legislación, los convenios colectivos y las prácticas nacionales en vigor. La responsabilidad social de las empresas sólo puede enriquecer la legislación aplicable en los Estados Miembros.
- 163.** Para concluir, los miembros trabajadores expresaron su apoyo a las conclusiones que figuran en el Estudio general, aunque lamentan que en algunos casos fueran demasiado débiles en vista de los desafíos que supone nada menos que la protección de las vidas humanas.

Principales temas abordados en la discusión siguiente

- 164.** En general, el estudio fue bien recibido. Según el miembro gubernamental de Bélgica el Estudio general constituye un verdadero libro de referencia a partir del cual puede elaborarse un manual para formadores y escuelas de orientación profesional. En el mismo orden de ideas, la miembro gubernamental de Suecia observó que el Estudio general es amplio y exhaustivo y, principalmente, un hito fundamental, puesto que subraya, como un aspecto significativo en la evolución de la actividad normativa de la SST el desplazamiento de la atención desde las medidas prescriptivas de protección para centrarse más en las medidas preventivas. El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela dijo que el papel de la OIT en la promoción de condiciones y de un ambiente de trabajo seguro y saludable, proporcionaba un marco de referencia adecuado para los sistemas nacionales en lo concerniente a prevención y mejora continua. Sin embargo, el miembro trabajador del Canadá observó que en las observaciones finales el Estudio general no se asigna a los gobiernos una función mayor ni atribuye ningún rol para la OIT. La OIT deberá presentar un plan de acción para definir un camino hacia el futuro. En general el panorama burocrático proporcionado en el Estudio describe algunas estructuras de diálogo, el derecho a la participación, así como la formación y la educación, pero no incluye una descripción completa de la situación real. El Estudio general describe varias estructuras de diálogo pero no examina el diálogo que se lleva a cabo actualmente en diversos países. Respecto de la participación, proporciona un panorama burocrático de los derechos relativos a la participación, pero no evalúa la situación real en el terreno. La misma afirmación es válida para las cuestiones en materia de formación y educación. En general, el panorama proporcionado en el Estudio general no incluye una descripción completa de la realidad. El seguimiento del informe podría ayudar a interpretar este panorama más complejo. Un miembro trabajador de Sudáfrica estimó que las conclusiones y recomendaciones del Estudio general no son lo suficientemente firmes para tratar los retos que se presentan actualmente en vista del número extremadamente elevado de muertes, lesiones y enfermedades resultantes de conexiones de trabajo deplorables o inseguras.

La pertinencia de los instrumentos y su enfoque en la SST

- 165.** Varios oradores destacaron la pertinencia de los instrumentos en cuestión y el enfoque que en ellos se expresa respecto de la SST. El miembro gubernamental de Argelia observó que la cuestión de la protección de los trabajadores es de más actualidad que nunca, especialmente a la luz de los datos estimados sobre los accidentes de trabajo que se producen anualmente. La OIT debe promover aún más la cuestión de la SST con objeto de crear una sensibilización general por parte de todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, empleadores y trabajadores, los médicos especializados en la medicina laboral, ingenieros en materia de prevención, etc.
- 166.** El miembro gubernamental de Bélgica, si bien se refirió a algunos hechos positivos, señaló también cuestiones motivo de preocupación, tales como la exclusión de determinadas categorías de trabajadores de la protección en materia de SST, los riesgos de efectos desfavorables en nuevos centros industriales y la aparición de nuevas enfermedades.
- 167.** El miembro gubernamental del Canadá apoya el objetivo esencial de los instrumentos abarcados por el Estudio general, a saber, establecer un medio ambiente de trabajo saludable y seguro a través de la adopción de medidas progresivas y coordinadas tanto a nivel nacional como a nivel de empresa, con la participación plena de todas las partes interesadas. El Gobierno del Canadá comparte las preocupaciones expuestas en el Estudio general en relación con el alto costo humano y económico de los accidentes del trabajo y

enfermedades profesionales y está determinado a mejorar la SST mediante la aplicación de una legislación y prácticas que estén en conformidad con los principios enunciados en los instrumentos pertinentes de la OIT. Esto supone, no obstante, un desafío, en vista de la rapidez de los cambios socioeconómicos y tecnológicos. Los esfuerzos en esta esfera requieren disponer de un conocimiento especializado, una visión de la SST centrada en la prevención y la elaboración de herramientas e iniciativas que se ajusten al tamaño de cada empresa; la responsabilidad debe compartirse entre gobiernos, empleadores y trabajadores. La adopción del Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 confirma la importancia de una cultura de prevención. Es también indispensable realizar esfuerzos complementarios para aumentar la sensibilización, especialmente en relación con los trabajadores jóvenes. Además, es necesario reforzar las actividades de formación, las actividades de apoyo a las PYME, así como investigar las causas de los accidentes y de los medios para reducir su número, y sobre cuestiones emergentes tales como los trastornos del aparato locomotor, la violencia y el estrés en el trabajo.

- 168.** La miembro gubernamental de Cuba reafirmó que, habida cuenta de que la crisis económica invadía con sus efectos destructivos la esfera productiva, era necesario seguir insistiendo en la importancia de alcanzar y mantener unas condiciones y un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, no incluyó entre sus principios y la proyección de sus postulados relativos a la protección de los trabajadores, unas condiciones de trabajo seguro y saludable, de ahí la pertinencia del presente Estudio general. Declaró que el Estudio general pone de relieve que se habían logrado en muchos países progresos significativos en la aplicación de los convenios. Las campañas de información, divulgación y capacitación de los dirigentes administrativos, sindicales y de los propios trabajadores, constituyen elementos de prevención y revierten de forma positiva en la disminución de accidentes y de enfermedades ocasionadas por el trabajo. El funcionamiento eficaz de un sistema de inspección del trabajo es un complemento importante para el logro de resultados positivos de cara a la eliminación y a la prevención de riesgos en el trabajo.
- 169.** El miembro gubernamental de la India destacó que la inversión en seguridad en el lugar de trabajo daba lugar a un aumento general de los beneficios y la productividad, y que, por consiguiente, el Convenio núm. 155, que insta a la adopción de medidas en áreas esenciales de la SST, es sumamente pertinente para promover un entorno de trabajo seguro.
- 170.** El miembro trabajador de la India consideró que los datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales compilados de buena fe por la OIT sobre la base de la información facilitada por los gobiernos, no son un reflejo de la realidad, dado que los accidentes y enfermedades profesionales no se notifican correctamente. En una era caracterizada por la pérdida constante de puestos de trabajo, los empleadores emplazan a los trabajadores a elegir entre un empleo y la SST. Los trabajadores se ven obligados a aceptar cualquier trabajo peligroso sin protección y corren el riesgo incluso de fallecer prematuramente. En la mayoría de los casos, los gobiernos carecen de voluntad política para ayudar a los trabajadores, y se reducen a servir los intereses de las empresas y de las EMN. Además, preocupados por su imagen pública, en algunos casos tratan de mantener las cifras en materia de SST en un nivel moderado.
- 171.** El miembro gubernamental de la República de Corea subrayó que la SST es de importancia decisiva para la calidad del trabajo y para la realización de la dignidad humana. El Convenio núm. 155 y sus disposiciones relativas a la política nacional es el instrumento más básico en el ámbito de la SST.

La SST y la economía informal

172. Algunos oradores se refirieron a la cuestión de la SST y la economía informal. La miembro gubernamental de Cuba dijo que no se justifica que el llamado sector de la economía informal permanezca al margen de una política nacional integradora en materia de seguridad y salud, siendo éste el sector más necesitado de una protección básica y de unas condiciones mínimas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores. Es mucho lo que se puede hacer aún con pocos recursos, incluidos los programas de medidas prácticas en ese ámbito, dirigidos a disminuir los accidentes y las enfermedades en el trabajo. De particular importancia es la protección de los niños que en muchos países trabajan en este sector, en labores sumamente peligrosas que deben ser eliminadas y que constituyen una de las peores formas de trabajo infantil. El principio de responsabilidad social de la empresa se pone de manifiesto, entre otras cosas, cuando se aplican métodos eficaces para examinar las causas de los riesgos y las medidas en el lugar de trabajo para suprimirlas, así como cuando se brindan a los representantes de los trabajadores las oportunidades de diálogo para que participen y ejerzan su gestión a favor de la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores.
173. El miembro gubernamental de la India señaló que las disposiciones del Convenio que permiten excluir a categorías específicas de trabajadores de su aplicación son particularmente valiosas para los países en desarrollo que pueden encontrar dificultades iniciales para asegurar una cobertura uniforme. La cooperación entre las instancias directivas y los trabajadores es esencial para la aplicación fructífera del Convenio. También es esencial que los empleadores asuman sus responsabilidades en materia de SST con seriedad y honestidad y que los trabajadores se informen apropiadamente al respecto y conozcan sus derechos. El Estudio general revela que muchos mandantes están justificadamente preocupados por la cobertura de SST para los trabajadores del sector informal. La responsabilidad de extender los beneficios de los servicios de SST a los trabajadores de todos los sectores incumbe principalmente a cada gobierno nacional, aun cuando ello pudiera ser difícil de conseguir en el caso de los trabajadores del sector informal, en particular los trabajadores migrantes y los que realizan trabajos estacionales o temporales. Gracias a los constantes esfuerzos de los gobiernos, las políticas de SST cambiaron de orientación y dejaron de centrarse exclusivamente en actividades relacionadas con las inspecciones, para abarcar principalmente el establecimiento de asociaciones de colaboración destinadas a lograr una mejor gestión de la SST en los lugares de trabajo. En gran medida, la promoción de la SST en el sector informal se podría alcanzar mediante la responsabilidad social de las empresas y las iniciativas de asociación entre los sectores público y privado, junto con los esfuerzos gubernamentales, especialmente en la cadena de suministro. Para velar por la SST la India dispone de dos ventajas, tanto para los empleadores como para los trabajadores, a saber: sus mecanismos tripartitos vigorosos y activos y sus dinámicos medios de comunicación, particularmente en el plano regional, que proporcionan una pronta retroalimentación y pueden contribuir a asegurar la adopción de medidas correctivas. El orador agradeció las preocupaciones manifestadas y reconoció que existían algunos vacíos jurídicos con respecto al sector informal, pero, al mismo tiempo, destacó que no existían distinciones en materia de SST para ese sector y que la legislación vigente podía ampliarse en circunstancias determinadas mediante disposiciones habilitantes. La India mantiene su firme compromiso en esa esfera y continuará realizando esfuerzos con el fin de promover y establecer medidas de SST para todos los trabajadores.
174. Por su parte, el miembro trabajador de la India consideró que los datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales compiladas de buena fe por la OIT sobre la base de la información facilitada por los gobiernos, no son un reflejo de la realidad, dado que los accidentes y enfermedades profesionales no se notifican correctamente. En una era caracterizada por la pérdida constante de puestos de trabajo, los empleadores emplazan a

los trabajadores a elegir entre un empleo y la SST. Los trabajadores se ven obligados a aceptar cualquier trabajo peligroso sin protección y corren el riesgo incluso de fallecer prematuramente. En la mayoría de los casos, los gobiernos carecen de voluntad política para ayudar a los trabajadores, y se reducen a servir los intereses de las empresas y de las EMN. Además, preocupados por su imagen pública, en algunos casos tratan de mantener las cifras en materia de SST en un nivel moderado. Asimismo, los datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no incluyen fallecimientos y accidentes en el sector no organizado que sigue sin protección en todos los aspectos. Durante la mundialización capitalista, la desestructuración del sector formal pasó a ser un denominador común en todos los países — desarrollados o en desarrollo — únicamente para obtener mano de obra a la tasa más baja sin preocuparse de que la mano de obra pudiese soportar la explotación o perecer. La obtención de beneficios era el único valor que debía asegurarse en el marco de la competencia mundial. Debido a este proceso de desestructuración, los trabajadores que anteriormente estaban cubiertos quedan ahora fuera del amparo de la SST. El sector informal de hoy es cada vez mayor (aproximadamente el 90 por ciento de la mano de obra en los países en desarrollo) y no están cubiertos por las medidas de SST. La comercialización de la salud ha tenido por consecuencia que los trabajadores lleguen hasta perder la vida sin recibir atención médica. La totalidad del sector agrícola sigue sin protección y se registran muertes derivadas de infecciones causadas por plaguicidas. Esos trabajadores subcontratados no forman parte del sector informal sino más bien de un segmento de la economía formal y su estatus obedece a los intereses de las grandes empresas. La OIT debería examinar la manera en que esos trabajadores puedan pronto quedar abarcados por la SST. Además, el vertido de desechos químicos en países en desarrollo incluso en India por parte de los países desarrollados también es un grave problema. Los autores pueden calificarse de asesinos en gran escala y un peligro para la SST. Los pueblos resistirán en su lucha contra las EMN pero para ello necesitan la ayuda de la OIT.

175. El miembro trabajador del Pakistán declaró que la Comisión de Expertos ha señalado acertadamente el alto número de accidentes fatales y de lesiones que se producen en el lugar de trabajo. De hecho, no obstante, existen muchos más accidentes y enfermedades profesionales que nunca son denunciados en los sectores informales y rurales no cubiertos por la legislación. Tanto los accidentes mortales como no mortales suponen no sólo tragedias insoportables para las víctimas, sus familias, algunas veces sus comunidades (como en el caso de Bhopal), sino que también afectan desfavorablemente a los demás trabajadores debido a la inseguridad de las condiciones de trabajo.

Las EMN y la SST

176. Algunos oradores abordaron el papel de las EMN en los esfuerzos de sensibilización. El miembro empleador de Bélgica recordó que durante la discusión en 2003 que se concretó en la adopción del Convenio núm. 187, emergió un acuerdo sobre el concepto de cultura de prevención en materia de seguridad y salud, tal como se define en el apartado d) del artículo 1 del Convenio núm. 187. Se refirió a los desafíos y oportunidades que, según la Comisión de Expertos, deben tenerse en cuenta para una futura acción en este ámbito, tales como alentar a las EMN que actúen como modelo para apoyar la implementación de estrategias en el lugar de trabajo mediante iniciativas en el marco de la responsabilidad social de la empresa, así como compartir la información y extender sus capacidades de formación para prestar ayuda a las pequeñas empresas en la ejecución de, como mínimo, medidas básicas de prevención y protección. Se debería conceder una mayor atención a la sensibilización, los esfuerzos promocionales, la formación, y la educación, así como la información adecuada sobre la SST en esta esfera, no sólo por los gobiernos sino también por organizaciones de empleadores y de trabajadores. Subrayó que no sólo las EMN sino también las PYME han adoptado iniciativas voluntarias en el ámbito de la SST que van

más allá de la observancia de la legislación nacional. Se refirió también a la creación reciente por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), de una red global de SST (GOSH), que agrupa empresas con el objetivo de investigar, difundir y alentar buenas prácticas en materia de SST, ofreciendo de ese modo una respuesta directa al llamamiento de la Comisión de Expertos. Una iniciativa específica fue el establecimiento y difusión mundial de un programa de formación en materia de SST para gerentes de empresas con el apoyo del Centro de Formación de la OIT en Turín. Un importante elemento de la discusión de 2003 sobre la Estrategia Mundial de Seguridad en el Trabajo fue «poner en práctica lo que se predica», un principio que también los gobiernos deberían tener en cuenta. Los gobiernos en todos los niveles en diversos países, no sólo emplean un vasto número de personas sino también disponen grandes cadenas de contratación y suministro a través de las cuales influyen igualmente en millones de empresas al poner en práctica su propia legislación en materia de SST centrada en la prevención. Recordó que esas conclusiones también instaban a la Oficina a mejorar la incorporación de la SST en otras actividades de la OIT y que aplicaran progresivamente el enfoque integrado a los demás sectores de la OIT. Los desafíos que la Comisión de Expertos ha identificado para las EMN también son válidos para la Oficina, puesto que sus propias prácticas, programas e iniciativas aún tienen un largo camino para recorrer a fin de asumir el liderazgo en materia de SST.

177. Un miembro trabajador de la República Árabe Siria indicó que la Comisión de Expertos contaba con que las empresas multinacionales desempeñaran un papel dinámico en materia de SST. Esto sólo puede ocurrir si esas empresas combinan el progreso económico con la inversión en seguridad. La SST deber ser la preocupación básica de la OIT, especialmente en vista del número cada vez mayor de accidentes de trabajo.

La práctica nacional y las perspectivas de ratificación

178. Varios gobiernos facilitaron información adicional y complementaria en relación con la práctica nacional acerca de la SST, así como sobre las perspectivas de ratificación de los instrumentos pertinentes. El miembro gubernamental de Argelia dijo que en los últimos años su país ha adoptado una serie de medidas para mejorar la prevención de los riesgos profesionales. Esas medidas incluyen la adopción de normas sobre el uso de productos químicos y el establecimiento de un marco organizativo para consulta y la acción en la que participen todas las partes interesadas a nivel de empresa. La inspección del trabajo tiene facultades importantes en relación con la SST y se ha beneficiado de medidas del Gobierno destinadas a su modernización y fortalecimiento. El Gobierno continuará sus esfuerzos para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizar la aplicación de las normas internacionales del trabajo.
179. El miembro gubernamental de Bélgica indicó que su país deberá ratificar pronto el Convenio núm. 155 y ha comenzado el proceso de ratificación del Convenio núm. 161. Bélgica y, más en general, la Unión Europea están elaborando una cultura global de prevención y los programas nacionales de SST son parte de una estrategia europea global en materia de SST para el período 2007-2012, con la participación de los interlocutores sociales.
180. La miembro gubernamental de Cuba recordó que su país ha ratificado el Convenio núm. 155 y el Convenio núm. 187. El sistema de seguridad y salud en el trabajo de Cuba es compatible con los instrumentos que son objeto del Estudio y se sustenta en las bases generales de seguridad y salud en el trabajo y en un conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que tienen por objetivo alcanzar el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores y proteger el patrimonio de la entidad laboral, al eliminar, controlar o reducir los riesgos en el trabajo. Dichas disposiciones son de aplicación a todas las

entidades laborales y a todos los trabajadores. En ellas se destacan la responsabilidad a todos los niveles de los jefes de las entidades laborales, la prevención de incidentes, accidentes, incendios, explosiones y enfermedades profesionales, así como la protección especial de la mujer y de los niños. Las organizaciones sindicales tienen una amplia participación y facultades de decisión, incluida la inspección sindical, y se integran en el Grupo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, junto con los organismos de la Administración Central del Estado y las empresas. Este grupo tiene facultades para elaborar y proponer la estrategia nacional, para evaluar el estado de cumplimiento de los planes y disposiciones relacionados con la seguridad y la salud de los trabajadores, y actúa con estructuras similares en los niveles provincial y municipal, a efectos de lograr una cultura preventiva en esta materia. El sistema nacional de inspección del trabajo actúa en función de exigir el cumplimiento de la seguridad y la salud de los trabajadores, y el cuidado del medio ambiente, desarrollándose esta actividad también con carácter preventivo.

- 181.** El miembro gubernamental de la India ha ratificado los Convenios núms. 81, 115, 136 y 174 de la OIT y se están realizando progresos alentadores hacia la ratificación de los Convenios núms. 155, 162 y 176. A pesar del pleno apoyo que concita el espíritu de esos tres Convenios, que se reflejan en la legislación nacional, algunas de sus disposiciones impiden su ratificación. El Estudio general señala acertadamente que muchos Estados Miembros están realizando esfuerzos por aplicar los Convenios, aun cuando no los han ratificado. Entre esos Estados se cuenta la India, que es uno de los signatarios de la Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Una de las recientes iniciativas importantes del Gobierno es la elaboración de una política nacional sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo y su entorno, que prevé la elaboración de un marco normativo en materia de SST para todos los sectores de la industria, incluido el sector informal, y la promulgación de instrumentos legislativos básicos sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo y su entorno.
- 182.** El miembro gubernamental de Iraq dijo que su país disponía de un centro especializado en SST, dotado de personal experto en diversos aspectos de la salud en el trabajo y equipado con instalaciones modernas para verificar las condiciones de salud de los trabajadores y asegurar que no sean víctimas de enfermedades profesionales. El centro se encarga de llevar a cabo inspecciones en los lugares de trabajo y evaluar los riesgos, a fin de verificar las condiciones de seguridad del equipo; además, dispone de servicios de diagnóstico de enfermedades profesionales. Por otra parte, el centro vela por la adopción de todas las precauciones de seguridad y salud necesarias en las fábricas y los laboratorios. Aunque el Iraq no ha ratificado los Convenios núms. 155 y 187, ha tenido en cuenta sus disposiciones en un capítulo especial sobre SST incluido en el proyecto de Código del Trabajo, que se elaboró con la asistencia técnica de la OIT. La responsabilidad por la aplicación de esas disposiciones incumbe al centro de SST. El orador añadió que una Comisión tripartita de inspección realizó inspecciones en lugares de trabajo, junto con especialistas del centro, e informó de los resultados al centro, con miras a la adopción de las medidas necesarias.
- 183.** El miembro gubernamental de la República de Corea dijo que el Gobierno organizó en 2008 el 18.º Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud, en el que se adoptó la Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Además el Gobierno ha asumido el firme compromiso de renovar la SST en el lugar de trabajo y de hacer disminuir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en armonía con el espíritu de la Declaración y de conformidad con el Convenio núm. 155. Se está aplicando un segundo plan quinquenal para la prevención de accidentes y en 2010 se iniciará la aplicación de un tercer plan quinquenal.
- 184.** El miembro gubernamental de Marruecos indicó que una vez completado el amplio marco jurídico que rige la SST y la aplicación de una estrategia de prevención mejorarán las

perspectivas de ratificación del Convenio núm. 155. Además, el Gobierno ha adoptado medidas para la modernización de la inspección del trabajo. El proceso de ratificación del Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), prácticamente ha terminado y recientemente se han adoptado varias disposiciones que mejoran la aplicación del Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136).

- 185.** El miembro gubernamental de Omán indicó que las leyes y reglamentos de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) están generalmente en conformidad con los instrumentos de la OIT, los miembros del CCG han establecido una estructura administrativa y especializada en materia de SST y una reglamentación conjunta en la esfera de la SST adaptada al mercado de trabajo y se publica una serie de reglamentaciones en cooperación con la OIT. Algunos de los Estados del CCG están adoptando medidas para ratificar el Convenio núm. 155.
- 186.** El miembro trabajador del Reino Unido se refirió a las actividades que desde hace largo tiempo se desarrollan en el Reino Unido en este sector con legislación que se remonta a la Ley de Fábricas de 1833. También hizo referencia a la revisión general que tuvo lugar en los años setenta al sancionarse la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Desde la introducción de esta ley más reciente, hace ya más de treinta años, el número de víctimas fatales en el Reino Unido ha caído en un 75 por ciento y el número de lesiones no fatales denunciadas se ha reducido en un 70 por ciento. Una parte de esta disminución responde a cambios en la ocupación en industrias menos peligrosas, aunque, no obstante, se trata de un logro sustancial. La fijación de objetivos, el criterio proporcionado a la seguridad y salud en el trabajo establecido en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo ha cumplido su cometido. Le complace al orador tomar nota de las afirmaciones positivas acerca de la política nacional del Reino Unido en materia de seguridad y salud y de su marco jurídico integrado que se realiza en el Estudio general. Señaló que si bien debe encomiarse a la OIT por el propósito general del Convenio núm. 155, el lenguaje prescriptivo que se utiliza en alguno de sus artículos implica que el Reino Unido tendrá que realizar, para ratificarlo, una serie de cambios que llevarán tiempo y en definitiva serán (en su opinión) innecesarios. El Gobierno considera que el sistema actual de salud y seguridad ya ha satisfecho y en algunos casos superado la gran mayoría de disposiciones establecidas en este Convenio. El sistema de políticas nacionales, medidas y acuerdos funciona en la práctica y es compatible con el Convenio. El Gobierno considera que aumentar el nivel prescriptivo en la legislación y práctica en materia de SST en el Reino Unido para ajustarse al Convenio, no aportará mejoras en materia de salud y seguridad. En vista de la importancia que tiene para los empleadores y trabajadores trabajar en conjunto para que el lugar del trabajo sea saludable y seguro, el sistema vigente en el Reino Unido permite a los empleadores, trabajadores y sus representantes trabajar de consuno para alcanzar normas de seguridad y salud, en lugar de sentir que están cumpliendo meramente una actividad burocrática. Desde el punto de vista del Gobierno como regulador, es importante realizar una serie de intervenciones para alentar el desarrollo de normas más estrictas en materia de seguridad y salud. Esto incluye el control de la aplicación mediante un sistema combinado de legislación, orientación, códigos de práctica y campañas de promoción. El mundo del trabajo está cambiando y la actual crisis mundial puede acelerar este proceso. El número cada vez mayor de pequeñas empresas y los riesgos que plantean los nuevos sectores deben adaptarse a este panorama cambiante. En particular en la medida en que las economías se recuperen y extiendan, esto puede plantear problemas para mantener los niveles de seguridad y salud, ya que se crean nuevas empresas y se contratan nuevos trabajadores que carecen de experiencia. La nueva estrategia refuerza la importancia de algunos sectores esenciales de actividades, incluidos los esfuerzos de los ejecutivos en materia de seguridad y salud en investigaciones y con objeto de garantizar la justicia, la necesidad de un liderazgo fuerte, y la necesidad de adaptar el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. El orador felicitó a la OIT por introducir el Convenio núm. 187 y expresó su satisfacción de expresar que el Reino Unido es uno de los primeros Estados

Miembros que ha ratificado este Convenio. Señaló que la manera de avanzar es adoptar instrumentos con el Convenio núm. 187 y los demás Estados Miembros que aún no lo hayan ratificado deberían considerar esta posibilidad.

- 187.** El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela dijo que su país ratificó el Convenio núm. 155 el 25 de junio de 1984. Declaró que en el ámbito de las relaciones laborales es una cultura generalizada que el pago del salario es la principal obligación del empleador. El medio ambiente seguro y la preservación de la integridad del trabajador aún se encuentran en un segundo plano de importancia para muchos países. Agregó que su Gobierno invirtió esta tendencia, que estuvo presente en su país hasta la llegada de la revolución bolivariana, incluyendo en su Carta Magna el derecho a un trabajo digno y seguro, asimilándolo a un derecho humano. Reiterando que la prioridad otorgada al trabajo sano y seguro no menoscaba la cuestión salarial con relación al resto de las obligaciones de los empleadores derivadas de los contratos de trabajo, indicó que la República Bolivariana de Venezuela tiene el salario mínimo más alto de toda América Latina. Subrayó que la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores ha sido un elemento de sumo interés para impulsar la seguridad y la salud en el trabajo, así como sus deberes y derechos en el lugar de trabajo y la obligación de integrar el Comité de Seguridad y Salud Laborales. Este derecho llega a todos y cada uno de los centros de trabajo, donde se eligen democráticamente los delegados de prevención, al amparo de los fueros que garantizan la necesaria protección de su estabilidad. En la actualidad el país tiene 83.920 delegados de prevención registrados, que actúan en defensa de la salud y la vida en los centros de trabajo, y 22.400. Comités de Salud y Seguridad Laborales. Indicó que su país impulsa sólidamente la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo mediante la aplicación de normas tales como la Declaración de enfermedades ocupacionales y las relativas a la elaboración de programas de seguridad y salud en el trabajo, donde es clara y expresa la participación de los trabajadores en todas las fases, desde la propuesta hasta la vigilancia de la ejecución y aplicación de medidas preventivas y correctivas. El marco legal establece la obligación formativa e informativa, e incluye entre los deberes del empleador el de informar por escrito a los trabajadores acerca de los principios de prevención, las condiciones inseguras particulares y la exposición a condiciones peligrosas. Esta obligación de informar se debe cumplir en dos ocasiones: al inicio de la relación de empleo y cuando se producen cambios en el proceso productivo. Este diálogo entre los actores viene complementado con la consulta amplia, tanto a los trabajadores como a dicho Comité, antes de aplicar medidas de prevención y corrección. El orador informó que las actividades preventivas mencionadas se recogen en instrumentos que fueron debidamente examinados con los interlocutores sociales, y que ya son conocidos por la OIT: la nueva LOPCYMAT de 2005 y su reglamento parcial de 2007, entre otros. Estos instrumentos se complementan con acciones educativas y formativas concernientes a seguridad y salud; inspección amplia y visitas a los sitios de trabajo en los diversos sectores de la producción y los servicios, tanto del sector público como del sector privado; así como con sanciones disuasivas y la consideración de las infracciones con medidas aleccionadoras. De conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 81, se han realizado en el último año 28.890 inspecciones a escala nacional, 13.967 reinspecciones por parte de las unidades de supervisión del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, todas ellas con capacidad para ordenar correctivos y garantizar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Estas actividades han beneficiado a dos millones de trabajadores.
- 188.** Entre los miembros trabajadores un miembro trabajador del Senegal declaró que el Estudio general permite una evaluación del ámbito y pertinencia de los instrumentos que son objeto de examen y la mejora de los métodos de compilación de datos, así como la identificación de soluciones. El Convenio proporciona un mecanismo claro, práctico y efectivo para garantizar la seguridad de los trabajadores, aunque en su país este criterio aún debe ponerse en práctica. No se dispone de estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales que son muy necesarias. El concepto de enfermedades profesionales es difícil de aplicar en la práctica y debe actualizarse la lista de esas enfermedades. Si bien la prevención es un elemento clave, la cultura de la prevención no forma parte de la mentalidad de su país. Es necesario reexaminar la función de la inspección del trabajo y el diálogo social debe ser más efectivo.

- 189.** La miembro trabajadora de República Bolivariana de Venezuela manifestó que la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo era un tema fundamental, y que los trabajadores debían jugar un papel central en la toma de conciencia de los riesgos y su protección, y en las tareas de formación, organización y supervisión. Su país dispone de un instrumento legislativo denominado Ley Orgánica de Prevención y condiciones del medio ambiente de trabajo, que ha transformado el mundo de la salud y la seguridad en el trabajo. Refiriéndose a lo señalado en el párrafo 73 del Estudio general, con relación a la protección de los trabajadores y sus representantes, indicó que dicho mecanismo está previsto en la legislación de su país con una disposición sobre inamovilidad que protege a los delegados de prevención; además se han creado comités en las empresas. La cifra de delegados de prevención en el sector público y en el privado se eleva a unos 300.000. Señaló que el desarrollo de mecanismos de prevención de riesgos y promoción de la seguridad y la salud en el trabajo es una labor intensa y que el mayor obstáculo es la actitud de algunos sectores de empleadores, como es el caso del sector alimentario, que no sólo viola los contratos y atenta contra la soberanía alimentaria, sino que no respeta la protección de los trabajadores ni invierte en nuevas tecnologías. Por último, indicó que se deberá reflexionar sobre la necesidad de incluir estos elementos de salud y seguridad en los convenios colectivos que se discuten en su país para garantizar la salud y la vida.
- 190.** El miembro trabajador de Colombia advirtió que la ratificación de los Convenios es un aspecto de la cuestión pero el control y aplicación estricta de esos Convenios es un tema distinto. Además, antes de ratificar un Convenio, la cuestión debería ser discutida a nivel tripartito nacional. El miembro trabajador del Pakistán dijo que en su país mucho se necesita aún para reforzar la inspección del trabajo y de conformidad con el Convenio núm. 155.

El camino a seguir

- 191.** Varios oradores expresaron sus opiniones en cuanto al camino a seguir en este ámbito por la OIT y sus mandantes. La miembro gubernamental de Suecia observó que la significación del trabajo y el medio ambiente de trabajo para la salud individual y el éxito empresarial han sido objeto últimamente de extensas discusiones en Suecia y en el extranjero. La investigación en este sector se había concentrado anteriormente en la eliminación del riesgo en el lugar de trabajo pero en la actualidad la atención se ha desplazado hacia un criterio orientado a la prevención y la promoción. El Estudio general es amplio y exhaustivo y, principalmente, un hito fundamental, puesto que subraya el desplazamiento de la atención desde las medidas prescriptivas de protección para centrarse más en las medidas preventivas como un aspecto significativo en la evolución de la actividad normativa de la SST. El párrafo 304 de las Observaciones finales es de especial interés al referirse a la dimensión económica de la SST. La Comisión de Expertos señaló que las medidas preventivas en materia de SST representan ahorros para las empresas y mejoran la productividad. La Comisión de Expertos insta a que se prosiga la investigación en ese ámbito. La oradora presentó las principales conclusiones de una reciente investigación realizada en Suecia sobre el medio ambiente de trabajo como un factor de competitividad. Hay pruebas categóricas de que las iniciativas sistemáticas y racionales para mejorar el medio ambiente de trabajo, tendrán como consecuencia resultados positivos en muchos sectores de interés para la empresa, tales como la salud del personal. En general, el trabajo apoya a la salud. En el mejor de los casos, el medio ambiente de

trabajo puede promover la creatividad y proporcionar a las personas un sentido en cuanto a su significación y contexto. Un medio ambiente de trabajo saludable mejora la salud del individuo. Un lugar de trabajo propicio para la inclusión también promueve la posibilidad de que un gran número de personas puedan ganarse la vida gracias al trabajo. Las discusiones sobre el medio ambiente de trabajo a menudo se refieren a la salud y bienestar de los individuos. Las investigaciones recientes sugieren que los efectos del medio ambiente de trabajo en la calidad y productividad pueden ser sustancialmente más elevados que los ahorros en materia de personal. Los retos económicos y demográficos no deben ser incentivos para dejar de lado la cuestión del medio ambiente de trabajo. Debe seguir recalcándose la importancia del medio ambiente de trabajo para importantes cuestiones estratégicas como la calidad, creatividad, y responsabilidad social y el principio de que un medio ambiente de trabajo saludable es un factor esencial para la productividad y al competitividad.

- 192.** El miembro gubernamental de la India destacó que los esfuerzos mundiales por abordar las preocupaciones relativas a la SST deberían centrarse en el establecimiento de un entorno de trabajo cada vez más seguro y saludable mediante medidas progresivas concertadas tanto en el ámbito nacional como en las empresas, con la plena participación de todas las partes interesadas. A ese respecto, la labor de la OIT es encomiable y todos los Estados Miembros deberían apoyarla.
- 193.** El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela declaró que para su Gobierno son preocupantes las cifras de accidentes de trabajo que registra la OIT, y expresó su apoyo a la medidas de seguimiento para examinar esta situación y crear una cultura de prevención que se está desarrollando en República Bolivariana de Venezuela. La OIT debe ser muy creativa para lograr examinar estos sucesos que sí son graves y urgentes, ya que está en juego la vida del trabajador.
- 194.** El miembro trabajador de los países nórdicos subrayó, con referencia al artículo 14 del Convenio núm. 155, concerniente a la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, la necesidad de generar desde una temprana edad una cultura de seguridad y salud para los futuros trabajadores a fin de que, independientemente de su trabajo, aumenten sus expectativas en cuanto a la manera en que debería configurarse el medio ambiente de trabajo. Esto, naturalmente, reviste igual importancia para los futuros empleadores y el personal de dirección. En varias oportunidades los sindicatos señalaron la importancia de mejorar la formación sobre SST en todos los niveles del sistema educativo. En cuanto a la orientación profesional, las cuestiones en materia de SST están, en alguna medida, incluidas en los planes de enseñanza. Pero la necesidad de aumentar la sensibilización y los conocimientos sobre cuestiones relacionadas con la SST es de igual importancia para las personas que desean seguir carreras más académicas. La presente focalización en la SST, principalmente en la formación profesional, refleja sin duda una concentración tradicional en los aspectos físicos y químicos de las cuestiones de seguridad y salud, y no en lo relativo a las cuestiones organizativas y psicosociales. Los sindicatos de los países nórdicos estuvieron de acuerdo con las conclusiones de la Comisión de Expertos (página 115 del Estudio general) relativas a la importancia de ofrecer un acceso más amplio a la formación y la información, y la integración de la temática de la SST en todos los niveles de la enseñanza, que constituye uno de los requisitos más esenciales para lograr unas condiciones y un medio ambiente de trabajo decentes, seguros y saludables. Numerosos Estados Miembros, incluidos los países nórdicos, deben incrementar los esfuerzos para lograr este objetivo en los próximos años. Además, es hoy muy importante que los empleadores y directivos de todos los niveles tengan una formación integral en materia de SST. Muchas de las decisiones que toman, pueden tener profundos efectos en esa materia. En la actualidad, la formación en SST, muy a menudo ha quedado «reservada» para los representantes en materia de seguridad y a los miembros de las comisiones de medio ambiente de trabajo. En

relación con el registro y notificación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, es necesario un sistema eficaz para que: a) las autoridades den prioridad a las medidas y sectores económicos con necesidades especiales de atención; b) las autoridades midan los progresos y efectividad de los sistemas de SST; c) se actualice continuamente la lista de enfermedades profesionales; y d) las empresas puedan prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Subrayó la necesidad de resolver el problema de las estadísticas insuficientes e indicó también que otra importante cuestión a abordar es la manera de tratar los datos registrados cuando la empresa o el servicio de salud en el trabajo haya terminado sus actividades, puesto que puede resultar importante conservar estos datos tanto en beneficio de las estadísticas como para el trabajador en particular. Por último, en relación con el artículo 4 del Convenio núm. 155, señaló que según las organizaciones sindicales de Finlandia, es necesario que se sigan adoptando medidas para aplicar plenamente este artículo en ese país.

- 195.** El miembro trabajador del Canadá observó que es necesario identificar los obstáculos a la implementación de la SST. El obstáculo principal se refiere al reconocimiento efectivo del derecho de sindicación y la libertad sindical en muchos países. El vínculo con la libertad sindical puede reforzarse aún más como elemento que proporcione soluciones para tener en cuenta en el seguimiento. Respecto de la cuestión de la información que proporcionan los gobiernos sobre la extensión paulatina de la protección en materia de SST a categorías excluidas de trabajadores, el orador indicó que el seguimiento debería incluir cuestiones más amplias y enmarcadas en un plan de acción de la OIT. Añadió que los gobiernos deberían ejercer un liderazgo más acentuado junto con los interlocutores sociales, la OIT y las EMN. Es indispensable que unan a los grupos de trabajadores y empleadores y alcanzar un compromiso colectivo de examinar y elaborar propuestas sobre la mejor manera de efectuar el seguimiento del Estudio general y, posteriormente, informar a la OIT sobre los progresos.
- 196.** El miembro trabajador de Colombia declaró que la seguridad y la salud en el trabajo han sido siempre factores determinantes de la calidad de vida de los trabajadores. Indicó que era indispensable prestar especial atención a los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes, los trabajadores de la economía informal y, en general, todos aquellos más desprotegidos debido a la pérdida de vigencia del derecho del trabajo en las relaciones laborales. Destacó la importancia de la inspección del trabajo para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo, aunque esto pone de manifiesto la debilidad muy grave de los ministerios de trabajo, debido a la precariedad de los presupuestos asignados a esas carteras, especialmente como en Colombia donde no existe Ministerio de Trabajo. Señaló que era indispensable garantizar la transmisión de información y orientación, a fin de facilitar una correcta política de aplicación de las normas de SST y garantizar que tanto los trabajadores como los empleadores asuman sus responsabilidades. Añadió que los trabajadores comparten las preocupaciones de la Comisión de Expertos en lo relativo a la forma de garantizar la SST en ciertos lugares de trabajo en los que existen dos o más empleadores, una preocupación hoy más acuciante que nunca para los trabajadores, debido a los abusos que se cometen en muchas situaciones donde el denominador común son los llamados contratos basura, las cooperativas de trabajo asociado y en general la subcontratación. Además, el orador comparte las conclusiones del Estudio general, orientadas a crear un ambiente positivo, con perspectivas de futuro, en el que la SST deje de ser un simple enunciado y se convierta en realidad. La promoción de la SST es una responsabilidad que se debe asumir de manera tripartita, un desafío que los trabajadores deben encarar como corresponde, sin permanecer impávidos frente a tantas víctimas causadas por la imprevisión o la indolencia de los que tienen en sus manos cuidar que las mujeres y los hombres gocen, como corresponde, de sistemas que garanticen la SST.
- 197.** El miembro trabajador de Francia dijo que el Estudio general se centraba en la SST en los ámbitos de la industria, el comercio y los servicios, cuya reestructuración general daba

lugar a la actual crisis del sistema y entrañaba consecuencias negativas para la SST. Tras la adopción del Convenio, cientos de millones de trabajadores de zonas rurales se incorporaron en los sectores de la industria y los servicios sin la capacitación adecuada. El Protocolo tiene en cuenta el cambio en el sector industrial y sus consecuencias económicas, pero la utilización de nuevos productos y procesos no se comprende cabalmente. Por consiguiente, es importante asegurar que se notifiquen los accidentes o las enfermedades cuyas causas no se hayan determinado oficialmente, pero podrían tener un origen sospechoso. La trágica experiencia en lo que atañe al amianto revela la pertinencia del principio de precaución. Es preciso que los trabajadores puedan ejercer su derecho a interrumpir el trabajo mientras esperan medidas de protección, y no se vean perjudicados por informar acerca de situaciones peligrosas. Se debería generalizar el establecimiento de comisiones de seguridad y salud en el trabajo. Los reglamentos concernientes a las adquisiciones públicas deberían hacer hincapié en la observancia de las normas de SST como requisito obligatorio para la adjudicación de un contrato, así como en el cumplimiento de los convenios fundamentales y prioritarios de la OIT. No es justo que los trabajadores deban arriesgar sus vidas o su salud en el lugar de trabajo. La observancia de precauciones de seguridad podría reducir considerablemente el número de accidentes. Incumbe al empleador la responsabilidad de establecer normas y medidas de prevención y protección. No obstante, los propios trabajadores y sus sindicatos deben participar y tener derecho a intervenir en la adopción de medidas de prevención y seguridad, participar en comisiones de SST y ejercer el derecho de interrumpir el trabajo. Por último, la inspección del trabajo también es una función esencial: en caso necesario, los inspectores deben poder elaborar una lista de requisitos de seguridad y verificar, con total independencia, su aplicación e imponer sanciones en caso de inacción. La OIT ha adoptado un número considerable de instrumentos, en particular de alcance sectorial, que se deberían tener plenamente en cuenta en la elaboración de legislación nacional. Además, es preciso que las empresas multinacionales exporten las prácticas óptimas. En el ámbito nacional se debería desarrollar en todos los lugares de trabajo una cultura de la seguridad y la salud. La falta de legislación local no justifica la inacción de los empleadores en el lugar del trabajo, que es de su entera responsabilidad. Aún se requieren considerables progresos en todo el mundo y particularmente en Francia, país que aún no ha ratificado el Convenio y sólo ha ratificado cinco de los 18 convenios incluidos en el marco promocional de la SST de 2006. No obstante, en casos en que no exista legislación, los empleadores y los trabajadores pueden adoptar medidas de prevención y protección, y de hecho eso ocurre en la práctica. Sin embargo, los principios básicos se deberían incluir en normas obligatorias, vinculantes y ejecutables.

- 198.** El miembro trabajador del Pakistán subrayó que el Estado y los empleadores tienen el deber de proteger la salud y la vida de los trabajadores contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Esta falta de seguridad causa una gran pérdida de mano de obra calificada y afecta la productividad recargando las obligaciones financieras de las empresas. En vista de que sólo 52 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 55, otros Estados Miembros deberían demostrar su compromiso con el trabajo decente y la seguridad y salud de los trabajadores mediante la ratificación de este importante Convenio. La protección debe extenderse a los trabajadores de la economía informal incluido el sector rural y las PYME. Deben elaborarse planes a corto y largo plazo a este respecto. Es necesario adoptar una legislación en armonía con el Convenio núm. 155 y la Recomendación núm. 164. Asimismo, debería establecerse un efectivo mecanismo de control de la aplicación, de conformidad con el Convenio núm. 81. Los programas de enseñanza y formación para los trabajadores y los empleadores deberían ampliarse y reforzarse. Debería incrementarse la divulgación entre las partes interesadas. Deben compilarse datos sobre los accidentes y sus causas y adoptarse medidas de prevención por parte de los gobiernos y la dirección. Debe existir un sistema transparente para hacer efectiva la responsabilidad de los empleadores que infrinjan la legislación. Es importante desarrollar el diálogo social sobre la SST en contextos paritarios y tripartitos. Además, es

necesario desarrollar la investigación y las publicaciones sobre el mecanismo de la inspección del trabajo y las instituciones de seguridad social. Asimismo, es indispensable desarrollar una cultura de seguridad impartiendo formación a los formadores sindicales en materia de SST. La OIT debería ser más proactiva, para ampliar la asistencia técnica a los gobiernos y a los interlocutores sociales, fortaleciéndose los recursos al respecto del Departamento de Seguridad en el Trabajo. En relación con los comentarios formulados por los mismos empleadores en relación con el papel de la inspección del trabajo, el orador no está de acuerdo con que las funciones de asesoramiento de la inspección del trabajo predominen sobre las de control de la aplicación de la legislación. Es responsabilidad del Estado garantizar la aplicación de los convenios, leyes y reglamentos. El pago de daños y perjuicios debe ser controlado por el Estado de manera que se impongan a las empresas elementos efectivamente disuasorios. En relación con el derecho a la interrupción del trabajo en caso de peligro inminente, señaló que constituye un derecho reconocido en muchos países. Proporcionó información sobre la estrategia de los sindicatos en el Pakistán para la promoción de una cultura de mayor seguridad en el trabajo a través de la negociación colectiva, la educación permanente y los programas de formación, así como ejerciendo influencias sobre el Gobierno.

- 199.** Un miembro trabajador de Sudáfrica estimó que las conclusiones y recomendaciones del Estudio general no son lo suficientemente firmes para tratar los retos que se presentan actualmente en vista del número extremadamente elevado de muertes, lesiones y enfermedades resultantes de conexiones de trabajo deplorables o inseguras. Debería hacerse mayor hincapié en los derechos de los trabajadores y en las obligaciones de los empleadores en relación con la SST. Los sindicatos deberían participar en la formulación de políticas para garantizar el establecimiento de programas conjuntos de salud y seguridad incluida la sensibilización. En algunos lugares de trabajo hay empleadores que tratan deliberadamente de ignorar a los sindicatos y a las partes interesadas en cuanto a la mejora del cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre seguridad y salud en el trabajo. Los representantes sindicales deberían participar facilitando por escrito documentación sobre la evaluación del riesgo, la seguridad y salud y la inspección e investigación de los accidentes para evitar su reiteración. Debería insistirse en las actividades de: 1) promover el continuo desarrollo de los planes nacionales de acción en materia de SST, con la participación de los interlocutores sociales y ministerios y departamentos pertinentes; 2) promover las medidas de prevención en el lugar de trabajo mediante la elaboración de políticas de seguridad y salud y de sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el que participen representantes y comisiones del lugar de trabajo; 3) prestarse consideración las PYME en que no se hayan establecido comisiones en materia de seguridad y salud, a la cuestión de los representantes regionales y móviles. Si todas estas medidas se pusieran en vigor, el número de víctimas fatales se reduciría al mínimo.
- 200.** El miembro gubernamental de los Estados Unidos declaró que la ratificación de los convenios, la aprobación de leyes o el establecimiento de organismos gubernamentales para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores no son factores que por sí mismos permitan a los trabajadores lograr esta seguridad. La realidad es que debe contarse con una financiación adecuada y niveles apropiados de personal, elementos esenciales para todo sistema concebido para controlar la seguridad y salud en el lugar de trabajo. A efectos futuros, debe hacerse hincapié en prestar apoyo y aliento al fortalecimiento y desarrollo de una capacidad institucional razonable de los organismos públicos tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. La propia naturaleza y diseño del Convenio núm. 155, de la Recomendación núm. 164 y del Protocolo permiten la realización de cambios, el crecimiento y dar cabida al deseo de mejorar continuamente las normas en materia de SST. Es necesario seguir insistiendo en el desarrollo de normas de ergonomía en el lugar de trabajo, un sector importante de oportunidades para mejorar la SST, puesto que, así como la tecnología sigue progresando aumenta igualmente el ritmo del trabajo y, de ese modo, se incrementa el número de lesiones laborales debido, por

ejemplo, a los movimientos repetitivos. Afecciones tales como la tendinitis y el dedo en gatillo pueden mejorarse significativamente mediante la promulgación de simples normas de ergonomía. Dichas normas deben ser constantemente revisadas y actualizadas debido a la realidad del progreso tecnológico y a los permanentes cambios en las técnicas de producción. La atención en la SST no sólo debe continuar sino mantenerse con respecto al efecto «mesetas» en las estadísticas sobre los accidentes mortales y no mortales así como las enfermedades mencionadas en el Estudio general. Sería favorable evaluar cuál es el impacto de la inmigración en la denuncia de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Por ejemplo, en los últimos años, el número de lesiones y de víctimas en el lugar de trabajo se incrementó entre las poblaciones inmigrantes debido a que es menos probable que inicien acciones por accidentes en el lugar de trabajo por temor a sufrir represalias, y el número de hechos denunciados es muy superior a los que realmente se producen. Por último, el orador dijo que la representación laboral tiene un impacto directo y significativo en la SST. El trabajo organizado está activamente comprometido en todos los niveles de gobierno para realizar mejoras en la seguridad y salud de los trabajadores mediante la acción colectiva. Una fuerza de trabajo que cuente con una representación laboral profesional es una fuerza de trabajo más educada, que goza de respeto de sus derechos en el lugar de trabajo y es más probable, independientemente de su condición de inmigrantes, que ejerzan sus derechos, denuncien y traten de obtener reparación de las condiciones de trabajo inseguras. Los estudios han demostrado que las mejores normas en materia de seguridad y salud se logran en un contexto sindicalizado.

Observaciones finales

201. Los miembros empleadores acogieron con satisfacción el examen del Estudio general y destacaron la importancia de velar por la ampliación de una cultura eficaz en materia de SST. De hecho, el aspecto más importante consiste en acrecentar la sensibilización acerca de ese objetivo esencial, y ello se debería abordar a una edad temprana, en el contexto de la educación y la capacitación, en consonancia con la actividad y la magnitud de la empresa. Tal vez debería otorgarse menos importancia a la cuestión de la ratificación o al desarrollo constante de nuevos reglamentos en sus diversas formas, por ejemplo códigos de práctica, de los que existen numerosos ejemplos en los planos nacional e internacional, promovidos por órganos internacionales tales como la CIS, la ISO y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Es preciso que la labor de la OIT sobre SST se base en mayor medida en las experiencias de las instituciones nacionales e internacionales de seguridad y salud en el trabajo. Además, es importante asegurar que los sistemas de inspección del trabajo funcionen con eficacia. Por otra parte, aun cuando los sistemas de inspecciones hayan alcanzado un nivel elevado de eficacia, es necesario adaptarlos continuamente a los progresos tecnológicos. Los miembros empleadores destacaron que la SST era una prioridad absoluta y que era inaceptable utilizar el pretexto de la actual crisis financiera en detrimento de las normas de SST. Observaron que numerosos países que no han ratificado el Convenio núm. 155 disponen de normas rigurosas de SST. Por consiguiente, manifestaron dudas acerca de la conclusión extraída por la Comisión de Expertos a tenor de la cual es preciso adoptar más medidas para promover la ratificación del convenio. Por cierto, se debería obtener información acerca de los obstáculos que impiden la ratificación del Convenio núm. 155. Si persistieran esos obstáculos, tal vez sería preferible promover la ratificación del Convenio núm. 187. En conclusión, los miembros empleadores hicieron hincapié en que todas las partes, es decir gobiernos, empleadores y trabajadores, debían asumir sus responsabilidades en la esfera de SST, y que por lo general, la responsabilidad por accidentes específicos no podía atribuirse a una sola parte.
202. Los miembros trabajadores agradecieron a los oradores de los tres grupos e indicaron que las deliberaciones habían proporcionado abundante información, y que era necesario

realizar mayores esfuerzos para promover el Convenio núm. 155. Si bien el Convenio núm. 187 complementaba convenientemente las disposiciones del Convenio núm. 155, la ratificación del primero no podía considerarse como una alternativa a la ratificación de este último. Los obstáculos que se han notificado para la ratificación se podrían superar mediante el diálogo social y la asistencia técnica de la OIT. La existencia de instrumentos legislativos y de buenas prácticas no puede eximir a un Estado Miembro de ratificar un instrumento de la OIT. Es esencial promover aún más, en colaboración con los interlocutores sociales, la elaboración de planes nacionales de acción que incluyan planes sectoriales en materia de SST. Asimismo, es fundamental, especialmente en el contexto de la crisis, fortalecer la capacitación y las capacidades de los servicios de inspección del trabajo para adoptar medidas y aplicar políticas coherentes en los diversos ministerios pertinentes. A ese respecto, los Convenios núms. 81 y 129 son fundamentales. Los trabajadores y sus representantes deben participar en la aplicación de medidas de prevención y gestión de riesgos en las empresas, así como en el desarrollo de políticas relativas a la seguridad y la salud que abarquen a las pequeñas empresas, los subcontratistas y el sector informal. Se debe prestar asistencia a las PYME, en vez de excluirlas. Es preciso que la Oficina redoble sus esfuerzos en las áreas de capacitación, suministro de asistencia y cooperación internacional y continúe examinando la posibilidad de desarrollar indicadores específicos de salud y seguridad en el trabajo. Numerosos gobiernos han destacado que la aplicación de políticas de prevención en materia de seguridad y salud redundaría en una mayor competitividad. De hecho, la falta de protección entraña costos, y ello debería tenerse en cuenta en los indicadores.

* * *

- 203.** En lo que respecta al Estudio general sobre seguridad y salud en el trabajo, la Presidenta de la Comisión de Expertos acogió con beneplácito las numerosas respuestas positivas, así como los valiosos comentarios y sugerencias que se formularon. La Presidenta compartió las opiniones manifestadas, a tenor de las cuales habría sido conveniente disponer de mayor información sobre la SST en la práctica. Probablemente, datos y estadísticas más exactos habrían permitido a la Comisión de Expertos extraer conclusiones más precisas, tal como lo solicitaron los miembros trabajadores. Asimismo, la Presidenta coincidió con los miembros empleadores en que hubiese sido conveniente y pertinente disponer de mayor información respecto de los obstáculos para la ratificación. Además, acogió con satisfacción la iniciativa de la OIE de establecer una red mundial sobre SST en la que participarían las empresas multinacionales, con el objetivo de examinar la posibilidad de divulgar y alentar las buenas prácticas.
- 204.** En cuanto a la cuestión planteada por los miembros empleadores respecto de la aplicación y la vigilancia de las cláusulas de flexibilidad del convenio, la Presidenta de la Comisión de Expertos observó que en lo que atañe al seguimiento de la aplicación de esas cláusulas de flexibilidad, y en el contexto del diálogo permanente, la Comisión de Expertos siempre había sido, y seguirá siendo, sensible a las necesidades de los países que las utilizan. En lo que concierne a los comentarios de los miembros empleadores sobre las conclusiones del Estudio general relacionadas con el anexo de la Recomendación núm. 164, la Presidenta señaló que ese anexo incluía una lista de instrumentos relativos a la SST. Sin intención de poner en entredicho la decisión del Grupo de Trabajo Cartier, a tenor de la cual la Recomendación núm. 164 estaba actualizada, la Presidenta declaró que la posterior adopción de una nueva lista de instrumentos sobre SST en el anexo de la Recomendación núm. 197 había motivado el reemplazo de la antigua lista de instrumentos que figuraba en el anexo de la Recomendación núm. 164. Además, acogió con beneplácito la información según la cual los miembros de la Mesa de la Comisión elaborarían conclusiones sobre la base de las deliberaciones mantenidas en la Comisión de la Conferencia. Sin duda alguna, esas conclusiones reflejarán estas y otras cuestiones planteadas durante las deliberaciones relativas al Estudio general y abordarán las

peticiones para que la OIT y sus mandantes adopten medidas de seguimiento orientadas a lograr progresos en la esfera de la SST. Para concluir, la oradora alentó a las organizaciones de empleadores y trabajadores a formular comentarios sobre la aplicación del convenio, de modo que la Comisión de Expertos pueda apreciar mejor de qué manera se aplican los convenios en contextos nacionales específicos, no sólo en la legislación, sino también en la práctica. En vista de ello, la Presidenta invitó al Vicepresidente empleador y al Vicepresidente trabajador de la Comisión de la Conferencia a reunirse una vez más con la Comisión de Expertos, en noviembre de 2009. La oradora añadió que la Comisión de Expertos procuraba elaborar un análisis técnico y jurídico que no fuera un discurso teórico, sino uno relacionado con las condiciones reales del mundo, destinado a fortalecer la misión de la OIT de promover la justicia social.

- 205.** En su respuesta, la representante del Secretario General indicó que había tres cuestiones dimanantes de las deliberaciones sobre el Estudio general que deseaba abordar, a saber: en primer lugar, en lo concerniente a la cuestión relativa a registro y notificación, los miembros empleadores han hecho hincapié en la necesidad de disponer de información estadística precisa y fiable sobre las repercusiones reales de la SST, opinión que fue compartida por numerosos oradores. En esta esfera es preciso que todas las partes interesadas realicen mayores esfuerzos concertados, no sólo para desarrollar los sistemas de registro y notificación necesarios, sino también los instrumentos metodológicos esenciales. En ese contexto, la oradora tomó debida nota de la propuesta formulada por los miembros empleadores de promover la ratificación del Protocolo del Convenio núm. 155 mediante una mayor difusión de esos instrumentos en la base de datos APPLIS. En segundo lugar, también se ha tomado debida nota de la propuesta efectuada por los miembros trabajadores con miras a desarrollar una metodología para el acopio de datos relacionados con la SST, con inclusión de directrices e indicadores que estén basados en las buenas prácticas vigentes y abarquen las cinco esferas principales de acción mencionadas en el artículo 5 del Convenio núm. 155. La oradora manifestó que, en su opinión, el desarrollo de indicadores de SST se debería examinar en el contexto del desarrollo de indicadores de trabajo decente. Además, se debería abordar en el marco de la notificación en virtud del Convenio núm. 187, que prevé la inclusión de indicadores de progresos en los programas nacionales. Por último, se tomó nota de las numerosas peticiones para que la OIT adopte un enfoque más dinámico en el suministro de asistencia técnica a los Estados Miembros, a fin de superar los obstáculos a la ratificación del Convenio núm. 155. La oradora se comprometió a velar por que todos los departamentos interesados, incluidas las oficinas sobre el terreno, lleven a cabo las necesarias actividades de seguimiento.

Conclusiones sobre el Estudio general relativo a la seguridad y la salud en el trabajo

- 206.** Tras el debate y el elevado nivel del intercambio de puntos de vista que tuvo lugar en la Comisión sobre el Estudio general relativo a la seguridad y la salud de los trabajadores, la Comisión decidió formular las siguientes conclusiones. Consideró que el Estudio general es un valioso documento de referencia no sólo para los mandantes tripartitos sino también para los capacitadores y las escuelas profesionales.
- 207.** La Comisión recordó que la Constitución de la OIT prevé la protección de los trabajadores contra las indisposiciones, las enfermedades y los accidentes en el trabajo en tanto que elemento fundamental de la justicia social. Esto ha sido confirmado en la Declaración de Filadelfia y la Declaración sobre la justicia social. La Comisión tomó nota de los datos que figuran en el informe de la Comisión de Expertos acerca de los elevados costos humanos y económicos de los accidentes y las enfermedades profesionales. Si bien se congratuló de la amplitud del análisis del marco legislativo para la seguridad y la salud en el trabajo (SST)

en el mundo, lamentó la falta de datos actualizados sobre accidentes y enfermedades profesionales.

208. La Comisión también observó que existe el acuerdo común de que la seguridad y la salud en el trabajo fue y sigue siendo un tema de fundamental importancia para todas las partes interesadas, también en el contexto actual de la crisis financiera y económica. Reconoció que la seguridad y la salud en el trabajo es de crucial importancia para la calidad del trabajo y la dignidad humana. La Comisión también consideró que la inversión en seguridad en el lugar de trabajo es un factor clave de la productividad y la competitividad, y que el Convenio núm. 155 es importante para la promoción de la seguridad y la salud en el medio ambiente de trabajo. A este respecto, la Comisión subrayó que los tres mandantes tripartitos (Gobiernos, empleadores y trabajadores y sus organizaciones) tienen una importante función que desempeñar en la promoción de una cultura preventiva en materia de seguridad y salud y esto exige una acción concertada a nivel nacional y de empresa.

209. Considerando la importancia de los instrumentos en cuestión, la Comisión consideró que la OIT debería adoptar un Plan de Acción sobre SST que comprendiera, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) La Oficina debería completar la información facilitada por la Comisión de Expertos relativa a los obstáculos que se oponen a la ratificación de los instrumentos pertinentes y facilitar a los Estados Miembros de la OIT la asistencia técnica que sea apropiada para afrontar esos obstáculos. Además, la Oficina debería desarrollar una estrategia para la promoción de la ratificación y aplicación efectiva del Convenio núm. 155 y el Protocolo de 2002 y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
- b) Reunir, evaluar y difundir datos estadísticos sobre seguridad y salud en el trabajo. La Comisión invitó a todas las partes afectadas, incluidos los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones, los funcionarios públicos y los inspectores del trabajo y la OIT y sus oficinas exteriores, a que cooperen a este respecto.
- c) Promover una cultura preventiva en materia de seguridad y salud, incluso mediante una enseñanza y formación impartida lo antes posible y encaminada a sensibilizar al personal obrero y de gestión de todos los niveles.
- d) Elaborar una metodología para evaluar la SST en la práctica, incluyendo indicadores específicos de SST.
- e) Realizar estudios empíricos sobre la repercusión económica de las normas en materia de SST.
- f) Ampliar el acceso a la enseñanza y la formación en SST, integrarla a todos los niveles de la enseñanza y velar por que en las empresas la formación en SST incluya no sólo a los representantes de la seguridad profesional, sino también a los administradores y los empleadores.
- g) Promover y difundir las mejores prácticas en el campo de la prevención relacionada con la SST.
- h) Examinar las maneras de afrontar los problemas a que se enfrenta la aplicación de las medidas en materia de SST por parte de las PYME y la economía informal a fin de capacitarlas para que instauren medidas en materia de SST.
- i) En relación con el registro y la notificación de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, elaborar sistemas para:

-
- i) dar prioridad a las medidas y los sectores económicos que tengan necesidades especiales de atención;
 - ii) medir los progresos y la efectividad de los sistemas de SST;
 - iii) actualizar continuamente la lista de enfermedades profesionales;
 - iv) prestar a las empresas asistencia para prevenir accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo.

E. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 210.** Los miembros trabajadores subrayaron que las faltas graves por parte de los estados en el cumplimiento de sus obligaciones impide el adecuado funcionamiento del sistema de control y permite que los países obtengan ventajas injustas de este incumplimiento de sus obligaciones, ya que resulta imposible revisar la legislación nacional y la práctica. Observaron que los casos individuales que serían discutidos dentro de poco son de diversa naturaleza, pero que las omisiones examinadas hasta ahora son mucho más graves. Los Estados Miembros deberían tomar todas las medidas posibles para cumplir sus obligaciones recurriendo, de ser necesario, a la asistencia técnica.
- 211.** Los miembros empleadores recordaron que la obligación de enviar memorias constituye un elemento importante del sistema de control. Estas obligaciones tienen por objetivo impedir que los gobiernos que no respetaron sus deberes de envío de memorias obtengan ventajas indebidas. El cumplimiento de la obligación de envío de memorias es esencial para el diálogo entre el sistema de control de la OIT y los Estados Miembros sobre la aplicación de los convenios ratificados. Toda forma de incumplimiento de estas obligaciones constituye por lo tanto una falta grave en el sistema de control. Tomaron nota con interés de que el Informe de la Comisión de Expertos permite una mejor comprensión de algunas de las razones del incumplimiento de los Estados Miembros de sus obligaciones de envío de memorias y de otras obligaciones normativas. También valoraron que algunos países africanos hayan explicado sus dificultades durante la discusión. Los miembros empleadores sugirieron que debería adoptarse un enfoque en virtud del cual se diera menor énfasis a los convenios desactualizados, identificados por el Consejo de Administración. Finalmente, alentaron firmemente a los Estados Miembros a solicitar la asistencia técnica de la Oficina en las cuestiones relativas al cumplimiento de la obligación de envío de memorias y otras obligaciones relacionadas.
- 212.** Al examinar los casos individuales relativos al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en virtud o relativas a las normas internacionales del trabajo, la Comisión aplicó los mismos métodos de trabajo y criterios que el año anterior.
- 213.** En la aplicación de estos métodos, la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos interesados por los comentarios que figuran en los párrafos 27 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos o más años), 32 (omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 36 (omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 87 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes) y 99 (omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del Informe de la Comisión de Expertos, a que suministre informaciones a la Comisión durante una sesión de medio día consagrada a los párrafos mencionados.

Sumisión de los convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes

214. De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7, del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones exigen que los Estados Miembros sometan, en el término de 12 meses o, a título excepcional, de 18 meses, a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión a la autoridad o autoridades competentes a quienes compete el asunto, para que se les dé forma de ley o se adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT sobre las medidas tomadas a tal fin, señalando cuál es la autoridad o autoridades consideradas competentes.
215. La Comisión observó en el informe de la Comisión de Expertos (párrafo 85) que se han realizado esfuerzos apreciables en ciertos países en relación con la obligación de sumisión, a saber: **Granada, Namibia y Perú**. Además, la Comisión recibió información sobre la sumisión a la Asamblea Nacional de la ratificación de convenios recientes por parte de cuatro Gobiernos, a saber: **Burkina Faso, Chad, Senegal y España**.

Falta de sumisión

216. La Comisión observó que a fin de facilitar el trabajo de la Comisión, el informe de la Comisión de Expertos sólo menciona a aquellos gobiernos que no comunicaron información sobre la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante las últimas siete reuniones (desde la 88.^a reunión de mayo-junio de 2000 a la 95.^a reunión en mayo-junio de 2006). Este período de tiempo es considerado suficientemente largo justificando que se invite a las delegaciones gubernamentales a una reunión especial de la Comisión de la Conferencia, a fin de que se puedan explicar los motivos del retraso en la sumisión.
217. La Comisión tomó nota además de que algunas delegaciones lamentaron su demora en el envío de información completa sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia al Parlamento. También se hizo referencia a demoras en el envío a otros órganos pertinentes distintos de los ministerios de trabajo. Algunos gobiernos solicitaron, y les fue acordada, la asistencia de la OIT para aclarar el modo de proceder y para completar el proceso de sumisión a las asambleas nacionales en consulta con los interlocutores sociales.
218. La Comisión expresó su preocupación por la falta de cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a los parlamentos nacionales. También recordó que la Oficina puede brindar asistencia técnica para ayudar en el cumplimiento de esta obligación constitucional.
219. La Comisión observó que hay 46 países en esta situación de falta grave de cumplimiento de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes, a saber: **Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chile, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Croacia, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Guinea Ecuatorial, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Haití, Irlanda, Kazajstán, Kenya, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Nepal, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán, Tayikistán, ex República Yugoslava de Macedonia, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Zambia**. La Comisión espera que los gobiernos y los interlocutores sociales

adoptarán medidas adecuadas para ponerse al día y evitar ser invitados a comunicar información a la próxima reunión de la Comisión.

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

220. La Comisión examinó en la Parte II de su Informe (Respecto de las obligaciones), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la reunión de la Comisión de Expertos de 2008, la proporción de memorias recibidas fue de 70,2 por ciento (comparado a 65,0 por ciento para la reunión de 2007). Desde entonces otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 78,0 por ciento (frente a 73,2 por ciento en junio de 2007 y 75,4 por ciento en junio de 2006).

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

221. La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos o más años por los Estados siguientes: **Cabo Verde, Guinea, Guinea-Bissau, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas), **Sierra Leona, Somalia, República Unida de Tanzania** (Zanzíbar), **Togo y Turkmenistán.**
222. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes:

Antigua y Barbuda

— desde 2004: Convenios núms. 161, 182;

Armenia

— desde 2007: Convenios núms. 14, 150, 160, 173;

Dominica

— desde 2004: Convenio núm. 169;
— desde 2006: Convenio núm. 147;

Ex República Yugoslava de Macedonia

— desde 2004: Convenio núm. 182;
— desde 2007: Convenio núm. 144;

Guinea Ecuatorial

— desde 1998: Convenios núms. 68, 92;

Kirguistán

— desde 1994: Convenio núm. 111;
— desde 2006: Convenios núms. 17, 184;

Liberia

— desde 1992: Convenio núm. 133;

Saint Kitts y Nevis

— desde 2002: Convenios núms. 87, 98;
— desde 2007: Convenio núm. 138;

Santa Lucía

— desde 2002: Convenio núm. 182;

Santo Tomé y Príncipe

— desde 2007: Convenios núms. 135, 138, 151, 154, 155, 182, 184;

Seychelles

— desde 2007: Convenios núms. 73, 144, 147, 152, 161, 180;

Tayikistán

— desde 2007: Convenio núm. 182;

Turkmenistán

— desde 1999: Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111.

La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.

223. En su Informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 46 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 519 casos (comparado a 555 casos en diciembre de 2007). La Comisión fue informada de que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 18 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
224. La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuesta para el período que finalizó en 2008 a los países siguientes: **Bolivia, Burundi, Cabo Verde, Congo, República Checa, Dominica, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, República Islámica del Irán, Irlanda, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Liberia, Nigeria, Paraguay, Reino Unido (Bermudas, Gibraltar, Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tailandia, República Unida de Tanzania, Togo y Uganda.**
225. La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **Bangladesh, Cabo Verde, República Centroafricana, República Checa, Haití, Liberia,**

Mozambique, Papua Nueva Guinea, Reino Unido (Bermudas, Gibraltar, Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), **Sudán, Togo y Uganda.**

226. La Comisión puso de relieve la obligación del envío de memorias que constituye la base del sistema de control. La Comisión insistió para que el Director General tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que las oficinas subregionales prestarían en sus acciones en el terreno toda la atención a las cuestiones relativas a las normas y en particular a la ejecución de las obligaciones en materia de normas. La Comisión también recordó los mecanismos sobre las memorias aprobados por el Consejo de Administración en noviembre de 1993 y que están funcionando desde 1996 y la modificación del procedimiento adoptado en marzo de 2002 que entró en vigor en el 2003.

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

227. La Comisión tomó nota de que 262 memorias de las 492 solicitadas en virtud del artículo 19 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; nueve otras memorias se recibieron más tarde, lo que significa un 55,1 por ciento de memorias recibidas.
228. La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Cabo Verde, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Guinea, Kirguistán, Liberia, Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Vanuatu.**

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

229. La Comisión tomó nota este año de que los Gobiernos de **Bangladesh y San Vicente y las Granadinas** no han indicado, durante los últimos tres años, si se han comunicado, de conformidad con el artículo 23, 2) de la Constitución, copias de las memorias enviadas a la OIT en virtud del artículo 22, a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores.

Aplicación de convenios ratificados

230. La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos pudo dar cuenta, en el párrafo 54 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos introdujeron cambios en su legislación y en su práctica como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número asciende a 49, conciernen a 40 países; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2.669 casos en

donde la Comisión ha estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituyen una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.

231. Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 57 de su informe los casos en los cuales se tomó nota con interés de las medidas adoptadas que garantizan una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 213 casos considerados para 103 países.
232. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada de otros casos en que los gobiernos han adoptado recientemente, o están a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia las valoró como evidencia clara de los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios de los órganos de control.

Informaciones específicas

233. Los miembros gubernamentales de **Bahrein, Bangladesh, Cabo Verde, Camboya, República Centroafricana, República Checa, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Haití, República Islámica del Irán, Irlanda, Kenya, Kiribati, Liberia, Mozambique, Nepal, Nigeria, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Reino Unido** (Bermudas, Gibraltar, Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), **Federación de Rusia, Sudán, República Unida de Tanzania, República Unida de Tanzania (Zanzíbar), Timor-Leste, Togo y Uganda** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

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

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

Casos específicos

235. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que tuvieron lugar respecto de los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la Segunda parte del presente informe.
236. En cuanto a la aplicación por parte de **la República Islámica de Irán del Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del consiguiente debate. La Comisión observó que la Comisión de Expertos ha planteado una serie de cuestiones, entre las que cabe señalar las siguientes: la falta de mejoras en la situación relativa al diálogo social en el país; la necesidad de información sobre las medidas prácticas encaminadas a aplicar los planes y políticas nacionales en materia de igualdad en el empleo y la ocupación, así como sobre los resultados obtenidos; la situación de las mujeres respecto de la formación profesional y el empleo; las ofertas de empleo discriminatorias; las leyes y los reglamentos discriminatorios; la situación de las minorías religiosas no reconocidas, en particular los bahaí, y de las minorías étnicas; y la importancia de contar con mecanismos accesibles de solución de controversias. La Comisión de Expertos, tras tomar nota de la indicación del

Gobierno de que se había redactado un proyecto de ley completo y detallado que prohibía toda forma de discriminación en el empleo y la educación, expresó la esperanza de que se haga todo lo posible por adoptar, en un futuro próximo, una ley de amplio alcance sobre la no discriminación que sea plenamente conforme con el Convenio. La Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno según la cual proporcionará información completa, incluidas estadísticas detalladas, sobre todas las cuestiones planteadas por esta Comisión en 2006 y 2008, así como por la Comisión de Expertos. El Gobierno declaró que la Carta de Derechos de Ciudadanía ha sido un instrumento acertado para garantizar la protección de los derechos, incluida la no discriminación, y que ha sido utilizado para sancionar a los jueces que no habían garantizado adecuadamente los derechos de los ciudadanos. El Gobierno también proporcionó datos sobre la formación impartida a los jueces sobre los derechos de los ciudadanos y se refirió a un proyecto conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la promoción de los derechos humanos y el desarrollo de la justicia. El Gobierno indicó que el poder judicial ha declarado nulo y sin efecto un conjunto de reglamentos administrativos. En cuanto a las cuotas para el acceso de las mujeres y los hombres a la universidad, el Gobierno reconoció que dichas cuotas existen en 39 disciplinas e indicó que el objetivo es equilibrar la participación de hombres y mujeres. El Gobierno también facilitó información sobre determinados casos relativos a la violación de los derechos de las minorías y a la discriminación contra las mujeres. También se proporcionó información acerca de los programas de promoción de la mujer en el empleo y como empresarias. En cuanto a los bahaí, el Gobierno se refirió a una sentencia pronunciada recientemente en favor de una institución bahaí que había presentado una queja porque sus tierras habían sido ilegalmente confiscadas. El Gobierno reconoció que el tejido cultural e histórico de la sociedad hace que el proceso encaminado a lograr que la legislación y la práctica guarde conformidad con el Convenio sea lento, pero se comprometió a seguir avanzando en esa dirección. El Gobierno pidió coordinación y una cooperación más estrecha entre los diversos órganos de gobernanza y los interlocutores sociales nacionales, así como asistencia de la OIT. La Comisión lamentó que exista una necesidad constante de examinar este caso periódicamente, habida cuenta de que no se registran avances en las cuestiones que se han abordado en los últimos años. Tomó nota de que durante el último examen, realizado en junio de 2008, ha pedido al Gobierno que tome medidas urgentes en cuanto a todas las cuestiones pendientes con miras a cumplir con sus promesas de 2006, en virtud de las cuales toda su legislación y prácticas pertinentes serán acordes con el Convenio a más tardar en 2010, y pidió al Gobierno que facilite información completa y detallada a la Comisión de Expertos en su reunión de 2009, en respuesta a todas las cuestiones pendientes. La Comisión observó con preocupación la escasez de información proporcionada a la Comisión de Expertos, pese a la petición específica presentada a este respecto, y que aún está por resolver una serie de problemas graves. La Comisión manifestó su profunda preocupación por cuanto, debido al permanente contexto de represión de la libertad sindical en el país, no es posible mantener un diálogo social fructífero sobre estas cuestiones en el marco nacional. Si bien reconoció que en el pasado se habían realizado ciertos avances por lo que respecta a la educación profesional y el empleo de las mujeres, la Comisión seguía preocupada por la ausencia de pruebas de cualquier progreso real en relación con su situación en el mercado de trabajo. Aún se carece de información pormenorizada sobre el número de mujeres que en realidad consiguen trabajo después de finalizada su educación y formación y siguen siendo motivo de inquietud la legislación existente y los proyectos que establecen limitaciones al trabajo de las mujeres. La Comisión también tomó nota de la necesidad de contar con información sobre el sistema de cuotas en las universidades y sobre cómo se aplica en la práctica, así como sobre las consecuencias para el trabajo de las mujeres, de la reciente ley que limita las horas de trabajo para las mujeres con niños. La Comisión señaló que las importantes cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en este sentido, aún siguen sin respuesta. La Comisión manifestó su permanente preocupación por la situación de las minorías étnicas y religiosas en lo que respecta a su igualdad de acceso al empleo y a las ocupaciones, y a la falta de comunicación de información estadística en este respecto. La

Comisión llegó a la conclusión de que los baha'í siguen siendo objeto de discriminación en lo que se refiere al acceso a la educación y el empleo, sin que el Gobierno adopte ninguna medida importante para poner fin a las prácticas discriminatorias, inclusive a las ejercidas por las autoridades. La Comisión instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas y urgentes para garantizar la plena aplicación del Convenio, tanto en la teoría como en la práctica, y a establecer un auténtico diálogo social en este contexto. La Comisión instó al Gobierno a que proporcione información completa, objetiva y verificable en el próximo informe que presente este año a la Comisión de Expertos, en respuesta a las cuestiones planteadas por esta Comisión y por la Comisión de Expertos. Manifestó su firme esperanza de que tal información demuestre que se han realizado progresos concretos respecto de todas las cuestiones planteadas. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial del presente informe.

237. En cuanto a la aplicación por parte de **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la declaración oral y escrita formulada por el representante gubernamental y de la discusión detallada que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó también que este grave caso ha sido objeto de debate en numerosas ocasiones a lo largo de las últimas dos décadas y que sus conclusiones han sido incluidas en un párrafo especial por falta continua de aplicación de las disposiciones del Convenio desde 1996. La Comisión deploró la gravedad de la información transmitida a la Comisión de Expertos por la Confederación Sindical Internacional (CSI) con respecto no sólo a la permanente falta de un marco legislativo para el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes, sino también con respecto a graves alegatos de arresto, detención y negación de las libertades civiles fundamentales a los trabajadores, algunos de los cuales han sido examinados por el Comité de Libertad Sindical. La Comisión tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental indicando que Myanmar se encuentra en un proceso de transformación hacia una sociedad democrática y que la nueva Constitución garantiza los derechos de libertad sindical, así como otras libertades civiles fundamentales. Según el Gobierno, una vez que la Constitución entre en vigor, las organizaciones de trabajadores se constituirán de conformidad con ella y podrán ejercer sus actividades en interés de los trabajadores. En relación con el reconocimiento de la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), el Gobierno reiteró su declaración previa de que el Ministerio del Interior declaró en 2006 que la FTUB es una organización terrorista y que en consecuencia no puede reconocerla como una organización legítima. En cuanto a los alegatos sobre asesinato, arresto, detención, tortura y condena de sindicalistas, el Gobierno explicó que se tomaron medidas no en razón del ejercicio de actividades sindicales, sino en virtud de la violación de las leyes vigentes en el país y en razón de la incitación al odio o al desprecio contra el Gobierno. El Gobierno también facilitó información sobre el papel que desempeñó el Comité de Supervisión de los Trabajadores del Distrito en la resolución de los conflictos. Recordando las divergencias fundamentales que existen entre la legislación y la práctica nacionales desde que se ratificó el Convenio hace más de cincuenta años, la Comisión urge firmemente una vez más al Gobierno a que adopte de inmediato las medidas y los mecanismos necesarios para garantizar plenamente a todos los trabajadores y a los empleadores los derechos garantizados por el Convenio. Asimismo, urgió nuevamente al Gobierno a que derogue las órdenes 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones ilegales, de modo que éstas no se apliquen de una forma que infrinjan los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Al tiempo que toma nota de la declaración del Gobierno de que la Constitución fue abrumadoramente aprobada por más del 90 por ciento de la población a través de un referendo y que incluye disposiciones para el respeto de la libertad sindical y los derechos civiles fundamentales, la Comisión desea poner de manifiesto el vínculo intrínseco entre la libertad sindical y la democracia. La Comisión lamentó observar que aunque el Gobierno ha trazado un camino hacia la democracia, no garantiza los requisitos básicos para la libertad sindical. La Comisión se vio en la obligación, una vez más, de subrayar que el respeto de las libertades civiles es un

elemento esencial para el ejercicio de la libertad sindical, e hizo un llamamiento al Gobierno para que adopte medidas concretas con carácter urgente, con la participación plena y genuina de todos los sectores de la sociedad con independencia de sus opiniones políticas, a fin de garantizar la armonización de la Constitución, la legislación y la práctica con las disposiciones del Convenio. La Comisión urgió al Gobierno a que adopte todas las medidas para garantizar que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer sus derechos sindicales en un clima de plena libertad y seguridad, libre de violencia y amenazas. La Comisión continúa observando con grave preocupación, que muchas personas permanecen en prisión por ejercer sus derechos de expresión y de asociación, a pesar de su llamamiento para que sean liberados de inmediato. Por lo tanto, la Comisión una vez más hace un llamamiento al Gobierno para que garantice la inmediata liberación de: Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como de todas las personas detenidas por ejercer sus derechos civiles fundamentales y de libertad sindical. La Comisión recordó una vez más las reiteradas recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para el reconocimiento de sindicatos, incluida la FTUB y urgió al Gobierno a que ponga fin a la persecución de los trabajadores u otras personas por mantener contacto con organizaciones de trabajadores, incluidas aquellas que ejercen sus actividades en el exilio. La Comisión recordó su conclusión precedente de que la persistencia del trabajo forzoso no puede desvincularse de la situación prevaleciente de absoluta falta de libertad sindical y la persecución sistemática a aquellas personas que tratan de organizarse. La Comisión hizo un llamamiento al Gobierno para que acepte una ampliación de la presencia de la OIT para tratar las materias relativas al Convenio núm. 87. La Comisión urgió al Gobierno a que envíe todos los proyectos de ley pertinentes, así como una memoria detallada a la Comisión de Expertos en 2009 sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar mejoras significativas en la aplicación del Convenio, incluidas aquellas que atañen a las graves cuestiones mencionadas por la CSI. La Comisión expresó su firme esperanza de poder constatar progresos significativos al respecto en su próxima reunión.

238. En cuanto a la aplicación por parte de **Swazilandia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren desde hace varios años a la necesidad de revocar el decreto de proclamación del estado de emergencia y sus reglamentos de aplicación y la ley sobre el orden público, así como a restricciones al derecho de sindicación del personal de prisiones y del personal doméstico, al derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente a sus representantes y al derecho de organizar sus actividades y programas de acción. La Comisión tomó nota de la detallada declaración del Gobierno en relación con alegatos sobre arresto y detención del secretario general de la Federación de Sindicatos de Swazilandia (SFTU). Aunque el Gobierno reconoció que la Policía convocó al Sr. Sithole al departamento de policía para interrogarlo en relación con los graves insultos que alegadamente se pronunciaron contra el Rey mientras que el Sr. Sithole estaba presente, el Gobierno insistió en que ello no está vinculado con su actividad sindical y que no permaneció detenido. Además, el representante gubernamental comunicó informaciones en relación con los demás alegatos, con respecto a los cuales si bien admitió que algunos elementos presentados son ciertos, subrayó que existen importantes inexactitudes. Indicó que la solicitud de modificar la Constitución Nacional se encuentra en la agenda del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, tal como lo solicitó la misión de Alto Nivel en 2006. El representante gubernamental también informó que un proyecto de ley en el marco Consejo Consultivo Laboral modifica ciertas disposiciones objetadas por la Comisión de Expertos y que será presentado este año al Parlamento. Por último, el representante gubernamental subrayó que los derechos de los trabajadores están plenamente garantizados por la Constitución de 2005. La Comisión tomó nota con preocupación de

la respuesta del Gobierno a los alegatos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) presentados a la Comisión de Expertos relativos a actos de violencia por parte de las fuerzas del orden y a la detención de trabajadores por ejercer el derecho de huelga y se vio en la obligación de recordar la importancia que otorga al pleno respeto de las libertades civiles fundamentales, tales como la libertad de expresión, de reunión y de prensa. La Comisión subrayó que corresponde a los Gobiernos garantizar el principio según el cual un movimiento sindical sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, temor o amenazas e hizo un llamamiento al Gobierno para que garantice la liberación de toda persona detenida por haber ejercido sus libertades civiles. La Comisión lamentó que aunque el Gobierno se benefició desde hace tiempo de la asistencia técnica de la OIT, inclusive a través de una misión de Alto Nivel, aún no se han efectuado las modificaciones legislativas solicitadas desde hace numerosos años. La Comisión urgió al Gobierno a que tome las medidas necesarias para que finalmente se lleven a cabo las modificaciones solicitadas por la Comisión de Expertos. Observando con preocupación que el Comité Tripartito Consultivo Especial del Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social no se reúne desde hace varios meses, la Comisión subrayó la importancia del diálogo social, particularmente en esta época de crisis económica, y urgió al Gobierno a que reactive el Comité con carácter urgente. La Comisión puso de relieve también los llamamientos pendientes que formuló al Gobierno para que revoque el Decreto de 1973 y modifique la ley sobre el orden público de 1963 y la ley de relaciones laborales. La Comisión expresó la firme esperanza de que se realicen progresos rápidos y significativos en la revisión de la Constitución que se encuentra pendiente ante el Comité Directivo de Alto Nivel sobre Diálogo Social, así como con respecto a otras disposiciones legislativas y proyectos de ley objetados. La Comisión ofreció la continuada asistencia técnica de la Oficina en relación con todas las cuestiones mencionadas. La Comisión pidió al Gobierno que comunique para la reunión de la Comisión de Expertos de este año una memoria detallada, que incluya un calendario determinado para resolver todas las cuestiones pendientes. La Comisión expresó la firme esperanza de que se encontrara en condiciones de constatar progresos tangibles el año próximo. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

Falta continua de aplicación

239. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos de omisión en el deber de subsanar las deficiencias discutidas previamente en la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente. Este año, la Comisión comprobó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación por parte de **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**.
240. Se invita al Gobierno mencionado en el párrafo 237 del presente informe a que comuniquen las memorias e información pertinentes que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

241. La Comisión expresó su gratitud a los 50 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

242. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Armenia, Bolivia, Burundi, Camerún, Chile, República Democrática del Congo, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Rwanda, Sao Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán y Zambia**. Los representantes gubernamentales de los Estados siguientes tampoco tomaron parte en estas discusiones pero informaron a la Comisión sobre las razones por las cuales no podían participar: **Croacia, Bosnia y Herzegovina y Jamahiriya Árabe Libia**. La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.

243. La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, Islas Salomón, Kirguistán, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Seychelles, Turkmenistán y Vanuatu**, no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los Gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

Ginebra, 16 de junio de 2009.

(Firmado) Sr. Sergio Paixão Pardo
Presidente

Sr. Christiaan Horn
Ponente