
Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

PROYECTO DE INFORME GENERAL

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció una Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integran la Comisión 231 miembros: 126 miembros gubernamentales, ocho miembros empleadores y 97 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión, diez miembros gubernamentales adjuntos, 90 miembros empleadores adjuntos y 154 miembros trabajadores adjuntos. Además, 29 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.

2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

<i>Presidente:</i>	Sr. Washington González (miembro gubernamental, República Dominicana).
<i>Vicepresidentes:</i>	Sra. Sonia Regenbogen (miembro empleadora, Canadá) y Sr. Marc Leemans (miembro trabajador, Bélgica).
<i>Ponente:</i>	Sr. Mostafa Abid Khan (miembro gubernamental, Bangladesh).

3. La Comisión celebró ... sesiones.

¹ Para la composición inicial de la Comisión, véanse *Actas Provisionales* núm. 4. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véanse *Actas Provisionales* núm. 3.

-
4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos:
- i) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución; ii) las memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución en relación con el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación núm. 197; el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y su Recomendación núm. 175; el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) y su Recomendación núm. 183, y el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y su Recomendación núm. 192, y iii) las informaciones sometidas en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia ².

Sesión de apertura

5. El Presidente de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia manifestó que le honraba poder presidir esta Comisión, que constituye la piedra angular del sistema de control regular de la OIT. Esta Comisión es una instancia de diálogo tripartito en la cual la Organización debate en torno a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y el funcionamiento del sistema de control. Las conclusiones adoptadas por la Comisión y el trabajo técnico de la Comisión de Expertos, junto con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y la asistencia técnica de la Oficina, son herramientas esenciales para los Estados Miembros cuando aplican las normas internacionales del trabajo. El Presidente manifestó su confianza en que, en el transcurso de las dos semanas que dura la reunión de la Conferencia, la Comisión podrá desempeñar sus funciones con armonía y eficacia y con una actitud de diálogo constructivo.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1B: Estudio General.

-
6. Los miembros trabajadores recalcaron que la misión de control de la aplicación de normas por parte de la Comisión participa del objetivo de la promoción de la justicia social que es uno de los fundamentos de la Organización Internacional del Trabajo. Por tanto, los trabajos de la Comisión deben regirse por la convicción de que la evolución de las normas internacionales del trabajo responde a las aspiraciones de los pueblos de alcanzar mejores condiciones de vida y un régimen de trabajo más humano. En un mundo caracterizado por el ensimismamiento identitario y los discursos populistas frente a las dificultades económicas y las desigualdades sociales, los miembros trabajadores lanzan un llamamiento a la cooperación entre los Estados para el progreso social y el bienestar de los pueblos y recuerdan las palabras que contiene en este sentido la Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte de la Constitución de la OIT.
7. Los miembros empleadores señalaron que la Comisión de Aplicación de Normas es el pilar fundamental del mecanismo habitual de control de las normas y constituye la única oportunidad para que los mandantes tripartitos de todos los Estados Miembros de la OIT debatan con los gobiernos las cuestiones relativas a la aplicación de los convenios ratificados, así como las medidas concretas que deben adoptarse para un cumplimiento mejorado y continuo, con participación de los miembros empleadores y trabajadores. El informe de la Comisión de Expertos es la base inicial para los trabajos de la Comisión. Además de la evaluación y las observaciones técnicas formuladas por la Comisión de Expertos en relación con el cumplimiento por los países de los convenios ratificados, los miembros de la Comisión de la Conferencia contribuyen con su propia evaluación jurídica, así como con su comprensión y conocimiento de las circunstancias económicas, sociales y políticas nacionales, y su experiencia para dar soluciones prácticas, viables y sostenibles, a la evaluación final de supervisión, tal como se refleja en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia.

Trabajos de la Comisión

8. Durante la sesión de apertura, la Comisión adoptó el documento C.App./D.1, que establece el modo en el que la Comisión lleva a cabo sus trabajos ³. En esa ocasión, la Comisión examinó sus métodos de trabajo, según se establece en el siguiente epígrafe.
9. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus trabajos con un examen de los aspectos generales de la aplicación de los convenios y recomendaciones y del cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones relacionadas con las normas dimanantes de la Constitución de la OIT. En esta discusión general se hizo referencia a la Parte I del informe de la CEACR. En los epígrafes pertinentes de las secciones A y B de la Parte I del presente informe se presenta un resumen de la discusión general.
10. La Comisión examinó a continuación el Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura. En la sección C de la Parte I del presente informe se resume la discusión que tuvo lugar al respecto.
11. Al término de estas discusiones, la Comisión examinó los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros de la obligación de presentar memorias e informes, así como de otras obligaciones relacionadas con las normas. El resultado del examen sobre esos casos figura en la sección D de la Parte I del presente informe. En la sección A de la Parte II del presente informe figura más información detallada sobre la discusión que tuvo lugar al respecto.
12. La Comisión examinó a continuación 24 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios. El examen de los casos individuales se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones orales y escritas comunicadas por los gobiernos interesados. Como es habitual, la Comisión se refirió también

³ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 106.^a reunión, C.App./D.1 (véase anexo 1).

a sus discusiones de años anteriores, a las observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en los casos en que hubiera procedido, a las memorias de otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales. Una vez más, la Comisión tuvo que seleccionar un número limitado de casos individuales entre las observaciones de la Comisión de Expertos debido a las restricciones de tiempo. En cuanto a su examen de estos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorga a la función que cumple el diálogo tripartito en su labor y confió en que los gobiernos de todos los países seleccionados harán todo lo posible por adoptar las medidas necesarias en cumplimiento de las obligaciones que habían asumido en virtud de los convenios ratificados. El resultado del examen de estos casos figura en la sección D de la Parte I del presente informe. El resumen de la información presentada por los gobiernos, las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figuran en la sección B de la Parte II del presente informe.

13. La adopción del informe y las observaciones finales figuran en la sección E de la Parte I del presente informe.

Métodos de trabajo de la Comisión

14. Tras la adopción del documento C.App./D.1, el Presidente precisó los lapsos de tiempo para las intervenciones orales ante la Comisión. El Presidente quiso que, en aras de los trabajos de la Comisión, se respetaran estrictamente estos plazos. El Presidente solicitó también a los miembros de la Comisión que hicieran todo lo posible para que las sesiones empezaran a su debido tiempo y se ajustaran al programa de trabajo previsto. Por último, recordó que todos los delegados tenían la obligación de atenerse al lenguaje parlamentario. Las intervenciones deberán referirse al tema en discusión y ajustarse a las pautas del respeto y el decoro.
15. Los miembros trabajadores recordaron que los métodos de trabajo de la Comisión han conocido numerosas transformaciones últimamente a fin de maximizar su eficacia. Es importante también que esta evolución se haga sin perjudicar la calidad del trabajo de la Comisión en cuanto a su fondo. En este sentido, la reducción de los trabajos de la Comisión

— al igual que de la Conferencia — a dos semanas impone ya un programa sumamente cargado y una rigurosa gestión de los tiempos. Esta limitación de tiempo es una cuestión que les empieza a preocupar porque la gravedad de los asuntos abordados por la Comisión merecería debates en mayor profundidad. Por otra parte, los miembros trabajadores, conscientes de que un debate tripartito exige disciplina en lo que se refiere a la observancia de los tiempos para los turnos de palabra, se comprometen a ceñirse este año también a esta disciplina. No obstante, si bien la gestión estricta de estos turnos de palabra por la Comisión permitió que ésta concluyera el año pasado dentro de los plazos previstos, muchos miembros trabajadores manifestaron su preocupación por la calidad de los debates que pueden tener lugar en estas condiciones. Por último, una participación más constante de los tres mandantes en estas tareas de la Comisión, en particular de los gobiernos, permitiría reforzar el peso de sus conclusiones. En efecto, el Grupo Gubernamental no debe subestimar su contribución a los trabajos de la Comisión porque el hecho de compartir experiencias puede servir de inspiración y permitir la aplicación de soluciones que ya han demostrado su utilidad. Los miembros trabajadores manifestaron su deseo de que la Comisión trabaje este año también en un espíritu constructivo con miras a adoptar conclusiones consensuadas, coherentes y eficaces que permitan a los Estados perfeccionar su legislación y su práctica.

- 16.** Los miembros empleadores observaron que este año había seguido ampliándose la extensión del informe de la Comisión de Expertos, lo que evidencia que no han disminuido las dificultades en la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados. Los miembros empleadores consideraron que, a fin de mejorar su aplicación, se requieren conclusiones ponderadas, pertinentes, prácticas e imparciales que señalen a la atención de los gobiernos afectados los métodos concretos y realistas para lograr ese objetivo. Esto sólo sería posible con una plena gobernanza tripartita y una adhesión sin reservas y, por consiguiente, con una participación activa de todos los mandantes tripartitos en el proceso de control. Los miembros empleadores señalaron que la proporción de memorias recibidas había aumentado ligeramente este año y destacaron que, si bien parece haberse alcanzado

una estabilidad en el envío de memorias con el paso del tiempo, sería deseable por supuesto lograr tasas más elevadas puesto que la presentación de memorias es un aspecto crucial y, por tanto, el punto de partida de cualquier actividad de control normativo. Los miembros empleadores aplaudieron el hecho de que haya aumentado el número de observaciones enviadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y destacaron que hay espacio para la mejora. Los empleadores se congratularon de los esfuerzos por agilizar la presentación de memorias, en particular, optimizando el uso de la tecnología, tal como había considerado el Consejo de Administración en marzo de 2017, y expresó su confianza en que esto facilitará la presentación de memorias y el aumento de la tasa de presentación de memorias en el futuro.

17. La miembro gubernamental de Cuba consideró que los mecanismos de control debían seguir rigiéndose por criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y un tratamiento ponderado de la información. Asimismo, es necesario evitar que estos mecanismos se politicen o sean manipulados indebidamente. Además, la confección de las listas de los casos individuales debe cumplir con los criterios de equilibrio entre convenios fundamentales y técnicos, entre países desarrollados y en desarrollo, y entre regiones. La oradora consideró que la lista preliminar de casos no se correspondía con estos criterios y que se observa una prioridad selectiva de los casos relativos a la libertad sindical en detrimento de los demás convenios. Manifestó su esperanza de que la lista definitiva que se acuerde sea ponderada y que, en el análisis de los casos individuales, prime la observancia de los principios y objetivos fundacionales de la OIT.

18. El miembro gubernamental de Egipto consideró que debe hacerse todo lo posible para encontrar soluciones eficaces para el funcionamiento de la Comisión y lograr los objetivos previstos en materia de control de las normas. Para ello conviene clarificar la metodología empleada para el establecimiento de la lista preliminar, además de la lista definitiva de los casos individuales. Un método para mejorar los procedimientos actuales podría ser también la creación de un mecanismo suplementario de control de los comentarios de la Comisión

de Expertos mediante el cual se verifique concretamente si un Estado está cumpliendo entretanto las observaciones formuladas, de forma que se elimine su caso de la lista preliminar, y eventualmente de la lista definitiva.

Adopción de la lista de casos individuales

19. En el curso de la segunda sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, el Presidente de la Comisión anunció que ya estaba preparada la lista de casos individuales para su discusión ⁴.
20. Tras la adopción de esta lista, los miembros empleadores consideraron que el objetivo general del procedimiento de adopción de la lista de casos consiste en garantizar un triple equilibrio entre las regiones, entre los Estados Miembros en función de su nivel de desarrollo, y entre los convenios fundamentales, prioritarios y técnicos. Los empleadores destacaron la importancia de tener al menos un caso de progreso en la lista de los 24 casos. Bajo su punto de vista, este año se ha avanzado en la consecución de un equilibrio entre los diversos tipos de convenios. Los miembros empleadores lamentaron que la Comisión no pudiera discutir: sobre la aplicación por Guinea Ecuatorial del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), un caso de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias en la que los expertos habían señalado con profunda preocupación que, en los últimos diez años, no habían recibido ninguna memoria debida sobre los convenios ratificados pese a haber gozado de la prestación de asistencia técnica en 2012; sobre la aplicación por Papua Nueva Guinea del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), en relación con cuestiones sumamente graves como la venta y la trata de niños, la explotación sexual con fines comerciales de menores de hasta 13 años de edad, la situación de niños «adoptados» menores de 18 años que son obligados a trabajar en condiciones análogas al trabajo forzoso o en condiciones peligrosas; sobre la

⁴ CIT, 106.^a reunión, Comisión de Aplicación de Normas, C.App./D.4 (véase anexo 2).

aplicación por Sierra Leona del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), en relación con el cual los expertos vienen señalando a la atención del Gobierno desde hace muchos años que su legislación nacional no contiene disposiciones encaminadas a darle cumplimiento; la aplicación por Armenia del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), en relación con las deficiencias en el funcionamiento del sistema de la inspección del trabajo, y la aplicación por Azerbaiyán del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) en relación con los estereotipos y la falta de una política nacional de empleo que favorezca la situación de las mujeres en el empleo. Los miembros empleadores expresaron su profunda preocupación por el hecho de que no se haya incluido en la lista el caso del Estado Plurinacional de Bolivia sobre el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) en relación con la falta de consultas a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), la organización de empleadores más representativa, entre 2006 y 2017, en torno a la fijación de salarios mínimos. Por último, los empleadores manifestaron profunda preocupación por la falta de aplicación por parte del Gobierno del Uruguay de las conclusiones que la Comisión de la Conferencia viene planteando desde hace mucho tiempo. Los miembros empleadores expresaron su confianza en que, a tenor del discurso pronunciado por el Presidente del Uruguay ante la Conferencia, y la solicitud de asistencia técnica formulada por el Gobierno, este avance hacia la aplicación del Convenio núm. 98, en consonancia con las conclusiones de la Comisión.

- 21.** Los miembros trabajadores hicieron hincapié en el contraste entre el número restringido de casos examinados por la Comisión y el número de casos graves que figuran en el informe de la Comisión de Expertos. Este año son numerosos los casos seleccionados en relación con vulneraciones de los convenios fundamentales, lo que demuestra la creciente presión que soporta el reconocimiento de los derechos fundamentales del trabajo en el mundo. Pese a que no se discutirán los casos siguientes, los miembros trabajadores manifestaron su deseo de informar de las situaciones preocupantes que afectan al mundo del trabajo, esperando que

estos casos sean abordados lo antes posible en el marco de otros mecanismos de control de la OIT. En concreto, la represión violenta por las fuerzas del orden de manifestaciones pacíficas de trabajadores en Indonesia y Filipinas; la adopción de medidas contra los derechos fundamentales del trabajo en el Brasil y las graves violaciones de los derechos fundamentales y las libertades públicas en Colombia y Honduras. Afirmaron que es lamentable también que la Comisión no se encuentre en disposición de discutir de la situación de Belarús en relación con el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta constituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. En lo que se refiere a la situación de los trabajadores migrantes en Qatar, se ha presentado una solicitud a fin de crear una comisión de encuesta, y los miembros trabajadores proporcionarán elementos de información a este respecto al Consejo de Administración de noviembre de 2017. Los miembros trabajadores apoyaron la propuesta de los miembros empleadores de discutir sobre el caso de progreso puesto que esto hace posible mostrar a los gobiernos que han aplicado las conclusiones y recomendaciones de los órganos de control. No obstante, el caso de progreso debería tratarse por separado de la lista de los 24 casos individuales seleccionados.

- 22.** El miembro trabajador del Uruguay suscribió el discurso que el Presidente de su país habían pronunciado en la ceremonia de apertura de la Conferencia, en particular, en lo que se refiere a la importancia del derecho de huelga y de la negociación colectiva. El orador señaló que, por tercera vez en el Uruguay, se concertó un acuerdo entre los empleadores, los trabajadores y el Gobierno para dar curso a las observaciones de la OIT, y que el Uruguay se comprometió a solicitar asistencia a la Oficina.
- 23.** El miembro empleador del Uruguay recordó que los empleadores denunciaron al Uruguay en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), en razón de su inobservancia del derecho de negociación colectiva. En este caso, que está siendo todavía examinado, el Uruguay fue objeto de

observaciones en ocho ocasiones. Sobre este asunto se han hecho pocos progresos y siguen sin cumplirse las disposiciones del Convenio núm. 98.

24. Al término de la sesión, los portavoces empleador y trabajador llevaron a cabo una reunión informativa de carácter informal sobre el proceso de selección de los casos individuales con los representantes gubernamentales.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Declaración de la representante del Secretario General

25. La representante del Secretario General recordó que la Comisión de Aplicación de Normas, que se reúne anualmente desde 1926, es una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo y que su mandato, que ocupa el núcleo de las actividades de la OIT, consiste concretamente en examinar y poner en conocimiento de la Conferencia reunida en sesión plenaria: i) las medidas adoptadas por los Miembros para aplicar los convenios en los que son parte, y ii) la información y las memorias relativas a los convenios y las recomendaciones presentadas por los Miembros a tenor de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución. En virtud de este artículo, cada año, su Comisión examina un estudio general sobre la legislación y la práctica de los Estados Miembros en un ámbito determinado. El documento D.1 contiene toda la información necesaria para el buen funcionamiento de sus trabajos e informa además de las numerosas mejoras introducidas en los métodos de trabajo de su Comisión tras las consultas tripartitas celebradas sobre este tema desde 2006.
26. Después de las últimas consultas tripartitas informales de noviembre de 2016, se acordó que los proyectos de las actas de las sesiones se publicarían, también este año, en una versión trilingüe «combinada» (español, francés e inglés). Sólo se informará de cada intervención en la lengua de trabajo en la que ésta haya tenido lugar o en la lengua elegida por el orador al pedir la palabra. La principal innovación introducida este año consiste en someter para su adopción a la Conferencia reunida en plenaria el informe final de la Comisión,

concretamente la Parte II dedicada al examen de casos individuales, en la misma versión trilingüe «combinada». Por otra parte, las versiones totalmente traducidas del informe estarán disponibles en línea diez días después de finalizar la Conferencia. Además, todos los documentos de la Comisión, incluido el proyecto de las actas de las sesiones, estarán disponibles en línea en el sitio web de la Comisión, que será la principal manera de compartir documentos, de conformidad con la política de digitalización de documentos establecida por la Oficina. Las enmiendas a las actas de cada sesión podrán presentarse por escrito o por correo electrónico.

27. En lo que se refiere a los progresos realizados en el marco de la iniciativa del centenario relativa a las normas, la representante del Secretario General recordó que la puesta en marcha de esta iniciativa por el Director General de la OIT es en gran parte el resultado de debates difíciles, aunque útiles, sobre el sistema normativo de la OIT que se han celebrado en el seno de esta Comisión. La iniciativa relativa a las normas comprende dos aspectos, que están bajo la responsabilidad del Consejo de Administración de la OIT. El primer aspecto se refiere al mecanismo de examen de las normas y a su Grupo de Trabajo tripartito, cuyo objetivo es contribuir a garantizar que el corpus normativo de la OIT esté actualizado y sea pertinente ante la evolución del mundo del trabajo. Los trabajos progresan de manera constructiva en este plano. La oradora señaló a su atención el vínculo directo de su discusión sobre el Estudio General relativo a la seguridad y salud en el trabajo con las futuras labores del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas. En este sentido, las discusiones sobre el Estudio General y las conclusiones que adoptará su Comisión a este respecto servirán de orientación para las labores del Grupo de Trabajo tripartito.

28. El segundo aspecto de la iniciativa relativa a las normas tiene por objeto consolidar un consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido. En su reunión de marzo de 2017, el Consejo de Administración celebró un debate importante sobre el seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical. El Consejo de

Administración aprobó los principios comunes en los que se asentará su acción en este ámbito. Se acordó que el sistema de control reviste una importancia innegable y que incumbe a los mandantes tripartitos seguir consolidándolo. Las mejoras deben dar lugar a un sistema riguroso, pertinente y sostenible, y sus procedimientos de control deberían ser eficientes y eficaces. Por último, el Consejo de Administración subrayó que el sistema de control debe ser transparente, justo y riguroso, para lograr resultados consistentes e imparciales. Sobre esta base, examinó a continuación diez propuestas concretas a partir de las cuales los mandantes podrían articular un proceso tripartito para reforzar el sistema de control.

29. El Consejo de Administración examinó especialmente una propuesta importante dirigida a instaurar discusiones regulares entre los órganos de control. Esta propuesta se apoya en el diálogo que se ha venido estableciendo, desde hace mucho tiempo, entre su Comisión y la Comisión de Expertos, y que tiene como objetivo su profundización. En este marco, se prevé invitar al Presidente del Comité de Libertad Sindical, a que haga uso de la palabra, con el Presidente de la Comisión de Expertos ante la Comisión de la Conferencia, en su próxima reunión. Por otra parte, el Consejo de Administración ha debatido también los medios de fortalecimiento de la eficiencia y la eficacia del sistema de control. Se acordó que las recomendaciones de los órganos de control deberían ser claras y brindar orientaciones concretas a los Estados Miembros. En lo que respecta a este punto, se refirió expresamente a la reciente experiencia de su Comisión en la redacción de las conclusiones y de las recomendaciones. Por último, el Consejo de Administración examinó otra importante propuesta encaminada a sistematizar el seguimiento de los comentarios formulados por los órganos de control en relación con la asistencia técnica prestada a nivel nacional.

30. La representante del Secretario General señaló que, como consecuencia de las últimas consultas tripartitas informales dedicadas a los métodos de trabajo de la Comisión, se ha puesto en línea, en su sitio web específico, información sobre las medidas adoptadas por la Oficina para dar seguimiento a las recomendaciones de esta última, que se actualiza periódicamente. Las memorias recibidas de los gobiernos que se beneficiaron de esta

asistencia, muestran con frecuencia hasta qué punto las discusiones y las conclusiones de su Comisión pueden favorecer la prestación de un apoyo específico y verdaderamente eficaz de parte de la Oficina. Algunos proyectos de cooperación para el desarrollo, actualmente puestos en práctica bajo la responsabilidad del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, con el apoyo de donadores, en particular de la Comisión Europea, tienen por objeto garantizar la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo y, concretamente, el respeto de las obligaciones en materia de presentación de memorias. Se trata de un eje de colaboración prometedor, cuyo desarrollo y extensión futura seguimos activamente. Junto con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, la Oficina sigue impartiendo formación a medida a nivel nacional, regional y subregional, sobre las normas internacionales del trabajo. Se ha inaugurado este año la Academia de Normas Internacionales del Trabajo, que aspira a difundir los conocimientos y las herramientas sobre las normas internacionales del trabajo entre los mandantes tripartitos de la OIT, los jueces, los abogados, los catedráticos de Derecho y los profesionales de los medios de comunicación. La Oficina despliega todos estos esfuerzos a los fines de garantizar, mediante intervenciones concretas y eficaces, un mayor conocimiento y una mejor comprensión de las normas internacionales del trabajo y, por tanto, una mejor aplicación de las mismas.

- 31.** Por último, al abordar los vínculos existentes entre los trabajos de la Comisión de la Conferencia y los de otras comisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, la representante del Secretario General señaló que la Comisión para la Migración Laboral examinará los retos de gobernanza vinculados con la evolución de esas migraciones, basándose, entre otras cosas, en las conclusiones adoptadas por su Comisión el año pasado, tras la discusión del Estudio General sobre las normas relativas a los trabajadores migrantes. Otra comisión técnica, la Comisión para los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, se interesará más especialmente por los progresos y desafíos que se prevén en la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a escala mundial, así como en las perspectivas propias de este terreno, de una importancia determinante para las

normas internacionales del trabajo, en el marco de la discusión recurrente de este año en relación con el seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Por otra parte, la Comisión para el Empleo y Trabajo Decente para la Transición a la Paz examinará un nuevo instrumento que revisa la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), que la Conferencia habrá de adoptar al final de la presente reunión e incorporar en el corpus de las normas internacionales del trabajo, siendo responsabilidad de su Comisión el seguimiento de la aplicación. Por último, la Comisión de Cuestiones Financieras examinará el proyecto de Programa y Presupuesto para 2018-2019, cuyo resultado estratégico 2 se centra en la ratificación y la aplicación de las normas internacionales del trabajo y prevé la prestación sistemática por la Oficina de una asistencia técnica destinada a promover la ratificación y la aplicación de las normas internacionales del trabajo, así como de un apoyo a los órganos de control con miras a garantizar su buen funcionamiento.

32. La representante del Secretario General concluyó reafirmando que la Oficina tiene la determinación de sostener y consolidar la participación constructiva de los mandantes tripartitos en un sistema de control fiable que merezca su confianza y del que todos se sientan partes interesadas.

Declaración del Presidente de la Comisión de Expertos

33. La Comisión dio la bienvenida al Sr. Abdul Koroma, Presidente de la Comisión de Expertos, que expresó su reconocimiento por la oportunidad de participar en la sesión de apertura de la Comisión. Añadió que, por razones de calendario, no podría tomar parte en el conjunto de las discusiones sobre el Informe General y el Estudio General. El orador destacó la importancia de la sesión especial celebrada por la Comisión de Expertos con los dos Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia. Además de contar con la participación del Presidente de la Comisión de Expertos en los trabajos de la Comisión de la Conferencia, esta sesión constituye el marco institucional y una buena práctica mediante la cual los

representantes de los dos órganos intercambiaron sus opiniones sobre cuestiones de interés mutuo. En la última sesión especial, la Comisión de Expertos destacó el método sistemático que se aplica en el seguimiento de las conclusiones de esta última. Reiteró, asimismo, su preocupación con respecto a su volumen de trabajo, expresando su confianza en las medidas que se adoptarán para poner fin a esta situación y pidiendo el apoyo de los Vicepresidentes empleador y trabajador en el marco de la iniciativa relativa a las normas. Se proporcionaron otras aclaraciones en relación con los métodos de trabajo de ambas Comisiones, sobre todo en la medida en que estos inciden en sus tareas respectivas. A raíz del intercambio de opiniones de los dos Vicepresidentes, la Comisión de Expertos planificó la discusión sobre sus métodos de trabajo en relación con la mención de nombres de empresas en su informe y la extensión de sus comentarios, especialmente en relación con los convenios técnicos, a raíz de las opiniones compartidas por los Vicepresidentes empleador y trabajador.

- 34.** Además, la Comisión de Expertos había señalado en su informe el número sin precedentes de observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones, lo que indica la vitalidad del mecanismo de control y supone una gran ayuda para poder llevar a cabo su evaluación. La Comisión de Expertos reiteró asimismo su preocupación, planteada desde hace tiempo, por el escaso porcentaje de informes recibidos a fecha de 1.º de septiembre, lo que perturba la correcta aplicación del procedimiento regular de control. Además, el orador añadió que la Comisión de Expertos había exhortado a todos los gobiernos a garantizar que suministrarían copias de las memorias sobre los convenios ratificados a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a fin de salvaguardar este importante aspecto del mecanismo de supervisión. En lo que se refiere a los métodos para aumentar la visibilidad de sus conclusiones por país, la Comisión de Expertos recalcó los medios electrónicos disponibles, en particular, la base de datos de NORMLEX, y las importantes orientaciones prácticas proporcionadas a los Estados Miembros mediante la asistencia técnica. En este contexto, la Comisión de Expertos reiteró su confianza de que, en un futuro próximo, se elaboraría un

programa global de asistencia técnica dotado con los recursos idóneos a fin de ayudar a todos los mandantes a mejorar la aplicación de las normas internacionales del trabajo tanto en la legislación como en la práctica. Por último, el orador llamó la atención de la Comisión de la Conferencia sobre aquellos casos, determinados por la Comisión de Expertos, respecto de los cuales, en vista de la gravedad de las cuestiones tratadas, se había solicitado a los gobiernos interesados que comunicaran a la Conferencia información detallada (párrafo 48 de su Informe General).

35. El orador aseguró que la Comisión de Expertos está decididamente comprometida con el hecho de mantener un diálogo fructífero con la Comisión de la Conferencia y con los demás órganos de control en aras de un sistema de control reconocido y fehaciente y, en última instancia, de que las normas internacionales del trabajo de la OIT y los principios de la justicia social prevalezcan en todo el mundo.

Declaración de los miembros empleadores

36. Los miembros empleadores celebraron la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la presente Comisión. Acogieron favorablemente el informe de la Comisión de Expertos de 2017, y destacaron tres elementos positivos que figuran en dicho informe. En primer lugar, el mandato de la Comisión de Expertos se reproduce en el párrafo 17 de su Informe General, lo que ayuda a clarificar que sus opiniones y recomendaciones no son jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros. En segundo lugar, los miembros empleadores tomaron nota con satisfacción de que la mayoría de las conclusiones adoptadas el último año fueron seguidas de la asistencia de la Oficina, por ejemplo, mediante una misión de contactos directos, asistencia técnica o servicios de consultoría. Los miembros empleadores acordaron con los miembros trabajadores que los casos examinados por la Comisión de la Conferencia deberían figurar en una sección específica del informe de la Comisión de Expertos. En este sentido, afirmaron que es preciso ser más realista en el control de la aplicación de las normas, esforzándose más por evaluar

la aplicación de los convenios ratificados a la luz de las condiciones específicas de los países respectivos y reconocer los progresos que cabría esperar de una forma realista en un plazo determinado. Las evaluaciones y la recomendación con miras a rectificar el control de la aplicación de las normas y otros medios de asistencia de los que dispone la OIT deberían armonizarse de modo que no dejen lagunas. En tercer lugar, el hecho de que la Comisión de Expertos se refiera sistemáticamente en sus observaciones a las discusiones y las conclusiones de la Comisión de la Conferencia pone de manifiesto una integración creciente de la actividad de los principales órganos de control, lo que constituye una evolución positiva y muy importante. A propósito de la mención constante en algunas observaciones a las consideraciones del Comité de Libertad Sindical relativas al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio núm. 98, los miembros empleadores recordaron las diferencias en los mandatos del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos y reiteraron que esta última tiene la misión de analizar, en algunos casos, únicamente los aspectos legislativos de los casos que atañen al Comité de Libertad Sindical.

- 37.** Los miembros empleadores formularon también una serie de propuestas constructivas destinadas a aumentar la efectividad, la transparencia, la pertinencia y la viabilidad del mecanismo de control de aplicación de normas: i) a tenor de la necesidad de hacer el informe de la Comisión de Expertos más fácil de utilizar, transparente y pertinente, los miembros empleadores, observando que las conclusiones de la subcomisión de la Comisión de Expertos sobre los métodos de trabajo no se reproducen en la memoria, propusieron crear un grupo de trabajo conjunto compuesto por miembros de los dos órganos que se encargará de estudiar la introducción de mejoras; por otra parte, los miembros de la Comisión de Expertos podrían ser invitados a participar en reuniones especiales de los miembros de la Comisión de la Conferencia a fin de examinar posibles mejoras de sus métodos de trabajo. En este sentido, podría reforzarse la cooperación en los dos pilares del sistema de control regular y, por tanto, fortalecerse su funcionamiento y cohesión en la práctica; ii) sería

deseable que el texto de todos los comentarios comunicados a la Comisión de Expertos por las organizaciones de empleadores y de trabajadores se ponga a disposición de los usuarios mediante un hipervínculo en la versión electrónica de su memoria y en el sitio de NORMLEX, si las organizaciones así lo quieren; iii) como se señala en la posición conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores de 2017 respecto del mecanismo de control de la OIT, cabe esperar que se publiquen en NORMLEX los informes de misión sobre las conclusiones de la Comisión, o un resumen con los resultados concretos y no confidenciales de la misión, y iv) la página web dedicada a la Comisión de la Conferencia de 2017, cuya creación valoraron favorablemente, debería enriquecerse, por ejemplo, con informaciones relativas a las deliberaciones tripartitas, en particular, los documentos presentados por los mandantes.

- 38.** Por último, los miembros empleadores destacaron tres cuestiones en el informe de la Comisión de Expertos que les preocupan. En primer lugar, dado el incremento del número de casos de incumplimiento grave de la obligación de presentar memorias, los miembros empleadores sugirieron la celebración de una discusión en profundidad y la adopción de medidas específicas en el curso de la próxima reunión sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. Los miembros empleadores preguntaron a la Oficina sobre las medidas concretas adoptadas para aumentar el número de memorias presentadas y para dar respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos, en concreto sobre aquellos países con un largo expediente de incumplimientos en la sumisión de memorias. En segundo lugar, los miembros empleadores expresaron su preocupación por el peso de la carga de trabajo de la Comisión de Expertos, a causa del aumento constante de ratificaciones y de memorias objeto de examen. Las medidas aplicadas hasta el momento, como la ampliación de los plazos de presentación de memorias, parecen haber alcanzado su límite. Es preciso hacer hincapié en las memorias sobre los aspectos esenciales de los convenios de la OIT y considerar la concentración, la consolidación y la simplificación del sistema normativo y de control de aplicación de normas a fin de asegurar su viabilidad. A este respecto, los

miembros empleadores manifestaron albergar grandes esperanzas sobre la acción del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas. Sobre la base de la información que figura en el párrafo 38 del informe, preguntaron cuántos informes no habían sido remitidos a la atención de la Comisión de Expertos por falta de tiempo o de recursos y qué medidas se adoptarían para evitar el examen de memorias que contienen información obsoleta. En tercer lugar, los miembros empleadores expresaron nuevamente su convicción de que los principios y los derechos fundamentales en el trabajo, incluida la libertad sindical, constituyen el fundamento de la democracia. Al mismo tiempo, insistieron en su desacuerdo con la conexión directa creada por la Comisión de Expertos entre el Convenio núm. 87 y la reglamentación del derecho de huelga, así como con la interpretación demasiado amplia que esta deduce del mismo. Los miembros empleadores destacaron que, de las 64 observaciones, 45 se referían al derecho de huelga, y que de las 62 solicitudes directas, 51 tratan de una forma u otra con «el derecho de huelga» y de esas 51 solicitudes directas, 22 tratan exclusivamente del derecho de huelga. Añadieron que se veían en la obligación de reiterar su profunda preocupación por el hecho de que el derecho de huelga siga siendo una cuestión decisiva, y posiblemente principal, en relación con la supervisión del Convenio núm. 87. Teniendo en cuenta que la Comisión de Expertos sigue reafirmando su posición en este sentido, los miembros empleadores se ven obligados a seguir expresando sus discrepancias a fin de evitar cualquier malentendido derivado de una aceptación tácita. Observando que las interpretaciones de la Comisión de Expertos en esta materia gozaron de un apoyo limitado del Grupo Gubernamental durante las deliberaciones del Consejo de Administración, en marzo de 2017, los miembros empleadores destacaron que las solicitudes de la Comisión de Expertos para que se armonice la legislación y la práctica nacionales en este controvertido asunto no son vinculantes, y que, por tanto, los gobiernos no están obligados a suministrar informaciones relativas a su legislación y su práctica sobre el derecho de huelga. Por último, los miembros empleadores destacaron que las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas no contienen solicitudes vinculadas a las observaciones controvertidas sobre el derecho de huelga y que la asistencia técnica de la

Oficina y el seguimiento de las conclusiones deberá centrarse exclusivamente en el consenso convenido entre los mandantes.

Declaración de los miembros trabajadores

39. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia. El informe anual de la Comisión de Expertos ofrece una perspectiva mundial de la aplicación de las normas internacionales del trabajo por cuanto recopila las memorias de los gobiernos sobre la aplicación de las normas, así como un número importante de observaciones formuladas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La calidad del análisis y la independencia de la Comisión de Expertos permiten no solamente promover concretamente el respeto de las normas internacionales del trabajo y su aplicación en los países interesados, sino también a la Comisión de la Conferencia llevar a cabo un trabajo en profundidad que las enriquezca mediante las intervenciones de los diversos grupos que la integran. Además, los estudios generales de la Comisión de Expertos arrojan luz sobre las perspectivas de desarrollo de las normas internacionales del trabajo. A tenor del volumen de información que debe manejar la Comisión de Expertos, hay que aplaudir la magnitud de su esfuerzo en favor de la calidad.
40. Los miembros trabajadores formularon algunas observaciones que podrían contribuir a mejorar la calidad del informe. Sugieren en particular que se reflejen más las observaciones formuladas por los interlocutores sociales, que en muchos casos contienen informaciones que pueden enriquecer el examen de los expertos. Además, los miembros trabajadores son interpelados por el tono que adopta el informe en algunos aspectos: algunos comentarios que vienen formulándose desde hace años han desaparecido pese a que la situación problemática persiste. El tono adoptado es a veces demasiado moderado, teniendo en cuenta la gravedad de las violaciones descritas. Algunos comentarios son tan concisos que complican la tarea de selección y preparación de los casos. Por último, los miembros trabajadores lamentan que

figuren numerosos elementos importantes en las solicitudes directas y no en las observaciones de la Comisión de Expertos. A fin de garantizar una mejor legibilidad en algunos casos, sugirieron que esas informaciones fueran retomadas en el informe de la Comisión de Expertos.

41. Los comentarios de los miembros trabajadores en relación con el informe de la Comisión de Expertos deben ser comprendidos dentro de un marco constructivo y no ponen en cuestión la actividad de la Comisión de Expertos, de la cual hay que reconocer un cierto grado de interpretación en la evaluación de la conformidad de la legislación nacional y de su aplicación a las disposiciones de las normas internacionales del trabajo. Además, la uniformidad de las observaciones de la Comisión de Expertos debe contribuir a garantizar la seguridad jurídica de los Estados Miembros y un cierto grado de previsibilidad. Por último, la composición diversa de este órgano colegiado, cuyos miembros proceden de regiones con ordenamientos jurídicos, económicos y sociales distintos, garantiza un trabajo equilibrado, independiente e imparcial, lo que refuerza también la autoridad de las observaciones y de las recomendaciones formuladas. Los miembros trabajadores insistieron en reafirmar la confianza que les merece el trabajo de la Comisión de Expertos y señalaron que el volumen de trabajo de esta última constituirá un punto de atención en la evaluación y la mejora de los métodos de trabajo de los mecanismos de control de la Organización, con miras a reforzarlos.

42. Los miembros trabajadores manifestaron su deseo de reaccionar a los comentarios de los miembros empleadores sobre el tratamiento dado al derecho de huelga en el informe de la Comisión de Expertos. Reiterando la posición conjunta adoptada por los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores en febrero de 2015, reafirmada por el Consejo de Administración en marzo de 2017, así como la declaración del Grupo Gubernamental, los miembros trabajadores reiteraron que su posición sobre el derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87 no ha cambiado, por lo que estiman que el derecho de huelga debe reconocerse en el marco de este Convenio en la medida en que este derecho está vinculado

a la libertad sindical, que es un principio y un derecho fundamental de la OIT. No obstante, afirmaron que ellos nunca han pretendido que el derecho de huelga tenga un carácter absoluto, y que para convencerse de ello basta consultar las numerosas decisiones consensuadas en esta materia adoptadas por el Comité de Libertad Sindical.

43. En su respuesta a algunas propuestas formuladas durante las discusiones, los miembros trabajadores respaldan la inclusión de una sección distinta en el informe de la Comisión de Expertos en relación con los casos individuales que hayan sido examinados por la Comisión de la Conferencia el año anterior, prestando una atención más especial a los casos de incumplimiento reiterado. Esta sección permitiría una mayor visibilidad y un mejor seguimiento del curso dado a las conclusiones de la Comisión por los Estados Miembros. Sin embargo, no se mostraron favorables a la propuesta de prever un seguimiento de los casos y un acompañamiento superior a un año porque esto podría poner en riesgo el ciclo de control. Tampoco respaldan la propuesta de los miembros empleadores de publicar en NORMLEX las observaciones comunicadas a la Comisión de Expertos por parte de las organizaciones de empleadores o de trabajadores que lo deseen puesto que esto podría debilitar las funciones de la Comisión de Expertos. Por el contrario, los miembros trabajadores estiman que la reproducción por parte de la Comisión de Expertos de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical no plantea dificultades y es interesante la propuesta de que el Presidente del Comité presente un informe a la Comisión de la Conferencia. Además, los miembros trabajadores suscriben la propuesta de los miembros empleadores de publicar los informes de las misiones de contacto directo efectuadas a solicitud de la Comisión porque es un modo de recabar informaciones importantes sobre la evaluación de los progresos logrados en los casos sobre los que la Comisión ha discutido.

44. Los miembros trabajadores se congratularon del trabajo constructivo realizado por la Comisión desde 2015 y expresaron su deseo de que, este año también, puedan tener lugar discusiones francas y constructivas que lleguen, al margen de las divergencias de opinión, a

conclusiones consensuales que ofrezcan a los Estados Miembros perspectivas de resolución de los incumplimientos constatados.

Declaración de un miembro gubernamental

45. El miembro gubernamental de Malta, hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea (ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania), del posible candidato Bosnia y Herzegovina, y de la República de Moldova, recordó que la Unión Europea está firmemente comprometida con la promoción de una ratificación universal y la aplicación de las normas fundamentales del trabajo como parte de su Plan de Acción de 2015 en favor de los derechos humanos. El trabajo decente se ha promovido en todas las políticas externas e internas aplicables, en particular, en materia de empleo, comercio, derechos humanos y cooperación para el desarrollo. El orador expresó su apoyo decidido y sostenido al sistema de control de la OIT. Pese a que el procedimiento de presentación de memorias sobrecarga a veces a los gobiernos, resulta esencial para garantizar un control satisfactorio de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y para progresar más en la ratificación universal de los convenios de la OIT. El orador se felicitó de que la Comisión de la Conferencia hubiera podido desarrollar sus tareas en un clima favorable y constructivo desde 2015. A fin de mejorar constantemente sus métodos de trabajo, el orador señaló los esfuerzos realizados en virtud de la iniciativa en relación con las normas para aumentar su complementariedad y eliminar los solapamientos innecesarios de procedimientos, y afirmó que, sin cuestionar el proceso de selección de los casos individuales, debería evitarse en la mayor medida posible la discusión de los casos que hayan sido ya examinados en el marco de la presentación de quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Además, cuando se estime oportuno, podría resultar especialmente pertinente abordar los convenios conexos en el mismo caso; en este sentido la Comisión de Expertos ha innovado este año con la aplicación de este planteamiento. El orador suscribió la preocupación general en relación con el volumen de trabajo de la Comisión de Expertos. Por último, señaló que la

adopción de la lista final de casos individuales cuando la Conferencia ya ha empezado sigue planteando dificultades a los gobiernos a efectos de preparación.

Respuesta de la representante del Secretario General

46. La representante del Secretario General aseguró a la Comisión que todos los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los métodos de trabajo y las relaciones entre los órganos de control serían debidamente comunicados al Presidente de la Comisión de Expertos a fin de que el diálogo fructífero entre las dos Comisiones prosiga y no deje de mejorar. Asimismo se ha tomado debida nota de las sugerencias formuladas con respecto a las cuestiones que deben discutirse en el marco de la iniciativa relativa a las normas o durante las consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión.
47. En relación con la solicitud de información sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar una mejor presentación de memorias y de respuestas a los comentarios anteriores, ya se ha programado la asistencia técnica y, antes de 2017, se celebrarán actividades nacionales y regionales en torno a la presentación de memorias en varios de los países mencionados durante la discusión. El número de países que ha incumplido la obligación de presentación de primeras memorias ha aumentado debido a las complejidades del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006). En este sentido, la Oficina ofrece asistencia personalizada sobre presentación de memorias y hará un seguimiento de todas las solicitudes adicionales de asistencia técnica. En relación con los proyectos de asistencia al desarrollo que van destinados, entre otros fines, a mejorar la presentación de memorias con el apoyo de la Comisión Europea, la oradora aplaudió esta nueva área de interés para la cooperación para el desarrollo, con la Oficina pretende ampliar más junto con la Comisión Europea, el único organismo donante hasta el momento. Una serie de países han tenido éxito este año en la resolución de sus dificultades para la presentación de memorias con la asistencia de la Oficina, aunque sigue habiendo margen para la mejora. Sigue pendiente una reflexión sobre las soluciones a largo plazo destinadas a facilitar esta tarea de un modo que resulte

sostenible. Las opciones como la optimización de las tecnologías de la información serán consideradas en el marco de la iniciativa relativa a las normas.

48. Con respecto al número de memorias que no se sometieron a la atención de la Comisión de Expertos debido a la falta de tiempo y recursos, la oradora explicó que el plazo para la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT se extiende del 1.º de junio al 1.º de septiembre de cada año. Menos de la mitad de las memorias debidas cada año se recibían antes de expirar dicho plazo el 1.º de septiembre. A pesar de la recepción tardía de muchas de estas memorias, la Oficina se esforzaba en someter tantas como sea posible a la atención de la Comisión de Expertos, en particular, cuando la memoria constituye un seguimiento de un caso discutido en la Comisión de la Conferencia o es objeto de un procedimiento en el Consejo de Administración. No obstante, es imposible garantizar que todas estas memorias se presenten a la Comisión de Expertos, lo que significa que algunas sean aplazadas hasta el año siguiente. Otro motivo que explica este aplazamiento es la necesidad de garantizar la traducción de un número significativo de memorias en alguno de los idiomas de trabajo de la Oficina, un proceso que exige mucho tiempo. Otros métodos para mejorar la gestión del volumen de trabajo de la Comisión de Expertos serán considerados también en el marco de la iniciativa relativa a las normas.

49. En cuanto a las medidas adoptadas para garantizar que la información que se pone en conocimiento de la Comisión de Expertos sea actualizada, la oradora señaló que la secretaría de los órganos de control lleva a cabo investigaciones periódicas, aprovechando los conocimientos técnicos de las normas internacionales del trabajo en el terreno, especialmente en lo que atañe a las referencias jurídicas y las circunstancias nacionales. Además, el número creciente de observaciones recibidas de los interlocutores sociales permite a la Comisión de Expertos mantenerse informada de la situación en los países ratificantes y contar con información actualizada y crucial a tiempo para su examen.

50. La representante del Secretario General señaló también que la intención de la Oficina es seguir mejorando la creación de capacidades para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como para garantizar la participación efectiva de estas en el mecanismo de control, en particular mediante la colaboración con ACTRAV y ACT/EMP. En relación con el Estudio General de la Comisión de Expertos, las opiniones expresadas durante la discusión de la Comisión de la Conferencia informaron del examen de 19 instrumentos en materia de salud y seguridad por parte del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, en septiembre de 2017, así como diversas iniciativas de la OIT relativas a la seguridad y la salud en el trabajo, y en particular «el programa de referencia Acción Global para la Prevención en el ámbito de la SST (SRM TWG)». Las sugerencias formuladas por la Comisión relativas a la asistencia técnica en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo se señalarán a la atención del departamento técnico correspondiente, que ha colaborado estrechamente en la preparación del Estudio General, así como en el citado examen del SRM TWG. Algunos puntos planteados durante las discusiones de la Conferencia podrían aportar más datos básicos para la discusión de la Conferencia el próximo año en relación con la cooperación para el desarrollo de la OIT en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para la discusión normativa sobre violencia y acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo.

Observaciones finales

51. Los miembros trabajadores valoraron positivamente las discusiones celebradas sobre las funciones de la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos con el fin de mejorarlas. Las referencias sistemáticas de la Comisión de Expertos a las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia constituyen una evolución importante que demuestra una creciente cooperación entre los dos pilares del mecanismo de control regular de la OIT. No obstante, añadieron que es esencial preservar la independencia de una respecto de la otra. En este sentido, acogieron con agrado la remisión del mandato de la Comisión de Expertos al párrafo 17 de su informe. Sin embargo, las dos Comisiones no funcionan de

forma aislada. Los portavoces de los miembros empleadores y trabajadores son invitados a la reunión anual de la Comisión de Expertos y, de este modo, tienen la oportunidad de exponer sus observaciones sobre los trabajos de las dos Comisiones. Aunque estas ocasiones parecen suficientes y no deberían multiplicarse, la propuesta de establecimiento de entablar un diálogo periódico entre los órganos de control merecería un examen más detallado. A juicio de los miembros trabajadores, cualquier medida que emprenda la Comisión de la Conferencia deberá tener la finalidad de reforzar la eficacia de los mecanismos de control de aplicación de las normas, al tiempo que de conservar la independencia de estos órganos entre sí. Se trata de una condición esencial para la realización de los objetivos constitucionales de la OIT.

- 52.** Los miembros empleadores se congratularon de la cooperación estrecha y constante entre la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y la Oficina. Este diálogo debe propiciar no sólo que los mandantes de la OIT comprendan mejor sus obligaciones en el sistema de control, sino también que la Comisión de Expertos y la Oficina comprendan las realidades prácticas y las necesidades de los mandantes. Teniendo en cuenta la discusión general y la discusión sobre el Estudio General constituyen una prueba de una triple responsabilidad compartida, manifestaron su confianza en que ésta inspiraría las iniciativas, procedimientos y publicaciones de la OIT, así como el trabajo de la Oficina. Los miembros empleadores se felicitaron asimismo de la información de la Oficina sobre las medidas concretas adoptadas para garantizar una presentación más cabal de las memorias y de las respuestas a los comentarios formulados anteriormente, y confiaron en que la asistencia técnica que ésta debe suministrar antes de finales de 2017 proporcionará resultados positivos. Afirmaron que esperaban con interés el momento de proseguir la discusión sobre las medidas previstas para abordar ésta y otras cuestiones durante las próximas consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo en noviembre de 2017. Reconociendo las dificultades que plantea la presentación tardía de memorias, piden a los Gobiernos que actúen a este respecto. La cuestión de las traducciones es responsabilidad de la Oficina y ha

de ser resuelta. Los miembros empleadores expresaron su preocupación por el hecho de que, debido al volumen de trabajo, la información suministrada a la Comisión de Expertos haya perdido vigencia cuando ésta le sea presentada a su consideración. El volumen de trabajo de la Comisión de Expertos es una cuestión urgente que deberá ser examinada en el marco de la discusión sobre los métodos de trabajo. Por último, los miembros empleadores afirmaron su respeto por la independencia de la Comisión de Expertos, pero señalan que deben manifestar su desacuerdo cuando consideren que ésta ha sobrepasado los límites de su mandato.

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

Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura

53. La Comisión discutió el Estudio General realizado por la Comisión de Expertos sobre los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo (SST) relativos al marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura en el que se examinan el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), la Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175), el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), la Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183), el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y la Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192) en el contexto del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197).

54. En el Estudio General se tuvo en cuenta la información sobre la legislación y la práctica facilitada por 111 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT así como la información facilitada por los Estados Miembros que han ratificado los Convenios en sus

memorias en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución. El Estudio General reflejó también los comentarios recibidos de 41 organizaciones de trabajadores y de 17 organizaciones de empleadores de conformidad con el artículo 23 de la Constitución.

55. La representante del Secretario General subrayó, en el contexto de la iniciativa relativa a las normas, que hay una vinculación directa entre el Estudio General y el mecanismo de examen de las normas (MEN). A ese respecto, puso de relieve la contribución de la discusión a la labor del Grupo de Trabajo tripartito del MEN.

56. El Presidente de la Comisión de Expertos indicó que es la primera vez que alguno de los ocho instrumentos ha sido objeto de un Estudio General. Recordó que la Comisión se ha basado en sus conclusiones del Estudio General de 2009 relativas al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo y Recomendación acompañantes, así como en la discusión habida en la Comisión de la Conferencia sobre ese Estudio. La Comisión de Expertos se ha propuesto situar su examen en el marco más amplio de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible, uno de cuyos focos se centra en la SST. El Estudio General resalta el reconocimiento casi universal de la importancia de trabajar juntos para promover un entorno de trabajo seguro y saludable. Sin embargo, la Comisión de Expertos hizo observar que sigue habiendo importantes problemas en relación con la SST y, a ese respecto, subrayó la importancia de la prevención para superarlos y conseguir una mejora progresiva. Por último, recordó que el diálogo social se sitúa en el centro de los instrumentos examinados, siendo una condición previa esencial para actuar con éxito a nivel nacional y en las empresas.

Observaciones generales sobre el Estudio General y su actualidad

57. La Comisión se felicitó del asunto de que se ocupa el Estudio General, resaltando su oportunidad y su actualidad y poniendo de relieve que la seguridad y salud en el trabajo se encuentra en el centro del mandato de la OIT. Tanto los miembros trabajadores como los miembros empleadores, así como algunos miembros gubernamentales, subrayaron que,

como se recuerda en el Estudio General, las estimaciones de la OIT indican que 2,3 millones de trabajadores mueren a causa de accidentes relacionados con el trabajo o de enfermedades profesionales y que más de 313 millones de trabajadores sufren lesiones profesionales no mortales cada año.

58. Los miembros empleadores señalaron que el Estudio General, que se basa en el Estudio General de 2009, hace posible una visión de conjunto más completa de la situación de aplicación de las normas de la OIT sobre SST de que se trata. El importante número de memorias enviadas por los mandantes muestra la importancia del tema. Mejorar la seguridad y salud en el trabajo tiene efectos positivos en las condiciones de trabajo, la productividad y el desarrollo económico y social. La promoción de la SST y la prevención de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales constituyen un elemento esencial de la misión fundadora de la OIT y del Programa de Trabajo Decente, y figuran como elemento destacado en el Programa de Desarrollo Sostenible. La SST sigue siendo una de las cuestiones laborales más vitales y debería ser objeto de prioridad en la labor de la OIT. Hacer más seguro el mundo del trabajo constituye una tarea continua que exige un esfuerzo y una adaptación constantes a los nuevos desafíos.

59. Los miembros trabajadores señalaron que el Estudio General ofrece la oportunidad de examinar la importante cuestión de la SST. Cada 15 segundos muere un trabajador a causa de un accidente en el trabajo o una enfermedad profesional y 149 trabajadores son víctimas de un accidente no mortal. En la práctica, unas mejores normas en materia de SST suelen marcar la diferencia entre la vida y la muerte para multitud de trabajadores, y cabe esperar que la voluntad común de hacer frente a los numerosos fallecimientos y lesiones relacionados con la SST tenga más peso que las diversas preocupaciones de índole práctica, jurídica, económica y política.

60. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, indicó que los miembros gubernamentales de Bosnia y

Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia se suman a su declaración, y recordó que la discusión de la Comisión es importante para estimular la acción para aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y hacer el seguimiento de los progresos para alcanzar sus metas, con especial atención a la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores en virtud de la meta 8.8.

61. El miembro gubernamental de Kuwait, haciendo también uso de la palabra en nombre de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), declaró que el Estudio General es completo y destacó los aspectos técnicos que son necesarios para reforzar la seguridad y la salud de los trabajadores. La miembro gubernamental de Colombia expresó su apoyo a las conclusiones del Estudio General.
62. Los miembros gubernamentales de Bélgica, Colombia, República Islámica del Irán, Marruecos, Senegal y Suecia pusieron de relieve la importancia que atribuyen sus Gobiernos a mantener salvos y seguros los lugares de trabajo. El miembro empleador de la India destacó que la SST es un tema sobre el que coinciden los interlocutores sociales, aunque puedan variar el enfoque y los mecanismos. El miembro trabajador de Sudáfrica recalcó la importancia de que tanto los gobiernos como los empleadores adopten medidas para proteger a los trabajadores de prácticas peligrosas en el lugar de trabajo, y el miembro trabajador de Ghana subrayó que estar libre del temor a lesiones o daños a la salud en el trabajo está en el centro del Programa de Trabajo Decente de la OIT.

Importancia de los instrumentos abarcados por el Estudio General: Convenios núms. 167, 176, 184 y 187 y Recomendaciones núms. 175, 183, 192 y 197

63. Algunos miembros de la Comisión hicieron comentarios sobre el valor y la pertinencia de los instrumentos abarcados por el Estudio General.
64. Los miembros trabajadores recordaron que un total de 75 Estados Miembros han ratificado al menos uno de los cuatro convenios. Señalaron que el Convenio núm. 187 y la

Recomendación núm. 197 establecen principios generales sobre cuya base cada nación establecerá su política de SST mediante la fijación de normas básicas para unas condiciones de trabajo seguras y saludables en diálogo con los interlocutores sociales, teniendo en cuenta las condiciones y prácticas nacionales. No se trata de principios técnicos detallados, sino de una serie de principios básicos esenciales que constituyen la piedra clave de una política eficaz de SST. Cuarenta y un Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 187. Esa cifra está muy por debajo de las ambiciones declaradas cuando fue adoptada la norma y el Vicepresidente empleador expresó la esperanza de que en los siguientes cinco años las ratificaciones llegaran a 100. Además del Convenio núm. 187 y su Recomendación, el Estudio General abarca seis instrumentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo en los sectores de la construcción, las minas y la agricultura. Recordando el elevado número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales registradas en esos sectores, recalcaron que la OIT ha obrado correctamente al consagrar una atención particular a la construcción, las minas y la agricultura mediante la adopción de esas normas específicas.

65. Los miembros empleadores señalaron que el Convenio núm. 187 se organiza en torno a dos objetivos clave: el desarrollo de una cultura de prevención en la SST y la aplicación de un enfoque de sistemas a la gestión de la SST. Esos objetivos se promueven mediante la aplicación de tres conceptos de base: una política nacional, un sistema nacional y un programa nacional sobre la SST. Esos conceptos constituyen la base de un buen enfoque de la SST. Ofrecen la necesaria flexibilidad para aplicar el Convenio a los Estados que lo ratifican, sea el que sea su nivel de desarrollo. Los instrumentos sectoriales han sido, en contraste, muy poco ratificados y contienen detalladas disposiciones técnicas que se parecen a las de un repertorio de recomendaciones prácticas o una directriz. Eso es incongruente con el enfoque general. Para que las políticas de SST tengan un efecto, hace falta un enfoque integrado.

66. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República

Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia expresó su apoyo a los dos objetivos clave del Convenio núm. 187, el desarrollo de una cultura preventiva de seguridad y salud y la aplicación de un enfoque de sistemas a la gestión de la SST en el plano nacional. Puso además de relieve la importancia de los tres conceptos fundacionales del Convenio, a saber, una política nacional, un sistema nacional y, en su caso, programas nacionales, en tanto que instrumentos clave para la mejora continua de la SST.

67. El miembro gubernamental de Kuwait, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros del CCG, concedió gran importancia al Convenio núm. 187, en tanto que elemento clave para prevenir las carencias relacionadas con la SST. Atribuyó también gran importancia a los instrumentos relacionados con los sectores de la construcción, la minería y la agricultura e indicó que el Estudio General demostraba la importancia de la protección de los trabajadores en esos sectores.
68. La miembro gubernamental de Noruega consideró que el Convenio núm. 187 es un instrumento flexible, pues deja a los Estados Miembros un amplio margen de discrecionalidad con respecto a su aplicación. En comparación, los convenios sectoriales de SST son más técnicos y detallados.

Políticas, legislación y prácticas nacionales en materia de SST

69. Algunos miembros de la Comisión facilitaron información relativa a la situación en sus propios países, por ejemplo sobre políticas nacionales en materia de SST y otras iniciativas al respecto así como sobre medidas adoptadas en los planos legislativo y normativo.

Políticas y programas nacionales de SST

70. Algunos miembros gubernamentales pusieron de relieve que se han adoptado políticas nacionales de SST y se han aplicado otras medidas. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República

de Moldova, Montenegro y Serbia, recordó la importancia de las políticas de SST y se refirió al Marco estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020. El miembro gubernamental de Kuwait, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros del CCG, indicó que esos Estados están trabajando en la promoción de políticas y programas nacionales encaminados a proteger las vidas y la seguridad de todos los trabajadores, independientemente de su origen nacional o étnico, de conformidad con sus sistemas y programas. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire indicó que, con el fin de conseguir los objetivos de su Gobierno en materia de SST, se debe finalizar y adoptar una política nacional y un programa nacional de SST. El orador hizo referencia a la creación de un comité técnico consultivo de carácter tripartito, un observatorio nacional para los accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales y un comité nacional bipartito de coordinación en SST.

- 71.** El miembro gubernamental del Senegal indicó que en 1999 se formuló una política nacional para mejorar las condiciones en los lugares de trabajo. En 2013, agentes nacionales emprendieron una auditoría general sobre SST para evaluar la aplicación de los programas de SST. Los interlocutores sociales tripartitos prepararon un plan nacional de SST en sintonía con las normas internacionales, en particular los Convenios núms. 155 y 187, como parte de su Programa de Trabajo Decente por País de la OIT. La miembro gubernamental de Marruecos indicó que el foro para las consultas de los interlocutores sociales sobre asuntos relacionados con la SST ha creado hace poco un perfil de país de la SST con el fin de desarrollar una política nacional. La cooperación para el desarrollo Sur-Sur en el ámbito de la SST es importante, y recientemente su Gobierno ha acogido una reunión de varios países de la región para tratar de los sistemas nacionales de SST. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán hizo referencia a la aplicación de un plan para un entorno de trabajo saludable, indicando que gracias a este plan, orientado a los resultados, se produjo una reducción significativa de los incidentes peligrosos en los sectores de la industria, la construcción y la minería.

-
72. El miembro gubernamental del Brasil indicó que se ha creado un comité tripartito de SST que promueve mejoras en el sistema nacional de SST mediante el establecimiento de mecanismos de diálogo continuo. Se está llevando a cabo una campaña de sensibilización en SST y se han tomado medidas para mejorar el manejo de datos sobre SST. El miembro gubernamental de Kenya indicó que su país adoptó en 2012 una política nacional coherente. Ésta abarca todos los lugares de trabajo y todos los sectores de la economía y todas las formas de trabajo. Se revisa cada cinco años y la supervisa el Consejo Nacional para la SST, de carácter tripartito. El miembro gubernamental de Suecia indicó que la política sobre el entorno de trabajo, elaborada en consulta con los interlocutores sociales, da prioridad a la prevención de los accidentes y la tolerancia cero con los accidentes mortales, a la sostenibilidad de la vida laboral y a un entorno psicosocial de trabajo razonable.
73. El miembro gubernamental de Bélgica declaró que se está aplicando una estrategia nacional de bienestar en el trabajo para 2016-2020 cuyo principal objetivo estratégico es reducir los accidentes relacionados con el trabajo y las enfermedades profesionales. La miembro gubernamental de Colombia hizo referencia a la formulación del plan de SST para 2013-2021 cuyo objetivo es el de mejorar la protección de los trabajadores en el marco de una cultura preventiva y promover la formalización del trabajo informal. Comités sectoriales de SST con representación tripartita emiten políticas y directrices para la protección contra riesgos en el trabajo a nivel tanto nacional como sectorial. El miembro gubernamental de Egipto indicó que se está aplicando con los interlocutores sociales una estrategia nacional de SST 2013-2017. Esta estrategia tiene como fin velar por la aplicación de las normas de SST más exigentes y promover el desarrollo de una cultura de SST a través de la formación, la educación, la sensibilización y el asesoramiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El fortalecimiento del marco jurídico de la SST y su aplicación

74. Algunos miembros gubernamentales proporcionaron información sobre las medidas adoptadas para reforzar sus marcos jurídicos nacionales con respecto a la SST. El miembro

gubernamental de Côte d'Ivoire declaró que se habían consagrado esfuerzos considerables a desarrollar un sistema nacional de SST dotado de herramientas de prevención. La Constitución estipula que todos los ciudadanos tienen derecho a condiciones de trabajo decentes, y ese principio se ha desarrollado mediante importantes medidas normativas e institucionales. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán indicó que se han adoptado nuevos reglamentos de SST, elaborados en consulta con la OIT, así como reglamentos sobre trabajos peligrosos, lo que sienta las bases para la reducción de los accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales. La miembro gubernamental de la República de Corea indicó que se tiene previsto ampliar el alcance de la Ley de Normas del Trabajo a fin de ofrecer protección de SST a todos los trabajadores y no sólo a los empleados. Además, se han revisado las cuantías de las multas por infracciones de la SST, incluso reduciendo el margen para mitigar las multas y en determinadas circunstancias imponiendo éstas de manera inmediata. El miembro gubernamental del Brasil declaró que en los cinco años anteriores se han aprobado 21 revisiones de las normas sobre SST. La miembro gubernamental de Colombia indicó que se ha promulgado un Reglamento Ministerial sobre normas mínimas, el cual protegerá las vidas y la salud de más de 10 millones de trabajadores y se aplicará a más de 670 000 empresas a las que cubre el sistema general de riesgos profesionales del país.

- 75.** Con respecto a la aplicación de la legislación sobre SST, algunos miembros gubernamentales, incluidos el Brasil y Marruecos, se refirieron a las medidas encaminadas a mejorar la inspección de la SST. El miembro gubernamental de Kuwait, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros del CCG, indicó que esos Estados cooperan activamente con el Centro Internacional de Formación de la OIT con el fin de reforzar la inspección del trabajo. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán aludió al desarrollo de un enfoque sistemático de inspección del trabajo centrado en la prevención y basado en el análisis de estadísticas sobre accidentes del trabajo.

Problemas para la aplicación de los instrumentos

Superar los obstáculos para contar con entornos de trabajo seguros y saludables

- 76.** Algunos miembros de la Comisión pusieron de relieve determinados obstáculos que impiden entornos de trabajo seguros y saludables, incluido el problema que plantea la informalidad, las cadenas mundiales de suministro, los riesgos nuevos y emergentes, las dificultades en la inspección del trabajo, los riesgos psicosociales y el apoyo específico que precisan las pequeñas y medianas empresas.
- 77.** Con respecto a la economía informal, el miembro trabajador de Ghana indicó que es difícil ejercer el derecho a alejarse de las situaciones de trabajo peligrosas en ese sector. La miembro trabajadora de Colombia subrayó que ése es el sector donde más accidentes ocurren. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire destacó el surgimiento de la economía informal que escapa al control de la administración del trabajo y en la que los trabajadores están expuestos a numerosos riesgos profesionales.
- 78.** Pasando a las cadenas mundiales de suministro, los miembros trabajadores consideraron que determinadas empresas multinacionales ignoran sus responsabilidades para con la salud y la seguridad de los trabajadores en toda su cadena de suministro. La miembro trabajadora de Francia subrayó la importancia de que las empresas garanticen el respeto de la SST a lo largo de sus cadenas de suministro, cuya intervención en el comercio mundial oscila entre el 60 y el 80 por ciento. Si bien algunas empresas transnacionales establecen reglas sobre la responsabilidad social corporativa, incluso en materia de SST, eso no basta para conseguir mejoras significativas y tangibles en la SST. Como se puso de relieve durante los debates en la Comisión de la Conferencia sobre el trabajo decente y las cadenas mundiales de suministro celebrados en 2016, los incumplimientos a todos los niveles en las cadenas mundiales de suministro contribuyen a los déficits de trabajo decente en las condiciones de trabajo decente, incluso con respecto a la SST. El miembro trabajador de Sudáfrica subrayó que deben tomarse medidas en pro de normas eficaces para regular las cadenas de valor

mundiales, pues en muchos países las empresas multinacionales desdeñan las normas de salud y del trabajo.

- 79.** Algunos miembros de la Comisión se refirieron a los desafíos que plantean los riesgos nuevos y emergentes así como la oportunidad que ofrece la innovación tecnológica. Los miembros empleadores recordaron que la Recomendación núm. 197 señala la necesidad de que en las evaluaciones de riesgos se preste atención a los nuevos peligros y riesgos en el lugar de trabajo. Si bien la introducción de innovaciones técnicas puede implicar nuevos riesgos, al mismo tiempo las nuevas tecnologías suelen ofrecer posibilidades para mejor controlarlos o eliminarlos. A ese respecto, la miembro empleadora de la República Islámica del Irán destacó que las mejoras tecnológicas contribuyen a la reducción de las muertes en el lugar de trabajo.
- 80.** El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire señaló que el reciente crecimiento económico de su país va acompañado de transferencia de tecnología, incluida la introducción de nuevas sustancias químicas, nuevas máquinas y nuevos métodos de trabajo en la mayoría de los sectores económicos. Eso contribuye al aumento del empleo, pero también es una fuente importante de riesgos profesionales para trabajadores que con frecuencia reciben una formación insuficiente. La miembro gubernamental de Marruecos subrayó que habida cuenta de los cambios en el mercado de trabajo, incluidas las técnicas de producción en rápida evolución, los gobiernos y los interlocutores sociales deben redoblar sus esfuerzos para garantizar a todos los trabajadores un entorno de trabajo decente, seguro y saludable.
- 81.** Algunos miembros gubernamentales, incluidos los miembros gubernamentales de Marruecos y de Suecia, se refirieron al desafío que plantean los riesgos psicosociales en el trabajo. La miembro gubernamental de Bélgica subrayó que es importante la vigilancia con respecto a las nuevas formas de organizar el trabajo, como el trabajo temporal y la subcontratación. La estrategia nacional de Bélgica está dirigida a sensibilizar acerca de los riesgos psicosociales, que constituyen una causa importante de las ausencias prolongadas

del trabajo y la incapacidad para trabajar. Es importante que en la 107.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2018 se aborde la cuestión de los riesgos psicosociales en el contexto de la discusión normativa en torno a poner fin a la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el lugar de trabajo. La miembro gubernamental de Colombia se refirió al desarrollo de un proceso de evaluación de los factores de riesgo psicosocial que permite a las empresas identificar y ocuparse de esos factores en diferentes actividades y oficios.

82. Algunos miembros trabajadores manifestaron su preocupación en lo que respecta a la aplicación de la inspección del trabajo en sus países. El miembro trabajador de Suiza expresó la preocupación de que las medidas de austeridad han hecho que en algunos cantones no se estén llevando a cabo las inspecciones con la frecuencia necesaria. La miembro trabajadora de la República de Corea indicó que las inspecciones de seguridad y salud sólo se realizan en aproximadamente el 1 por ciento de los lugares de trabajo. Aunque en el 90 por ciento de esos lugares se descubren infracciones, las multas son muy pequeñas y últimamente no se han dictado penas de prisión en los casos de accidentes profesionales con resultado de muerte.

83. Los miembros trabajadores recordaron que, en las formas apropiadas, la consulta es particularmente necesaria en las pequeñas empresas, donde se da el mayor número de accidentes relacionados con el trabajo. Los miembros empleadores señalaron que muchos empleadores, en particular de pequeñas empresas, acuden a la ayuda gubernamental para la formación en SST. La miembro gubernamental de Bélgica puso de relieve que las pequeñas y medianas empresas encuentran dificultades para formular políticas de prevención y que los empleadores deben contar con los medios y los conocimientos especializados necesarios. El miembro empleador de la India destacó que los sectores de la construcción, la minería y la agricultura se caracterizan por el predominio de las pequeñas empresas, lo que plantea un problema para garantizar la salud y la seguridad.

Problemas de SST en la construcción, la minería y la agricultura

84. Recordando los problemas específicos que plantean los sectores de la construcción, la minería y la agricultura, los miembros trabajadores declararon que la OIT tiene razón al consagrar una atención particular a esos tres sectores y disponer de normas específicas para cada uno de ellos. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, señaló la situación especialmente crítica de la construcción, la minería y la agricultura y el elevado número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en esos sectores, como también lo hicieron los miembros trabajadores de Colombia, Japón y Sudáfrica. El miembro trabajador de Ghana recordó la importancia que tienen los tres sectores para la economía de la mayoría de los países del África Subsahariana. Además, el miembro trabajador de Sudáfrica recordó que los trabajadores migrantes se encuentran a menudo en esos sectores y en los que la protección de SST es escasa, y el miembro trabajador de Colombia subrayó que la informalidad domina en esos sectores.

Construcción

85. Los miembros trabajadores indicaron que el sector de la construcción da empleo a entre el 5 y el 10 por ciento de la población activa de los países industrializados. No obstante, representa un número desproporcionadamente elevado de accidentes mortales y la tasa de accidentes no ha caído en los últimos años. La miembro gubernamental de Noruega puso de relieve los problemas específicos a que se enfrenta el sector de la construcción. La miembro gubernamental de Bélgica indicó que entre tales dificultades figuran el escaso conocimiento de la normativa entre quienes trabajan en las obras y los problemas de comunicación debido a que hablan idiomas diferentes. Para hacerles frente, la inspección del trabajo y el comité de acción nacional para la seguridad y la salud en la construcción han llevado a cabo campañas de sensibilización. La miembro gubernamental de Marruecos destacó que los sectores de la construcción y las obras públicas proporcionan un número importante de

empleos, pero dan lugar a considerables riesgos profesionales. Su Gobierno tiene un plan de acción sobre la prevención de riesgos profesionales en el sector. Éste incluye una campaña que está dirigida a vigilar las condiciones de trabajo en las obras, una campaña de información y sensibilización sobre la SST en el sector y una carta sobre la prevención de los riesgos profesionales en la construcción y en las obras públicas firmada por los interlocutores sociales, las partes interesadas del sector y representantes de la sociedad civil. El miembro trabajador de Ghana subrayó que el cumplimiento de la legislación sigue planteando un problema en el sector de la construcción, incluso con respecto a la utilización y la eliminación del amianto.

Minería

- 86.** Con respecto a la minería, los miembros trabajadores recordaron que sigue representando la profesión más peligrosa del mundo debido no sólo a la larga lista de desastres mineros, sino también como consecuencia de las enfermedades profesionales derivadas de unas condiciones de trabajo particularmente arduas. Además, expresaron su preocupación de que muchos países que han ratificado el Convenio núm. 176 aún no se han involucrado en el diálogo para formular una política coherente sobre seguridad y salud en su industria minera nacional.
- 87.** El miembro trabajador de Ghana consideró que la pequeña minería de la economía informal que carece de regulación y supervisión ha puesto en peligro las vidas de los trabajadores mineros y el miembro trabajador de Sudáfrica exhortó a que se realice una auditoría exhaustiva del sector extractivo en lo que respecta a la adhesión de ese sector a las normas nacionales e internacionales. La miembro empleadora de la República Islámica del Irán subrayó que los riesgos son especialmente pronunciados en el sector de la minería y que en los últimos años ha habido muchos accidentes trágicos en él. En mayo de 2017, un accidente en una mina de carbón mató en su país a 43 trabajadores e hirió gravemente a otros 73. Hacen falta procedimientos y dispositivos específicos para proteger a los trabajadores en casos de emergencia. Si bien la introducción de nuevas tecnologías contribuye a la reducción

de las tasas de lesiones y fallecimientos, el número de accidentes en las minas está relacionado con la proliferación de actividades mineras ilegales y la falta de equipo de protección personal actualizado.

Agricultura

- 88.** Los miembros trabajadores recordaron que a este sector corresponde la mitad de todos los accidentes de trabajo fatales que se registran en el mundo. Mostraron su preocupación por que el sector suele adolecer de la falta de una política nacional coherente de SST basada en el diálogo social. Además, produce una profunda preocupación que aún sea necesario negociar con los empleadores si los trabajadores del sector agrícola deben tener acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias durante su trabajo, o las embarazadas a medidas de protección, o los trabajadores temporales a la igualdad de derechos y de trato. Hace falta un nivel mínimo de respeto de la dignidad de los trabajadores en el sector, y el diálogo social también es esencial para dar con soluciones al elevado número de accidentes relacionados con el trabajo. La exclusión del sector agrícola, o de los trabajadores de pequeñas empresas agrícolas, de determinadas formas de diálogo nacional o sectorial sobre SST es un problema muy grave. A ese respecto, el miembro trabajador de Suiza expresó la preocupación de que en su país a los trabajadores agrícolas, junto con algunas otras categorías de trabajadores, se les excluye de la protección que contempla la Ley del Trabajo en materia de SST.

Compromisos comunes en materia de SST

Enfoque de la SST centrado en la prevención

- 89.** Los miembros empleadores recordaron que una cultura preventiva de seguridad y salud es aquella en la que se respeta en todos los niveles del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable y en la que se da la máxima prioridad al principio de la prevención. Corresponde a la sociedad en su conjunto promover niveles elevados de seguridad y salud en el trabajo. La seguridad y salud en el trabajo no debe limitarse a ser una prioridad sino un valor fundamental de los programas nacionales y se debería crear y mantener una cultura nacional de SST. En sintonía con ello, la SST debería formar parte de la educación general y ser

promovida fuera del lugar de trabajo. En el Estudio General se citan varios ejemplos buenos de actividades de promoción de la SST, incluso en medios de difusión social y a través de galardones que premian la SST. La SST gira en torno al bienestar, y ello exige la participación activa. El Estudio General subraya que otro elemento crucial para el desarrollo de una cultura de la SST es la promoción de la evaluación de los riesgos y peligros profesionales. Si bien la realización de evaluaciones de riesgos constituye un pilar fundamental de la gestión empresarial de la SST, es importante que la evaluación funcione en la práctica para garantizar que las empresas puedan proteger a los trabajadores a costo rentable en proporción a los riesgos concretos que se plantean en el lugar de trabajo. Hay que poner el foco en medidas orientadas a obtener resultados que sean apropiadas para un lugar de trabajo y utilizando la evaluación de los riesgos en tanto que herramienta para adoptar medidas de prevención apropiadas en el lugar de trabajo.

90. Los miembros trabajadores del Japón y de Ghana, así como el miembro gubernamental de la República Islámica del Irán, recalcaron la importancia de la prevención de accidentes. Los miembros gubernamentales de Colombia, Egipto, Marruecos y Suecia subrayaron la importancia del enfoque de la SST centrado en la prevención, incluido el desarrollo de una cultura preventiva en materia de seguridad y de salud. La miembro gubernamental de Bélgica resaltó las medidas adoptadas para aplicar una política de prevención, incluido el desarrollo de una herramienta interactiva en línea de evaluación de riesgos para las empresas a fin de realizar análisis de riesgos rápidos y eficaces y determinar qué medidas de prevención hacen falta. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán declaró que se ha promovido la gestión de la evaluación de los riesgos con la cooperación de los empleadores, y que se ha impartido formación sobre autoinspección.

91. Algunos miembros de la Comisión destacaron la importancia de la formación y la sensibilización en el desarrollo de una cultura de la prevención. Los miembros empleadores recordaron que en el Estudio General se subraya que la educación y la formación contribuyen de manera importante a la promoción de una cultura de la SST y de ese modo son un

componente importante de sistema nacional de SST. A ese respecto, es importante la formación continua en SST tanto para los trabajadores como para los empleadores. La miembro gubernamental de Colombia indicó que se ha desarrollado una estrategia para fomentar la seguridad y la salud desde el ámbito escolar para contribuir al desarrollo de una cultura preventiva. El miembro empleador de la India recordó la importancia de los programas de educación y sensibilización sobre SST así como de la formación y el asesoramiento tanto para los empleadores como para los trabajadores. La miembro trabajadora del Japón consideró que la formación en SST, impartida conjuntamente por los interlocutores sociales, puede contribuir a la prevención de los accidentes.

Papel fundamental del diálogo social

- 92.** Los miembros gubernamentales de Suecia y Egipto subrayaron que el diálogo social es una condición esencial para la SST. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, recordó la importancia del diálogo en el logro de conquistas progresivas en la SST y expresó todo su apoyo a la opinión de la Comisión de Expertos de que el proceso nacional, con la plena participación de los interlocutores sociales, sigue siendo el motor crucial para mejorar la situación nacional de la SST y crear entornos de trabajo seguros y saludables.
- 93.** Los miembros trabajadores señalaron que en el Estudio General varias organizaciones han notificado dificultades prácticas y limitación de oportunidades e instalaciones para el diálogo tripartito nacional sobre SST, incluida la falta de recursos, la suspensión de las actividades y la falta de apoyo. Los problemas económicos constituyen una débil excusa para el desmantelamiento de las políticas nacionales de SST. A ese respecto, recordaron que el Estudio General ha recalcado la importancia y la destacada contribución aportada por los convenios colectivos en el ámbito de la SST.

94. El miembro empleador de la India recordó la importancia de la consulta con la industria y los empleadores para desarrollar normas de seguridad. La miembro trabajadora del Japón subrayó la importancia del diálogo social y que la ausencia de dicho diálogo contribuye a que haya accidentes. El miembro trabajador de Colombia recalcó que la política de SST se debe formular en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El miembro trabajador de Ghana indicó la necesidad de elaborar mecanismos tripartitos sólidos y capaces de responder que aseguren la prevención y las medidas de remedio en las cuestiones de SST, incluso en los sectores de la minería, la construcción y la agricultura.

Participación y cooperación a nivel de empresa

95. Los miembros trabajadores apoyaron plenamente la conclusión de la Comisión de Expertos de que la participación de los trabajadores en asuntos de SST es un elemento fundamental e integral para conseguir lugares de trabajo más seguros y sanos. Es necesario garantizar el derecho de participación mediante el establecimiento de procedimientos. Una fuerte presencia sindical en el lugar de trabajo suele ser la mejor garantía de la SST. El Estudio General indica que no es inusual que se infravalore este derecho durante las consultas sobre temas de SST. Categorías importantes de trabajadores no pueden participar en dicho diálogo ni seleccionar a sus representantes de manera democrática, incluso en los países industrializados. La situación es difícil para los trabajadores precarios y con frecuencia no se ofrece formación ni instalaciones a los trabajadores temporales ni a los representantes de los trabajadores. La Comisión de Expertos subraya correctamente que el derecho de los trabajadores a designar sus representantes para tales consultas es esencial para la elaboración de una política adecuada de SST en el lugar de trabajo.

96. Los miembros empleadores convinieron con la Comisión de Expertos en que una gestión eficaz de la SST exige la estrecha cooperación entre todos aquellos que tengan responsabilidades y conocimientos especializados. Sin embargo, los arreglos para la cooperación tienen que tener en cuenta el tamaño de la empresa y la naturaleza de sus operaciones. Por esta razón, los convenios aciertan al no exigir formas particulares de

cooperación. Las empresas deben contar con la flexibilidad necesaria para desarrollar formas eficaces de cooperación en SST que se adecúen a su situación, que no sean burocráticas y que sean asequibles. Por ejemplo, el establecimiento de comités mixtos de SST podrían ser una forma apropiada de participación en empresas grandes, pero escaparían a los recursos de las empresas pequeñas. Los miembros empleadores subrayaron la necesidad de coordinación y cooperación entre las diferentes partes en un lugar de trabajo y declararon que se deberían estimular las buenas prácticas a ese respecto.

- 97.** El miembro gubernamental de Kenya declaró que el establecimiento de comités de seguridad y salud en los lugares de trabajo, con igualdad de representación de la dirección y los trabajadores, es obligatorio en los lugares de trabajo con más de 20 empleados, y que la formación es obligatoria para los miembros de tales comités. Un observador, en representación de IndustriALL Global Union, recordó la importancia del derecho que tiene un trabajador a participar plenamente en la elaboración y aplicación de las políticas y procedimientos en materia de SST, incluso en las evaluaciones de riesgos. Eso requiere que los comités mixtos de salud y seguridad sean eficaces y que los representantes de los trabajadores sean libremente seleccionados por los propios trabajadores. La miembro trabajadora de la República de Corea puso de relieve que los trabajadores subcontractados no podían adherirse a los comités de SST de su lugar de trabajo ni estar representados en ellos. Además, indicó que debería reforzarse el papel de los sindicatos en la SST.

Derechos y obligaciones de los trabajadores

- 98.** Los miembros empleadores recordaron que una cultura de seguridad y salud es aquella en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente para garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y obligaciones definidos. Reconocieron la importancia de que el trabajador tenga derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, pero consideraron que hay una estrecha relación entre los derechos y las obligaciones de los trabajadores con respecto a la SST. A ese respecto, el Estudio General proporciona relativamente poca información sustancial acerca

de la legislación y la práctica sobre las obligaciones de los trabajadores, y dado que para la gestión eficaz de la SST es importante una estrecha cooperación entre trabajadores y empleadores, hace falta un examen más detenido. El principio de responsabilidad debe aplicarse a todos los que tengan responsabilidades y obligaciones en materia de SST, incluidos los trabajadores.

99. Los miembros trabajadores consideraron que sigue siendo motivo de preocupación el derecho de los trabajadores a alejarse del peligro en caso de peligro grave e inminente en el puesto de trabajo para su seguridad y salud. No es aceptable que se impida ese derecho o que dependa de procedimientos preliminares. Varios gobiernos han indicado que ese derecho no está fijado en la legislación nacional, infringiendo los requisitos de los tres convenios sectoriales. También es motivo de preocupación la ausencia frecuente de que se proporcione a los trabajadores equipo y ropa de protección personal. Los trabajadores temporales o precarios también deben tener pleno derecho a beneficiarse de tales medidas.

100. Con respecto a la aplicación en la práctica de los derechos de los trabajadores, la miembro trabajadora del Japón subrayó la importancia del derecho de los trabajadores a alejarse de las situaciones de peligro y a este respecto se refirió al desastre de Rana Plaza. La miembro trabajadora de la República de Corea indicó que en su país se habían presentado demandas relacionadas con el ejercicio del derecho a rechazar trabajos peligrosos según lo estipulado en los convenios de negociación colectiva. El miembro trabajador de Ghana indicó que si bien la legislación nacional permite a los trabajadores alejarse de entornos de trabajo no seguros, ejercer tal derecho es difícil en la práctica.

Responsabilidades de los empleadores con respecto a la SST

101. Los miembros empleadores reconocieron que incumbe a los empleadores la principal responsabilidad en lo que se refiere a asegurar la SST en el lugar de trabajo, como se recoge en los respectivos convenios. Señalaron que, cuando intervienen varios empleadores, es importante en efecto que tengan asignadas entre ellos sus respectivas obligaciones con

claridad y equidad. En este contexto, los empleadores se refirieron al párrafo 269 del Estudio General, en el que se afirma que «el elevado uso de la subcontratación puede tener repercusiones significativas en términos de fragmentación de las responsabilidades de los empleadores en cuanto a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores», así como a que se hace referencia también a un estudio elaborado en relación con un importante accidente en la industria minera de un Estado Miembro de la OIT, estudio en el que se concluyó que «el establecimiento de relaciones de subcontratación es un mecanismo que parece propiciar en gran medida los abusos», y que «a menudo se usa para ofrecer peores condiciones de trabajo». Los empleadores se preguntaron si el estudio pretendía sugerir que se desaliente la subcontratación como medida para mejorar la SST y consideraron las soluciones como un caso de clara exageración. Los miembros empleadores expresaron su opinión de que, si bien la existencia de acuerdos de subcontratación puede hacer más problemática la gestión de la SST, no impide esta gestión destacando que nadie puede desincentivar el establecimiento de pequeñas empresas sólo porque la gestión formal de la SST en ellas sea más difícil que en las grandes empresas. Los empleadores manifestaron que resultados deficientes en materia de SST no deben confundirse con otras condiciones laborales desfavorables, puesto que pueden requerirse distintas soluciones.

102. La miembro trabajadora de la República de Corea puso de relieve que la proliferación de la externalización de trabajos peligrosos ha provocado el aumento de accidentes del trabajo con resultado de muerte entre los trabajadores subcontratados.

103. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire subrayó que en virtud del Código del Trabajo los empleadores están obligados a tomar medidas para proteger a los trabajadores de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales y a impartir formación en salud y seguridad a los nuevos trabajadores, así como a estar al día de los cambios legislativos o reglamentarios. El miembro gubernamental de Kenya indicó que en la legislación nacional se establecen las responsabilidades de los empleadores y éstas se aplican igualmente a los contratistas y subcontratistas. La miembro gubernamental de la República de Corea declaró

que la legislación nacional dispone que cuando los trabajadores del contratista principal y su subcontratista trabajan juntos en el mismo lugar de trabajo, el contratista principal está obligado a tomar medidas para proteger de accidentes del trabajo a los trabajadores del subcontratista, pudiéndose castigar las infracciones. Se ha elaborado un nuevo proyecto de ley para ampliar el alcance de las responsabilidades de los contratistas principales en materia de seguridad y salud con el fin de reducir las tasas de accidentes entre los trabajadores de las subcontratas. Los contratistas principales están obligados a proporcionar información adecuada sobre trabajos peligrosos a los subcontratistas, y el Gobierno apoya la cooperación entre éstos y los contratistas principales.

Importancia de las estadísticas sobre SST y los sistemas de notificación y registro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

- 104.** Los miembros empleadores coincidieron con el Estudio General en la necesidad de recopilar y analizar datos que sean pertinentes y precisos. Tal cosa es necesaria a varios efectos, en particular para fijar prioridades en la acción y los sectores económicos; para definir objetivos realistas, incluidos los indicadores de progreso; para medir los progresos y la eficacia de las medidas adoptadas; y para ayudar a las empresas en sus esfuerzos por impedir accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo. Si bien la recopilación de datos plantea un problema para muchos sistemas estadísticos nacionales, como se afirma en el párrafo 161 del Estudio General, esa recopilación constituye una condición previa necesaria para la aplicación apropiada de los convenios. Un método de recopilación de datos, al que se hace referencia en los instrumentos sectoriales de SST, es el envío de informes sobre accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales y la notificación de los mismos. En su párrafo 175, el Estudio General da cuenta de alegaciones de sindicatos relativas al incumplimiento por los empleadores de sus obligaciones en materia de registro y notificación. Si bien se conviene en que el registro y notificación de accidentes y enfermedades por los empleadores constituye una fuente importante de información sobre SST, es importante que esas indicaciones de incumplimiento, en ausencia de confirmación

oficial, sean claramente marcadas como alegaciones. No obstante, los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la recomendación hecha por la Comisión de Expertos en el párrafo 176 de que se han de examinar las causas de la notificación insuficiente y, sobre la base del resultado del examen, identificar medidas proactivas para encarar las dificultades. Estas dificultades pueden consistir en notificaciones erróneas debido a la notificación de accidentes privados como ocupacionales, y a la falta de conocimiento sobre el sistema de notificación.

105. Los miembros trabajadores señalaron que el Estudio General ha subrayado varios problemas a raíz de los cuales el número de casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales declarados es considerablemente inferior a la realidad. Apoyaron la exhortación de la Comisión de Expertos para que los gobiernos establezcan un sistema eficaz y sólido para la notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en consulta con los interlocutores sociales. Tal medición es esencial para la aplicación de una política eficaz. Constituye motivo de preocupación que aún es frecuente observar dificultades incluso en los países más industrializados.

106. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, expresó su preocupación por las dificultades en la recopilación y el análisis de datos sobre SST y se sumó a la Comisión de Expertos en recordar la importancia fundamental de contar con información estadística fiable sobre la SST.

107. El miembro empleador de la India indicó que si bien los accidentes se recogen en las estadísticas de SST, es frecuente que pasen desapercibidas las enfermedades profesionales causadas por la exposición prolongada a condiciones de trabajo peligrosas. La miembro trabajadora de la República de Corea declaró que las estadísticas oficiales sobre accidentes del trabajo infravaloran el número de accidentes, y que existe una falta de información

estadística relativa a los accidentes mortales del trabajo en las relaciones de trabajo encubiertas. Se ha presionado a los trabajadores, en particular los precarios, para que no notifiquen accidentes ni soliciten indemnización, o para que notifiquen accidentes como no relacionados con el trabajo. La miembro gubernamental de la República de Corea declaró que ciertas estimaciones de accidentes del trabajo incluyen accidentes que no son del trabajo así como accidentes ocurridos entre trabajadores autónomos, y que por tanto las cifras oficiales del Gobierno sobre accidentes del trabajo son más fiables.

Mecanismos para lograr el cumplimiento

108. Los miembros trabajadores subrayaron que aunque es importante tener un buen marco legislativo, son esenciales los mecanismos de vigilancia a fin de velar por el cumplimiento y, de ser necesario, imponer sanciones en caso de infracciones graves. Tales mecanismos redundan en interés de los empleadores honestos que, de otro modo, sufrirán la competencia desleal de aquellos que realizan prácticas carentes de escrúpulos. La Comisión de Expertos señaló que la falta de recursos humanos y materiales de los servicios de inspección es un problema que se repite en todas las regiones del mundo. A ese respecto, es fundamental el papel de las autoridades públicas. Las iniciativas privadas de inspección y las normas de la ISO no pueden ser sustitutos eficaces de la función de la inspección del trabajo. La asignación de recursos humanos y materiales suficientes, la imposición de multas fuertes y disuasorias en caso de infracciones, la disponibilidad de una formación adecuada para los inspectores así como el acceso a todos los lugares de trabajo sin autorización previa son, todos, requisitos previos fundamentales para una política eficaz de SST. Por tanto, los miembros trabajadores apoyaron plenamente el llamamiento de la Comisión de Expertos a los gobiernos para que velen por que, a fin de contar con una inspección del trabajo eficaz, se cuente con las aptitudes, los recursos y el personal que sean necesarios.

109. Los miembros empleadores señalaron que un importante problema de la inspección del trabajo sigue siendo la falta de recursos humanos y materiales. Hacen falta enfoques estratégicos de la planificación de la inspección del trabajo, incluidos los ejemplos de los

párrafos 440 y 441 del Estudio General. El cumplimiento efectivo y eficaz no sólo es cosa de recursos, sino de la calidad de la inspección, las aptitudes y capacidades de los inspectores y los métodos utilizados, incluido el uso de los megadatos en la planificación de la inspección. Además, las multas, si bien constituyen un componente vital de la gestión del cumplimiento de la SST, no son más que uno de muchos elementos. No resulta apropiado que el Estudio General dedique primero mucho espacio a tratar de las sanciones dando prioridad a un enfoque represivo y seguidamente pase a tratar de la acción preventiva como, por ejemplo, la orientación, el asesoramiento y la información.

110. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, declaró que el enfoque debería ponerse en la aplicación práctica y la observancia de las disposiciones sobre SST en todos los niveles, y puso de relieve el importante papel que desempeña la inspección del trabajo para conseguir progresivamente un entorno de trabajo seguro y saludable. La miembro gubernamental de Bélgica subrayó la importancia de reforzar la inspección del trabajo y el miembro gubernamental de Suecia subrayó que se habían asignado recursos importantes a la contratación y la formación de nuevos inspectores de seguridad y salud en el trabajo.

111. El miembro empleador de la India indicó que debe comprenderse el énfasis puesto en el papel de la inspección y la necesidad de más recursos a la luz de la necesidad de más educación, sensibilización y creación de capacidad y no como un aumento de las inspecciones y los procesamientos. La miembro empleadora de la República Islámica del Irán indicó que hace falta que los Estados Miembros refuercen su eficacia normativa con respecto a la SST, incluso mediante la promoción de la cooperación y la coordinación entre los organismos reguladores.

112. El miembro trabajador de Sudáfrica exhortó a que se desarrolle la capacidad de la inspección en los tres sectores abarcados por el Estudio General. El miembro trabajador de Ghana consideró que los gobiernos tienen la obligación de proporcionar recursos suficientes para los mecanismos de regulación que promueven la SST y que en lo inmediato hay que prestar atención a crear la capacidad de las instituciones encargadas de la inspección del trabajo. Un observador, representante de IndustriALL Global Union, declaró que no son eficaces las iniciativas privadas para controlar el cumplimiento.

Amplio reconocimiento del costo económico de las condiciones de trabajo peligrosas e insalubres

113. Los miembros empleadores subrayaron que el Estudio General señala correctamente, además del tremendo costo humano, el importante impacto económico de la insuficiencia de medidas de SST producido por las horas de trabajo perdidas, las interrupciones de la producción, el tratamiento de las lesiones y enfermedades profesionales, la rehabilitación y la indemnización. Los miembros trabajadores pusieron de relieve el efecto devastador de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y consideraron que hacen falta mecanismos de observancia para que aquellos que ignoran las normas de seguridad no consigan una ventaja económica temporal. El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, indicó que las políticas eficaces de SST no sólo contribuyen a salvaguardar la vida y la salud de los trabajadores, sino que también desempeñan la función vital de aumentar la competitividad y la productividad de las empresas, de facilitar el establecimiento de condiciones de igualdad y de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Además, la miembro gubernamental de Bélgica consideró que unas condiciones de trabajo peligrosas e insalubres provocan la reducción de la productividad y quiebras, despidos y cierres y que constituyen una forma de competencia desleal entre las empresas. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán recordó que, aunque las vidas de los trabajadores no se pueden medir en términos económicos, el promedio de

las pérdidas y costos en que se incurre a causa de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales equivale entre un 5 y un 7 por ciento del PIB en los países industriales, y a más del 12 por ciento del PIB en algunos otros. Reducir esta pérdida mediante políticas gubernamentales eficaces, la sensibilización de los empleadores y la formación de los trabajadores puede contribuir a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza. Además, la miembro empleadora de la República Islámica del Irán declaró que unos altos estándares en las prácticas de salud y seguridad producen sus réditos, pues ayudan a las empresas a evitar enfermedades y accidentes en el personal y sus costos asociados. Los altos estándares también ayudan a tener reputación entre los clientes, las instancias de regulación y los empleados.

Ratificaciones recientes y perspectivas de futuro

- 114.** Los miembros trabajadores apoyaron los esfuerzos por promover la ratificación de todos los convenios abarcados por el Estudio General. Animaron a todos los Estados Miembros que tengan dudas acerca de la conformidad de su legislación nacional con los convenios a que soliciten la asistencia técnica de la Oficina con miras a examinar la posibilidad de su ratificación.
- 115.** Los miembros empleadores declararon que la promoción de la ratificación del Convenio núm. 187 constituye un buen punto de partida. Los instrumentos sectoriales abarcados por el Estudio General han tenido pocas ratificaciones y, a la luz de las dificultades detectadas, no parece haber un verdadero entusiasmo por su ratificación futura. Además, los miembros empleadores expresaron su preocupación por la división entre regiones en lo que respecta a las ratificaciones, en particular entre Europa y la región de Asia y el Pacífico. Ello plantea interrogantes en cuanto a las percepciones que existen sobre la función y los beneficios de la ratificación de los convenios SST de la OIT, en particular los instrumentos sectoriales. Los miembros empleadores también señalaron que, en lo que respecta al Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62), ninguno de los Estados Miembros que ha presentado una memoria para el Estudio General ha indicado que tenga la intención

de ratificar el Convenio núm. 167, más actual, o de denunciar el Convenio núm. 62. Los miembros empleadores consideraron que no aporta ninguna ayuda la falta de voluntad por comprometerse con instrumentos más modernos.

116. El miembro gubernamental de Suecia alentó a los Estados Miembros a ratificar los instrumentos en cuestión. La miembro gubernamental de Noruega indicó que su Gobierno ha ratificado recientemente el Convenio núm. 187. El proceso de ratificación ha llevado bastante tiempo, pues ha sido necesario un asesoramiento exhaustivo a fin de entender y aclarar las implicaciones del Convenio, que es lo bastante flexible como para dejar a los países que lo ratifiquen un amplio margen de discrecionalidad. El miembro gubernamental de Côte d'Ivoire recordó que su Gobierno ratificó en 2016 varios convenios de SST, incluidos los Convenios núms. 155, 161 y 187. La miembro gubernamental de Bélgica indicó que su país se dispone a ratificar el Convenio núm. 187, mientras que ya han sido ratificados los tres convenios sectoriales. La miembro gubernamental de Marruecos indicó que, aunque Marruecos ya ha ratificado el Convenio núm. 176, la ratificación del Convenio núm. 187 se encuentra en la etapa final de depositar el instrumento de ratificación en la OIT.

117. El miembro trabajador de Ghana indicó que la ratificación de los convenios abarcados en el Estudio General se promoverá dentro del marco nacional tripartito existente. El miembro trabajador de Suiza expresó la esperanza de que Suiza ratifique los convenios. La miembro trabajadora de la República de Corea indicó que la República de Corea ha ratificado algunos convenios de SST, incluido el Convenio núm. 187, pero no los convenios sectoriales, y subrayó la importancia de hacerlo.

Possible acción de la OIT

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

1. Acción normativa

119. Los miembros trabajadores consideraron que no es necesario consagrar tiempo ni recursos al desarrollo de un instrumento refundido que sustituya las normas actuales. Los instrumentos existentes ofrecen suficiente flexibilidad y claridad y ya hacen posible tomar plenamente en consideración las situaciones nacionales concretas. Como se indicó en el consenso tripartito en 2015 durante el Foro de diálogo mundial sobre buenas prácticas y desafíos en la promoción del trabajo decente en proyectos de construcción e infraestructuras, es mucho más necesario organizar una sólida campaña que estimule a más países a ratificar los cuatro convenios.

120. Los miembros empleadores tomaron nota de las sugerencias hechas por determinados gobiernos en el Estudio General de refundir las normas existentes. Hay 18 convenios de SST actualizados, y el enfoque que el Estudio General pone en cuatro convenios no es una base suficiente para examinar el contexto general de ese tema importante. Los convenios sectoriales de SST existentes son indebidamente detallados. Mirando hacia adelante, los miembros empleadores promoverían la idea de un convenio marco único y coherente que combine elementos tanto del Convenio núm. 155 como del Convenio núm. 187. Se podría recurrir a convenios pertinentes, incluidos los del Estudio General, a fin de obtener un enfoque progresivo que permita una fácil aplicación y ratificación y, de ser necesario, enmiendas en los sectores abarcados. Hace falta un enfoque general de la SST, ya que la discusión actual no incluye sectores importantes con cifras elevadas de accidentes, como la silvicultura y la pesca. Eso se ha hecho antes, pues el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 (MLC, 2006) fusionó, coordinó y reestructuró todo el enfoque del sector del trabajo marítimo. A ese respecto, se debería pedir al Consejo de Administración que examine las maneras y los medios, tal vez utilizando el MEN, de examinar todas esas cuestiones de manera general.

121. La miembro gubernamental de Noruega, señalando que los convenios sectoriales son técnicos y detallados y que los instrumentos de SST adolecen de bajas tasas de ratificación,

declaró que debería haber un examen en cuanto a si es necesaria una revisión de los instrumentos con el fin de conseguir todo su potencial. El MEN podría ser la ocasión apropiada para ello. Además, el miembro gubernamental de Suecia dijo que queda a la espera de la labor del Grupo de Trabajo tripartito del MEN en la esfera de la seguridad y salud en el trabajo.

2. Cooperación para el desarrollo y asistencia técnica

122. Los miembros trabajadores animaron a la OIT a lanzar una campaña urgente, a gran escala e intensiva para promover la ratificación y la aplicación efectiva de los instrumentos abarcados por el Estudio General y para facilitar las aclaraciones jurídicas, la asistencia técnica y la formación al respecto que fueren necesarias. También hace falta que la Oficina desempeñe un papel proactivo para informar más eficazmente a los Estados Miembros en lo que respecta a la flexibilidad que ofrecen los instrumentos para adaptarlos a las circunstancias nacionales específicas.

123. Los miembros empleadores apoyaron que se promocióne la ratificación y la aplicación del Convenio núm. 187, instrumento moderno y flexible. Sin embargo, no apoyaron que los convenios sectoriales sean objeto de una campaña de ratificación y aplicación.

124. Los miembros trabajadores señalaron que un gran número de países ya ha recibido asistencia técnica y apoyo, incluso para el desarrollo y la formulación de sus políticas nacionales de SST. Es necesario que la OIT refuerce su asistencia técnica, incluso en los campos de la creación de las capacidades y de la formulación de políticas. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que la Oficina responda con rapidez a las solicitudes de asistencia y apoyo.

125. En vista de las numerosas solicitudes de asistencia técnica y de asesoramiento sobre legislación y práctica en materia de SST, así como de fortalecimiento de las capacidades en materia de SST para los interlocutores sociales, los miembros empleadores consideraron que la OIT debería aumentar la asistencia que facilita en materia de SST y trasladar un mayor

porcentaje de sus recursos disponibles a la cooperación técnica en esa esfera. La OIT debería intensificar su asistencia técnica a los Estados Miembros en materia de SST, en particular con respecto a hacer evaluaciones de riesgos y a concentrar los limitados recursos de la inspección del trabajo en sectores de alto riesgo. Debería seguir proporcionando asistencia a los Estados Miembros que lo necesiten con respecto a la recopilación de datos sobre SST y desarrollar las herramientas y el material de orientación pertinentes, incluso para la validación de los datos con el fin de asegurar la calidad necesaria de la información estadística. La OIT también debería ayudar a crear la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de SST. Esas organizaciones desempeñan un papel indispensable en la promoción de una cultura de la SST y la aplicación de sistemas de SST y de programas de SST. Tomando nota de las tasas de mortalidad relacionadas con el trabajo, coincidieron en que las medidas sobre SST exigen una acción coordinada. A ese respecto, los miembros empleadores pusieron de relieve que se necesitará un enfoque integrado con el fin de que las políticas en materia de SST surtan efecto.

- 126.** El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, República de Moldova, Montenegro y Serbia, indicó que hacen falta herramientas prácticas, guías y prácticas óptimas para ayudar a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas a realizar evaluaciones de riesgo de calidad para mejorar el rendimiento de la SST. Reconociendo que la OIT ya ha proporcionado recomendaciones pertinentes, valiosas consultas y cooperación técnica en curso con miras a crear un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, el miembro gubernamental de la República Islámica del Irán invitó a la OIT a llevar a cabo actividades de creación de capacidad, como cursos de formación y talleres, de manera periódica y en varios países, al objeto de compartir las lecciones extraídas con el fin de prevenir los accidentes del trabajo. El miembro gubernamental de Egipto saludó la cooperación continua con la OIT para crear la capacidad de los interlocutores sociales en la esfera de la SST,

mientras que el miembro gubernamental de Kenya solicitó asistencia técnica de la OIT con el fin de hacer frente a las lagunas que en la legislación y en la práctica se presentan en la aplicación y el cumplimiento de los convenios ratificados.

127. El miembro trabajador de Ghana exhortó a la OIT a promover la ratificación de las normas relativas a la SST entre los Estados Miembros, al tiempo que las Oficinas Regionales de la OIT deberían proporcionar asistencia técnica con miras a la aplicación de tales normas. Un observador, representante de IndustriALL Global Union, subrayó que la ratificación del Convenio núm. 176 está avanzando demasiado lento y alentó a la OIT a promover la ratificación y la aplicación de las normas de SST de la OIT y a prestar más atención a la recopilación de datos sobre accidentes del trabajo. La miembro trabajadora del Japón exhortó a la OIT a llevar a cabo actividades de creación de capacidad y de formación en SST para los empleadores y los trabajadores conjuntamente.

128. La miembro empleadora de la República Islámica del Irán exhortó a la OIT a proporcionar asistencia técnica y apoyo con miras a ayudar a su país a estudiar la posibilidad de ratificar los instrumentos de la OIT en materia de SST, a desarrollar actividades de sensibilización, en relación con los requisitos de los instrumentos de SST abarcados por el Estudio General, y a crear capacidades en el plano nacional sobre la aplicación de las medidas de SST. A ese respecto, la OIT debería ampliar y aumentar los programas actuales para, teniendo particularmente como objetivo determinadas esferas técnicas y países específicos, ayudar a los Estados Miembros a desarrollar y mejorar sus infraestructuras nacionales, incluidos los marcos legislativo y normativo de la SST.

Observaciones finales

129. Los miembros trabajadores animaron a la OIT a lanzar una campaña urgente e intensiva para promover la ratificación y la aplicación efectiva de los instrumentos abarcados por el Estudio General y a facilitar las explicaciones jurídicas, la asistencia técnica y la formación al respecto que fueren necesarias. Alentaron a todos los Estados Miembros que tuvieran dudas

en cuanto a la conformidad de su legislación nacional con los convenios a solicitar asistencia técnica de la Oficina con miras a examinar la posibilidad de su ratificación o aplicación. También hace falta que la Oficina desempeñe un papel proactivo para informar más eficazmente a los Estados Miembros en lo que respecta a la flexibilidad que ofrecen los instrumentos para adaptarlos a las circunstancias nacionales específicas.

130. Los miembros trabajadores reiteraron su preocupación de que muchos países que han ratificado los Convenios núms. 176 y 184 aún no hayan formulado una política nacional coherente sobre SST en esos sectores en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Además, varias organizaciones han informado en el Estudio General de las dificultades prácticas y las pocas oportunidades existentes para celebrar consultas nacionales sobre la SST. En el Estudio General se ha subrayado la importancia y la contribución significativa de los convenios colectivos en la esfera de la SST a ese respecto. Además, para la formulación de una política nacional eficaz en materia de SST es esencial el establecimiento de un sistema eficaz y sólido en consulta con los interlocutores sociales para el registro de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Son preocupantes a este respecto las dificultades que con frecuencia surgen en los países más industrializados. La inspección del trabajo es fundamental para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales, y las iniciativas privadas de control del cumplimiento no son un sustituto apropiado. Una política eficaz de SST exige la asignación de recursos humanos y materiales suficientes, la imposición de sanciones fuertes y disuasorias en caso de infracciones, la disponibilidad de formación adecuada para los inspectores y que éstos puedan acceder a todos los establecimientos sin autorización previa. Los miembros trabajadores reiteraron que los gobiernos deben asegurar que se cuente con lo necesario en materia de aptitudes, recursos y personal para garantizar una eficaz inspección del trabajo.

131. Con respecto a las actividades normativas, no es necesario consagrar tiempo y recursos a la elaboración de un instrumento consolidado que sustituya a las normas actuales, puesto que los instrumentos existentes ofrecen suficiente flexibilidad y claridad y ya permiten tener en

cuenta las circunstancias nacionales. Se deben mantener los convenios y recomendaciones sectoriales. La necesidad de que sea así queda lamentablemente ilustrada por las estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: la minería sigue siendo la ocupación más peligrosa del mundo; al sector agrícola corresponde la mitad de los accidentes mortales en el lugar de trabajo que se dan en el mundo; y el sector de la construcción todavía registra un número desproporcionado de accidentes mortales. A la luz de esa realidad, se han redactado convenios específicos para esos sectores que traduzcan los principios generales expuestos en el Convenio núm. 155 a directivas más específicas adaptadas a esos sectores. Ese enfoque conserva hoy su validez.

132. Los miembros empleadores subrayaron que hay consenso en que mejorar la seguridad y salud en el trabajo repercute positivamente en las condiciones de trabajo, en la productividad y en el desarrollo económico y social. La promoción de la SST y la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales constituyen un elemento central de la misión fundadora de la OIT y del Programa de Trabajo Decente. Además, la promoción de entornos de trabajo salvos y seguros para todos los trabajadores es un elemento destacado del Programa de Desarrollo Sostenible. La SST es una preocupación de alcance mundial y una prioridad para los mandantes de la OIT, y también debería ser objeto de una clara prioridad en las actividades de la OIT, incluidas las actividades normativas. La OIT debería aumentar la asistencia técnica que brinda a los Estados Miembros en materia de SST, particularmente en lo relativo a la recogida de datos, a la realización de evaluaciones de riesgos y a centrar los recursos limitados de la inspección del trabajo en los sectores de alto riesgo.

133. Los miembros empleadores subrayaron que en la SST siempre se debería dar prioridad al enfoque basado en la prevención frente a las sanciones y otros enfoques represivos. A tal fin, la OIT también debería reforzar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de SST, pues estas organizaciones desempeñan una función indispensable en la promoción de una cultura de prevención en la SST, en el funcionamiento adecuado de los sistemas de SST y en la aplicación de los programas de SST. Es necesario

que empleadores y trabajadores cooperen eficaz y eficientemente, y los mecanismos de participación deben adaptarse a las pequeñas y medianas empresas. A fin de que la gestión de la SST en los establecimientos sea eficaz, tanto empleadores como trabajadores han de estar a la altura de sus deberes y responsabilidades, mientras que la normativa ha de ser sencilla y clara y las instituciones no deben ser indebidamente burocráticas.

- 134.** Subrayando que la eficacia de las estrategias y los programas nacionales dependen de su propiedad tripartita, los miembros empleadores apoyaron que se promocióne la ratificación y la aplicación del Convenio núm. 187, instrumento moderno y flexible. Por otro lado, considerando que los Convenios núms. 167, 176 y 184 no parecen haber conseguido la aceptación de los mandantes, los empleadores no apoyaron que sean objeto de una amplia campaña de ratificación y aplicación. Los miembros empleadores consideraron que la SST se debe analizar de manera general. A ese respecto, subrayaron que no deberían pasarse por alto otros sectores que plantean riesgos, como los de la pesca y la silvicultura, y que no debería ponerse el acento únicamente en la seguridad, sino en la salud y en la prevención de las enfermedades. Las discusiones tripartitas que tienen lugar en el contexto del MEN ofrecen la oportunidad de debatir la posibilidad de refundir las normas de la OIT en materia de SST con el fin de asegurar que sigan siendo pertinentes para el mundo del trabajo. A medio plazo, y a la espera de esa refundición, la presentación de memorias y la supervisión de los convenios sobre SST deberían centrarse en unas pocas disposiciones cruciales.

* * *

- 135.** La representante del Secretario General puso de relieve que tanto el Estudio General como las opiniones vertidas en el curso de su discusión inspirarán el examen de 19 instrumentos sobre SST (disposiciones generales y riesgos específicos) que el Grupo de Trabajo tripartito del MEN realizará en su reunión de septiembre de 2017. La discusión también inspirará varias iniciativas de la OIT relativas a la SST y en concreto el programa de referencia denominado Acción Global para la Prevención en el ámbito de la seguridad y salud en el

trabajo. A este respecto, tomó debida nota de las sugerencias formuladas por varios miembros de la Comisión con respecto a la asistencia técnica en materia de SST e indicó que serían señaladas a la atención de los colegas del departamento técnico correspondiente que han colaborado estrechamente en la preparación y el seguimiento del Estudio General. Esta discusión plantea puntos importantes que podrían inspirar los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo del año próximo relativos a una eficaz cooperación para el desarrollo de la OIT en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible así como el debate sobre la violencia y el acoso contra mujeres y hombres en el mundo del trabajo.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

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

136. Durante una sesión especial, la Comisión examinó los casos de incumplimiento grave por parte de los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relativas a las normas ⁵. Tal como se explica en el documento C.App./D.1, parte V, se aplican los siguientes criterios: incumplimiento durante al menos los dos últimos años de la obligación de envío de memorias sobre convenios ratificados; incumplimiento desde hace al menos dos años de envío de las primeras memorias sobre la aplicación de convenios ratificados; incumplimiento de la obligación de enviar información referente a todas o la mayor parte de las observaciones de la Comisión de Expertos; incumplimiento durante los últimos cinco años de la obligación de enviar memorias sobre convenios y recomendaciones no ratificados; omisión de la obligación de someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia en al menos siete reuniones; y omisión de la obligación de indicar las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de

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

la Constitución, se han comunicado copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la Oficina en virtud de los artículos 19 y 22. La Presidenta explicó los métodos de trabajo de la Comisión con miras a la discusión de estos casos.

- 137.** Los miembros empleadores recordaron que el funcionamiento del sistema de control de la OIT se basa fundamentalmente en la información proporcionada por los gobiernos en sus memorias. El cumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias es fundamental para un control apropiado y efectivo de las normas de la OIT. Los Estados Miembros tienen la obligación de proporcionar copias de sus memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. El cumplimiento de esta obligación también es fundamental para la implantación del tripartismo a escala nacional. Observando con preocupación las informaciones relativas al número de memorias solicitadas, recibidas antes del 1.º de septiembre, así como a las que no se han recibido, y en general al aumento de los casos de incumplimiento grave en relación al año anterior, los miembros empleadores consideran que el incumplimiento de la obligación de presentación de memorias debe abordarse de una manera más adecuada. El sistema de control de la OIT no puede funcionar si dichas memorias no se transmiten con regularidad. Los miembros empleadores pidieron a la Comisión y a la Oficina que proporcionen información sobre las medidas concretas que se han adoptado para ayudar a estos países a cumplir con sus obligaciones de presentación de memorias, y esta cuestión debería figurar en el orden del día de las próximas consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. Por tratarse de medidas de preparación, la Oficina debería asistir más eficazmente a los Estados Miembros en el proceso previo a la ratificación, en particular informándoles de las obligaciones que les incumben en materia de presentación de memorias y acerca de la necesidad de movilizar los recursos necesarios para este fin. Además, de forma experimental, podrá preverse un formulario único de memoria para los convenios que tratan sobre asuntos relacionados entre sí. Los miembros empleadores preguntaron cuántas memorias no se señalan a la atención de la Comisión de Expertos por falta de tiempo y/o de

recursos, y qué medidas concretas están considerando la Comisión de Expertos y la Oficina con el fin de evitar examinar memorias que contienen información obsoleta. Es preciso centrarse en informar sobre cuestiones normativas esenciales contempladas en los convenios de la OIT y plantearse la concentración, la consolidación y la simplificación del sistema de normas y de control de éstas para garantizar una evolución sostenible. Con respecto a la participación de los interlocutores sociales en el sistema de control, sigue habiendo casos en que los gobiernos no dan a conocer sus memorias a los interlocutores sociales. La Oficina debería redoblar sus esfuerzos para alentar a los gobiernos a respetar esta obligación.

- 138.** Los miembros trabajadores recordaron que el respeto de las obligaciones constitucionales sigue siendo el fundamento del sistema de control de la OIT. La gobernanza de este último se basa en la imposición a los Estados Miembros de cumplir, entre otros, los artículos 22 y 35 de la Constitución. Los casos de incumplimiento grave deben examinarse con atención, sobre todo en lo referente a los convenios ratificados. Gracias a la asistencia técnica de la OIT, algunos países han realizado progresos importantes, pero queda mucho por mejorar. También este año se ha recibido un número muy elevado de memorias cuando el plazo del 1.º de septiembre ya había vencido. Por tanto, es esencial no solamente ajustarse a la obligación de hacer una memoria, sino también de presentarla dentro del plazo exigido. Los incumplimientos mencionados esconden a menudo situaciones inquietantes, como la Comisión de Expertos ha mencionado en su informe que esta situación es preocupante. El diálogo entre los órganos de control de la OIT y los Estados Miembros es esencial para la aplicación efectiva de los convenios ratificados. A su vez, se observa una evidente falta de voluntad de cumplir la obligación de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes. Por último, hay que lamentar que el incumplimiento de la obligación de comunicar memorias e informaciones a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en virtud del artículo 23, párrafo 2, de la Constitución impida a los interlocutores sociales participar en la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo. La Oficina debería asegurarse de que los países con dificultades se benefician de la asistencia técnica para que puedan cumplir sus obligaciones.

La iniciativa de la Oficina, tras la 105.^a reunión de la Conferencia de 2016, de enviar cartas a los Estados Miembros que incumplen las obligaciones constitucionales debe aplaudirse.

- 139.** Una representante de la Oficina proporcionó a la Comisión informaciones sobre la asistencia técnica personalizada que se había prestado en algunos países insulares del Pacífico, en febrero de 2017, en relación con las obligaciones de presentación de memorias sobre el MLC, 2006. La prestación de esta asistencia técnica permitió la presentación de las primeras memorias de los gobiernos sobre la aplicación del MLC, 2006.

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

- 140.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado cumplimiento a los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Esas disposiciones exigen que los Estados Miembros sometan, en el término de doce meses o, excepcionalmente, de dieciocho meses a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión, a la autoridad o autoridades competentes en ese asunto para que promulguen legislación o adopten otras medidas, informen al Director General de la OIT sobre las medidas tomadas a tal fin, e indiquen cuál es la autoridad competente.

- 141.** La Comisión observó que, a fin de facilitar sus deliberaciones, el informe de la Comisión de Expertos sólo mencionaba a aquellos gobiernos que no han proporcionado a las autoridades competentes ninguna información sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante, por lo menos, las últimas siete reuniones (desde la 95.^a reunión de 2006 a la 104.^a reunión de 2015, debido a que la Conferencia no había adoptado ningún convenio ni recomendación durante las 97.^a (2008), 98.^a (2009) y 102.^a (2013) reuniones). Se estimó que ese lapso era suficientemente largo como para justificar que se invitara a las delegaciones gubernamentales a una reunión especial de la Comisión de la Conferencia, en la que podrían explicar los motivos de los retrasos en la sumisión.

142. La Comisión tomó nota de la información y las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra durante la sesión especial. Tomó nota de las dificultades específicas mencionadas por los delegados de algunos países para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y, en particular, de su intención de cumplir a la brevedad con su obligación de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes. Algunos gobiernos han solicitado la asistencia de la OIT para clarificar cómo proceder y completar el proceso de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a sus parlamentos nacionales en consulta con los interlocutores sociales.

143. La Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, protocolos y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales. Recordó también que esta obligación constitucional es un requisito de la máxima importancia para garantizar la eficacia de las actividades normativas de la OIT. La Comisión recordó asimismo que los gobiernos podían solicitar asistencia técnica a la Oficina a fin de subsanar sus dificultades a estos efectos.

144. La Comisión tomó nota de que los siguientes países están aún en situación de incumplimiento grave de la obligación de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes, a saber: **Angola, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Belice, Burundi, Comoras, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Kuwait, Liberia, Libia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Samoa, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia y Vanuatu.** La Comisión expresó su firme esperanza de que los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones constitucionales de sumisión.

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

145. La Comisión tomó nota de la información y las explicaciones suministradas por los representantes gubernamentales que hicieron uso de la palabra durante la sesión especial. Algunos gobiernos solicitaron la asistencia de la OIT. La Comisión recordó que el envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados constituye una obligación constitucional fundamental y la base del sistema de control. Reiteró asimismo la importancia crucial que reviste el hecho de enviar las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión recalcó la importancia de observar los plazos previstos. Además insistió en la gran importancia que tiene para la continuación del diálogo con los gobiernos interesados que la información transmitida en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos sea clara y completa. En este sentido, la Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de estas obligaciones y reiteró que la OIT puede ofrecer asistencia técnica para contribuir a dicho cumplimiento. La Comisión toma nota de los resultados positivos de la asistencia técnica prestada por la Oficina para hacer frente a temas de presentación de memorias, por ejemplo, el Taller regional tripartito organizado en los países insulares del Pacífico, en febrero de 2017, sobre la presentación de memorias en relación con la aplicación del MLC, 2006.

146. La Comisión tomó nota de que, a la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos de 2016, la proporción de memorias recibidas (artículo 22 de la Constitución) fue del 69,5 por ciento (69,3 por ciento para la reunión de 2015). Desde entonces, se han recibido otras memorias, lo que ha aumentado la cifra hasta el 77,3 por ciento (frente al 75,6 por ciento en junio de 2016).

147. La Comisión tomó nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hace al menos dos años por los Estados siguientes: **Belice, Comoras, Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, República de Maldivas, Santa Lucía, Somalia, Timor Leste y Yemen.**

148. La Comisión tomó nota también de que algunas primeras memorias sobre los convenios ratificados no han sido proporcionadas, desde hace al menos dos años, por los Estados siguientes: **Barbados, Guinea Ecuatorial, Guyana, República de Maldivas, Nicaragua, Nigeria, San Vicente y las Granadinas y Reino Unido (Bermudas).**

149. La Comisión tomó nota de que no ha recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales se había pedido una respuesta para el período que finalizó en 2016 a los países siguientes: **Belice, Cabo Verde, Comoras, Congo, Croacia, República Democrática del Congo, Dominica, Eritrea, Gambia, Grecia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Libia, Nicaragua, Países Bajos (Aruba), Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Singapur, República Árabe Siria, Sri Lanka, Swazilandia, Tailandia, Timor-Leste, Vanuatu, Viet Nam y Yemen.**

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

150. La Comisión destacó la importancia que concedía a la obligación constitucional de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. En efecto, estas memorias posibilitan una mejor evaluación de la situación en el contexto de los estudios generales de la Comisión de Expertos. A este respecto, la Comisión expresó su profunda preocupación por la omisión en el cumplimiento de esta obligación y reiteró que la OIT podía brindar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de esta obligación.

151. La Comisión tomó nota de que, en los últimos cinco años, ninguna de los siguientes países ha suministrado las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones correspondientes, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, a saber: **Armenia, Belice, Comoras, Congo, Dominica, República Democrática del Congo, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, Nigeria, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santa**

Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tuvalu, Vanuatu, Yemen y Zambia.

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

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

2. Aplicación de los convenios ratificados

153. La Comisión tomó nota con interés de las informaciones suministradas por la Comisión de Expertos en el párrafo 54 de su informe, en el que se enumeran los nuevos casos en que la Comisión ha expresado su satisfacción con las medidas adoptadas por los gobiernos como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Además, la Comisión de Expertos enumeró, en el párrafo 57 de su informe, los casos en los cuales se tomó nota con interés de las medidas adoptadas que garantizan una mejor aplicación de los convenios ratificados. Estos resultados representan una prueba tangible de la efectividad del sistema de control.

154. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia examinó 24 casos individuales relativos a la aplicación de varios convenios ⁶.

2.1. *Casos especiales*

155. La Comisión consideró oportuno llamar la atención de la Conferencia sobre la discusión que tuvo lugar respecto de los casos mencionados en los siguientes párrafos, cuyo resumen completo figura en la Parte II del presente informe.

2.2. *Casos de falta continua de aplicación*

156. La Comisión reiteró que sus métodos de trabajo ofrecen una lista de casos de falta continua de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados sobre los que la Comisión haya discutido previamente. Este año la Comisión no ha hecho ninguna referencia al respecto.

3. **Participación en la labor de la Comisión**

157. La Comisión expresó su gratitud a los 52 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

158. Sin embargo, la Comisión lamentó que los gobiernos de los siguientes países no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias o de otras obligaciones relativas a las normas: **Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Cabo Verde, Comoras, Eritrea, Fiji, Gabón, Haití, Kirguistán, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, República Árabe Siria, Sri Lanka, Swazilandia, Viet Nam y Yemen.**

⁶ El resumen de la información presentada por los gobiernos, las deliberaciones, y las conclusiones del examen de los casos individuales figuran en la sección B de la Parte II de este informe.

159. La Comisión lamentó observar que los gobiernos de los siguientes países no estuvieron representados en la Conferencia y no estuvieron en condiciones de participar en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias o de otras obligaciones relativas a las normas: **Armenia, Belice, Dominica, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Timor-Leste, Tuvalu y Vanuatu.**

E. Adopción del informe y observaciones finales

160. La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.

Ginebra, 15 de junio de 2017

(Firmado) Sr. Washington González
Presidente

Sr. Mostafa Abid Khan
Ponente