



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

Índice

	<i>Página</i>
A. Introducción.....	3
B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo	9
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución: Estudio General sobre la seguridad social y la primacía del Derecho.....	21
D. Cumplimiento de las obligaciones específicas	40
E. Adopción del informe y observaciones finales.....	54
Anexo 1. Trabajos de la Comisión.....	58
Anexo 2. Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión	71

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 218 miembros: 118 miembros gubernamentales, 4 miembros empleadores y 96 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 14 miembros gubernamentales adjuntos, 81 miembros empleadores adjuntos y 128 miembros trabajadores adjuntos. Además, 33 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores ¹.
2. La Comisión eligió a la siguiente Mesa:

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

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

Ponente: Sr. Christiaan Horn (miembro gubernamental, Namibia).
3. La Comisión celebró 17 sesiones.
4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución; ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución, y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) ². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

Trabajos de la Comisión

5. De conformidad con la práctica habitual, la Comisión inició sus 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

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse los informes de la Comisión de Proposiciones, *Actas Provisionales* núms. 4 a 4H. Para la lista de organizaciones no gubernamentales, véase *Actas Provisionales* núm. 3.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Parte (2): Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas; Parte 1B: Estudio General relativo a la seguridad social y la primacía del Derecho.

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

normas dimanantes de la Constitución de la OIT. En esta parte de la discusión general se hizo referencia a la parte I del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas. Durante la primera parte de la discusión general, la Comisión examinó también sus métodos de trabajo en relación con un documento presentado a la Comisión a tal efecto⁴. En las secciones A y B de la parte I del presente informe se ofrece una reseña de esa parte de la discusión general.

6. La segunda parte de la discusión general se dedicó al Estudio General relativo a *la seguridad social y la primacía del Derecho* realizado por la Comisión de Expertos. En la sección C de la parte I del presente informe figura un resumen de esa labor.
7. Después de la discusión general, la Comisión examinó varios casos relativos al cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes y de la obligación de envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. La información sobre esos casos figura en la sección D de la parte I del presente informe. La adopción del informe y las observaciones finales figuran en la sección E de la parte I del presente informe.
8. La Comisión celebró una sesión especial sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Myanmar. La información comunicada por el Gobierno, así como las discusiones y conclusiones se reseñan en la parte III del presente informe.
9. Durante la segunda semana, la Comisión examinó 25 casos individuales concernientes a la aplicación de diversos 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 informaciones orales y escritas facilitadas por los gobiernos interesados. Como de costumbre, la Comisión se refirió también a sus deliberaciones de años anteriores, a los comentarios formulados por organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en su caso, a los informes de otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales. La falta de tiempo obligó una vez más a la Comisión a seleccionar un número limitado de casos individuales, entre todas las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. En referencia a su examen en esos casos, la Comisión reiteró la importancia que otorgaba en sus trabajos al diálogo tripartito, y expresó su confianza en que los gobiernos de todos los países seleccionados harían lo posible por adoptar todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones contraídas al ratificar los convenios. En la parte II del presente informe se incluye un resumen de la información enviada por los gobiernos, así como de las discusiones y las conclusiones del examen individual de casos.
10. En cuanto a la adopción de la lista de casos individuales que la Comisión examinará en la segunda semana, el Presidente de la Comisión anunció que se encuentra disponible una versión final de la lista preliminar de casos individuales que fueron objeto de una nota doble a pie de página por parte de la Comisión de Expertos⁵. El Presidente destacó que la Mesa de la Comisión tenía previsto completar posteriormente esta lista con otros casos. Como en años anteriores, la Comisión se propuso examinar los casos relativos a 25 Estados Miembros y celebrar la Sesión Especial relativa a Myanmar (Convenio núm. 29).

⁴ Trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 100.^a reunión, C. App./D.1 (véase el anexo 1).

⁵ Comisión de Aplicación de Normas, ILC, 100.^a reunión, C. App./D.4/Add.1.

-
- 11.** Después de la adopción de la lista final de casos individuales ⁶ por parte de la Comisión, los miembros trabajadores subrayaron que, si bien la confección de la lista de casos individuales siempre había sido difícil, la experiencia de este año se había revelado excepcionalmente problemática. La lista preliminar de casos comunicados por los gobiernos en mayo de 2011 había sido el resultado de un compromiso entre las posiciones «de» los grupos de los trabajadores y de empleadores y «dentro» de esos grupos. Sin embargo, en los últimos años se había producido un cambio en el enfoque adoptado por los miembros empleadores respecto de los trabajos de la Comisión. En 2010 pusieron en entredicho un gran número de principios generalmente aceptados, reconocidos como salvaguardias de la labor de la Comisión, y señalaron que la gobernanza tripartita en el ámbito de control de las normas se veía amenazada. De hecho, en ese proceso, una parte considerable de la responsabilidad incumbía a los interlocutores sociales a los que se había confiado el funcionamiento práctico de la Comisión y, en particular, la elaboración de la lista de casos individuales. La lista se debía confeccionar conjuntamente y no era aceptable que, como norma habitual, una de las partes debiera hacer siempre las concesiones a la otra. Así, el logro de un consenso se estaba volviendo cada vez más difícil. Los miembros trabajadores manifestaron su deseo de que se otorgara prioridad a los casos más graves y a las violaciones más flagrantes de los derechos de los trabajadores. En su opinión, la misión de la Comisión consistía en participar en el control de la aplicación de los convenios ratificados, sin ninguna presión de tipo ideológico ni relacionada con la política interna de los países en cuestión. Los trabajos preparatorios se habían llevado a cabo minuciosamente a fin de presentar la lista más equilibrada posible. Por respeto a esa labor, los miembros trabajadores deseaban ofrecer algunas aclaraciones relativas a dos importantes omisiones en la lista de casos individuales, a saber, Colombia y el Japón.
- 12.** Añadieron que la inclusión de un caso en la lista era, para el gobierno en cuestión, una clara señal de que la situación relativa al cumplimiento de los convenios de la OIT en su territorio no podía continuar. Ello indicaba que la comunidad internacional era consciente de la situación de menosprecio por los derechos de los trabajadores. Sin embargo, aun cuando el caso del Japón no figuraba en la lista en relación con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), los representantes del Gobierno no podían volver a sus países con una sensación de impunidad. En 2009 y 2010 no había sido posible incluir ese caso en la lista, a pesar de los esfuerzos de los miembros trabajadores por llegar a un acuerdo de compromiso. Todavía viven en Corea 74 supervivientes de más de 85 años. Por respeto a esas mujeres y a las que aún viven en el Japón, es preciso encontrar una solución alternativa, con la colaboración del Gobierno, los empleadores y la Oficina, por motivos exclusivamente humanitarios.
- 13.** Por otra parte, Colombia figuraba en la lista preliminar en relación con el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), que es un convenio de gobernanza esencial para la aplicación de otros convenios. No obstante, los miembros empleadores habían rechazado la inclusión de ese caso en la lista. Durante muchos años, Colombia ha tenido graves problemas de incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), pero el último informe de la Comisión de Expertos no incluyó ninguna observación sobre la aplicación de ese Convenio en Colombia. En su Informe General, la Comisión de Expertos señaló que prefería realizar una evaluación completa de la aplicación del Convenio cuando contara con el informe de la misión tripartita de alto nivel que visitó el país en febrero de 2011, y una vez que hubiera recibido la memoria detallada sobre la aplicación del Convenio núm. 87, que el Gobierno debía presentar en 2011. Los miembros trabajadores manifestaron su desacuerdo

⁶ Comisión de Aplicación de Normas, ILC, 100.ª reunión, C. App./D.4/Add.1 (Rev.) (véase el anexo 2).

con el enfoque adoptado por la Comisión de Expertos y subrayaron que en Colombia se seguía asesinando a sindicalistas y que persistía la impunidad. Los miembros trabajadores, cuyo portavoz había participado en la misión tripartita de alto nivel, apoyaban sin reservas las conclusiones incluidas en el informe de la misión. Además, aprobaron el proyecto de la lista de casos individuales y solicitaron que las conclusiones de la misión tripartita de alto nivel se leyeran en la reunión de la Comisión, por cuanto eran un instrumento importante para su función de control de la aplicación de normas.

- 14.** Los miembros empleadores convinieron con los miembros trabajadores en que este año la adopción de la lista de casos individuales había sido particularmente difícil. En los últimos años, esa adopción se había vuelto más difícil debido, en parte, a la introducción de la larga lista preliminar de observaciones individuales. En lugar de deber elaborar una lista de la nada, debían reducir una lista existente en más de 20 casos, lo cual resulta aún más difícil. A ese respecto, cabía señalar que se debieron seleccionar 25 de las más de 800 observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. De estas observaciones, la mitad concernían a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98. Los miembros empleadores habrían preferido incluir más casos relativos a la aplicación de convenios técnicos y de convenios fundamentales relacionados con el trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil. Al tiempo que reconocían la importancia de los convenios fundamentales para los derechos de los trabajadores, los miembros empleadores observaron que el 80 por ciento de los casos incluidos en la lista concernían a derechos fundamentales de los trabajadores y excluían otras importantes normas técnicas de la OIT, incluidas las relativas a la protección del salario y las horas de trabajo.
- 15.** Cada miembro de la Comisión tenía prioridades diferentes. Un caso no se podía examinar sin que hubiera una observación específica en el informe de la Comisión de Expertos. Este año no hubo ninguna observación sobre Colombia en lo concerniente a la aplicación del Convenio núm. 87. Por lo tanto, la Comisión no podía examinar ese caso. La propuesta de examinar el caso de Colombia en relación con la aplicación del Convenio núm. 81 era un mero pretexto para abordar el Convenio núm. 87. Desde 2005, particularmente, Colombia había hecho todo lo que la OIT y las misiones tripartitas han requerido y ha dado tratamiento a otras cuestiones relacionadas con la libertad sindical que son parte del Acuerdo de Libre Comercio. Además, con respecto a la inspección del trabajo, el Gobierno había iniciado un proceso destinado a ampliar el número de inspectores. Ningún país era perfecto, pero insistir constantemente en el examen de un caso respecto del cual el Gobierno estaba progresando positiva y rápidamente en respuesta al proceso de control de la OIT, constituía un abuso por parte de los mecanismos de control y de esta Comisión.
- 16.** Un razonamiento similar se aplicaba al caso del Japón, en el que, a pesar de las repetidas observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, se había reconocido que todo cuanto se podía hacer, se había hecho. En la actualidad no se registraba ninguna violación que afectara a las «mujeres de solaz», lo que se había reconocido el año pasado y este año mediante sugerencias de que habría un primer, último y definitivo examen de ese caso en esta Comisión. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno había cumplido todas sus obligaciones, y la Comisión de Expertos así lo había reconocido en su observación de 2001. En varias oportunidades, a lo largo de los años, el Gobierno había pedido perdón sinceramente y había manifestado su arrepentimiento. En los decenios de 1950 y 1960 había proporcionado casi 946 millones de yenes a varios países de Asia en concepto de indemnizaciones, y en julio de 1995 se había creado un fondo para las mujeres asiáticas, destinado a prestar apoyo a las antiguas «mujeres de solaz». El Gobierno había realizado importantes esfuerzos por respaldar el fondo, para el que aportó 4.800 millones de yenes hasta su disolución, en marzo de 2007. Este año, cuando se reunió directamente con las «mujeres de solaz», el Gobierno había adoptado nuevas medidas.

-
17. En cuanto a la petición de los miembros trabajadores de que se leyeran ante la Comisión las conclusiones de la misión tripartita de alto nivel que había visitado su país en febrero de 2011, la miembro gubernamental de Colombia solicitó una aclaración respecto de los procedimientos de la Comisión. Recordó que los trabajos de la Comisión se basaban en el informe de la Comisión de Expertos que en su próxima reunión, en noviembre de 2011, tenía previsto evaluar los progresos realizados y examinar el informe de la misión, junto con la sumisión del Gobierno. Por lo tanto, la oradora se preguntaba cómo se podrían leer las conclusiones del informe de la misión cinco meses antes de que la Comisión de Expertos las examinara y tomara nota de ellas. La oradora reafirmó el compromiso del Gobierno de Colombia de seguir las recomendaciones formuladas en relación con la misión.
 18. La Asesora Jurídica Adjunta de la Conferencia respondió al punto planteado por la miembro gubernamental de Colombia respecto de la base jurídica para proporcionar información a la Comisión sobre las conclusiones de la misión tripartita de alto nivel en Colombia. La oradora recordó que, de conformidad con los procedimientos, la Comisión aún mantiene bajo examen el Informe General de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores habían solicitado que se leyeran las conclusiones de la misión tripartita de alto nivel mencionadas en el párrafo 80 del Informe General de la Comisión de Expertos, a lo que los miembros empleadores no oponían ninguna objeción, siempre y cuando la Comisión no discutiera la sustancia de esas conclusiones. Dado que la misión había tenido lugar en febrero de 2011, la información no se había podido incluir en el Informe General. Por lo tanto, la lectura de las conclusiones complementaría el informe y proporcionaría información que ayudaría a la Comisión a cumplir su mandato con arreglo al artículo 7 del Reglamento de la Conferencia.
 19. La representante del Secretario General dio lectura al texto de las conclusiones de la Misión de Alto Nivel en Colombia.
 20. Tras la adopción de la lista final de los casos individuales que examinará la Comisión, los portavoces de los empleadores y de los trabajadores ofrecieron una sesión informativa oficiosa para los representantes gubernamentales. Siguiendo los métodos de trabajo establecidos en el documento D.1 (véase anexo I), los casos incluidos en la lista final fueron inscritos automáticamente. Este año la inscripción se inició con los países que comienzan con la letra «F».

Métodos de trabajo de la Comisión

21. El Presidente anunció, de conformidad con la parte V, E del documento D.1, los límites de tiempo para los discursos presentados ante la Comisión. Estos límites de tiempo se establecieron en consulta con los Vicepresidentes, y el Presidente manifestó su intención de hacerlos respetar estrictamente en interés del trabajo de la Comisión. El Presidente pidió asimismo a los miembros de la Comisión que realizaran todos los esfuerzos para que las reuniones comenzaran puntualmente y se pudiera respetar el plan de trabajo. Por último, el Presidente recordó que todos los delegados tienen la obligación de respetar el lenguaje parlamentario. Las intervenciones deben ser pertinentes al tema que se esté examinando y mantenerse dentro de los límites del respeto y del decoro.
22. Los miembros trabajadores se felicitaron de que los problemas planteados por la presentación de la lista de 25 casos individuales y por la falta de moderación de algunos oradores se hubiesen resuelto, en su mayor parte, gracias a las rigurosas medidas propuestas con respecto a la gestión del tiempo. Los miembros trabajadores se comprometieron a respetar las nuevas normas en este sentido, aunque no excluyeron la posibilidad de trabajar el sábado de la segunda semana. No obstante, lamentaron que el

plazo limitado pudiera impedir el examen de casos en los que se han registrado progresos. La capacidad de la Comisión de Expertos para poner de relieve los casos que registraban progresos era la forma más eficaz de centrarse en la labor de la Comisión y analizar sus repercusiones. Tal vez se podría convenir en que esos casos se examinaran separadamente en el marco de un nuevo procedimiento, aun cuando ello supusiera la inclusión de un punto adicional en el orden del día. Los miembros empleadores y trabajadores podrían discutir los casos que estimaran interesantes de manera independiente, aunque, por supuesto, podrían elegir el mismo caso si así lo desearan. De esa manera las deliberaciones harían honor a los trabajos de la Comisión de Expertos que, una vez más, en la presente reunión, describió detalladamente el enfoque general adoptado para identificar los casos de progresos y buenas prácticas.

- 23.** En su opinión, otra cuestión importante consistía en determinar de qué manera, en un breve lapso, se podrían transmitir a la Comisión para la Discusión Recurrente un conjunto de conclusiones que eran tan importantes como viables. Añadió que era preciso buscar nuevas vías y que se debía felicitar al Consejo de Administración por su decisión de programar el examen del Estudio General, en el futuro, un año antes del examen del tema recurrente sobre la misma cuestión. Con este cambio se procura que, al preparar las deliberaciones sobre el tema recurrente, se tenga más en cuenta el examen del Estudio General; ésta era una demostración perfecta de la manera en que los mandantes tripartitos de la OIT tratan de garantizar la correcta aplicación de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, un documento visionario en lo que atañe a los compromisos y las opciones políticas de los Estados Miembros, sus preocupaciones sobre los debilitados derechos de los trabajadores y el deseo de revitalizar las actividades normativas de la OIT mediante la introducción de un mecanismo de revisión de las normas, estrechamente vinculado a las conclusiones alcanzadas en la discusión de los estudios generales, así como a la Declaración de 2008.
- 24.** El miembro gubernamental de Austria hizo uso de la palabra en nombre del grupo de los miembros gubernamentales de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), y recordó que en 2010 la nueva fase del proceso de aplicación de la Declaración sobre la Justicia Social llevó a la Comisión de la Conferencia a sincronizar los instrumentos que se examinarían en el marco del estudio general, con el tema recurrente de cada año. Si bien reconocen los empeños de la Oficina por elaborar cuestionarios mejorados que propicien un aumento de la tasa de respuesta y de la calidad, los PIEM sugirieron que, para mejorar la legibilidad, sería conveniente esforzarse por elaborar un informe más breve y proporcionar un resumen. Los PIEM esperan con interés la reorganización del ciclo de presentación de memorias en los próximos años, cuando la Comisión de la Conferencia examine los estudios generales un año antes de la respectiva discusión recurrente, lo que permitirá prestar mejor atención a los mensajes de la Comisión de la Conferencia. Los PIEM confían en que este nuevo enfoque fortalezca los efectos del sistema de normas.

Homenaje al Sr. Kurshid Ahmed

- 25.** Los miembros trabajadores expresaron su deseo de agradecer al Sr. Ahmed, miembro trabajador del Pakistán, sus importantes contribuciones a la Comisión como un miembro de larga data. Añadieron que el Sr. Ahmed merecía el reconocimiento de esta Comisión tripartita por sus denodados esfuerzos en favor del trabajo decente y su compromiso con los derechos de los trabajadores, reflejados en esta Comisión en los últimos 39 años. El Presidente se sumó a los miembros trabajadores en su agradecimiento al Sr. Ahmed, amigo y colega con quien había trabajado en el Consejo de Administración. Los miembros empleadores recordaron la vasta trayectoria del Sr. Ahmed como miembro de la Comisión, y manifestaron su reconocimiento por sus contribuciones, no sólo en lo concerniente a su

propio país, sino al examen de todos los casos. Su presencia en la Comisión ha sido una fuerza constante que echaremos de menos. El Sr. Ahmed agradeció a los oradores sus palabras de aliento. Recordó que esta Comisión era un pilar del mecanismo de control, y que sus trabajos eran esenciales para el respeto de los derechos fundamentales y la promoción de la justicia social. Destacó que era preciso seguir fortaleciendo a la Comisión, y dijo que esperaba con interés sus fructíferos trabajos futuros.

B. Cuestiones generales relacionadas con las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales del mecanismo de control

26. En primer lugar, la representante del Secretario General manifestó que para ella era un privilegio señalar a la atención de la Comisión importantes acontecimientos relacionados con sus deliberaciones. La oradora indicó que este año se celebraba la 100.^a reunión de la Conferencia, así como el 85.º aniversario de la Comisión y de la Comisión de Expertos. El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo publicó un libro titulado *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo - Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, destinado a poner de relieve la importancia de la labor de esta Comisión como un componente esencial del mecanismo de control de la OIT. Además, recordó que el control de las normas, así como su adopción, incumben a la Conferencia Internacional del Trabajo, y que esta Comisión era el órgano de control establecido para cumplir un cometido primordial de la Conferencia. Añadió que esta Comisión desempeñaba una función singular en la estructura general del sistema de control de la OIT y tenía la autoridad del máximo órgano tripartito de la OIT y la credibilidad de sus Miembros, que son los verdaderos agentes de la economía. Con respecto a la Resolución de 1926 de la Conferencia, en virtud de la cual se creó esta Comisión y la Comisión de Expertos, la oradora recordó que la complementariedad entre la labor de ambos órganos era una característica fundamental del sistema de control de la OIT. En ella se reflejan la singular ventaja primordial de la OIT, su estructura tripartita y su sistema de normas, según se recogen en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). El examen jurídico preliminar de las memorias, realizado por un órgano independiente antes del examen tripartito en esta Comisión, es crucial para cualquier trabajo serio de control.
27. La oradora indicó que la Comisión de Expertos había prestado suma atención a su relación con esta Comisión y, en su Informe General, había propuesto fortalecer esa relación mediante un intercambio de opiniones más profundo sobre cuestiones de interés común. Esto se examinó durante la sesión especial con los Vicepresidentes de esta Comisión, y la Oficina considerará las posibilidades a ese respecto, teniendo en cuenta las opiniones de esta Comisión.
28. En cuanto a los métodos de trabajo de esta Comisión, la representante del Secretario General destacó que, con miras a la realización eficiente, objetiva y transparente de su labor, esta Comisión adoptó sus métodos de trabajo sobre la base del diálogo tripartito y el consenso. Los logros del Grupo de Trabajo Tripartito sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, que se recogen en el documento D.1, son el resultado de ese proceso. En particular, se propuso que continuara el registro automático de casos y la adopción de nuevas disposiciones sobre la gestión del tiempo. Además, el Grupo de Trabajo Tripartito examinó el problema de los países que registran casos después de la adopción de la lista definitiva de casos, así como futuras mejoras del proceso de adopción de la lista final de casos individuales, con el fin de asegurar un mejor equilibrio entre los tipos de convenios y entre las regiones.

-
- 29.** Con respecto al Estudio General, la oradora subrayó que el actual Estudio General del Comité de Expertos en Seguridad Social era el segundo de la nueva generación de Estudios Generales realizados en el contexto de la Declaración sobre la Justicia Social orientados a asegurar la eficacia de la labor de los órganos ordinarios de control para la consecución de los objetivos de la OIT. Los resultados de las deliberaciones de esta Comisión se presentarán a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social y, a ese respecto, el Grupo de Trabajo Tripartito había propuesto cambios en el programa de trabajo de esta Comisión con miras a facilitar un genuino intercambio de opiniones. Con respecto a la sustancia del Estudio General, la oradora destacó que era la primera vez que la Comisión de Expertos proporcionaba un estudio general sobre seguridad social. Uno de los principales valores añadidos de ese Estudio General consiste en dar más precisión jurídica y alcance a las definiciones de algunos de los principios fundamentales del derecho internacional en materia de seguridad social.
- 30.** En lo concerniente a la coordinación de los temas del Estudio General con los de las discusiones recurrentes, la representante del Secretario General recordó que el Consejo de Administración había decidido que la Comisión de la Conferencia examinara el Estudio General un año antes de la discusión recurrente, a fin de disponer de más tiempo para incorporar los resultados del examen del Estudio General en la preparación de la discusión recurrente. La oradora destacó que esos cambios representaban un caso ejemplar en el que los mandantes tripartitos introducían modificaciones orientadas a velar por la aplicación de la Declaración sobre la justicia social.
- 31.** Con respecto a la supervisión y la cooperación técnica, la representante del Secretario General subrayó que se habían adoptado importantes medidas para asegurar una integración más sistemática entre la labor de los órganos de control y de cooperación técnica. En sus conclusiones, esta Comisión se ha referido de manera más sistemática a la asistencia técnica y, en esa esfera, se han realizado importantes progresos en los países a los que la Oficina ha podido prestar asistencia continua. Sin embargo, esta Comisión y la Comisión de Expertos han insistido en la necesidad de intensificar esa asistencia integrada. La Comisión de Expertos invitó a la Oficina a examinar formas adecuadas para ayudar a los países, mediante programas de cooperación técnica orientados a fortalecer las capacidades de los ministerios de trabajo en lo concerniente a la presentación de memorias, y hacer mayor hincapié en la duración y calidad de las memorias. El año pasado, la Comisión de Expertos había señalado la necesidad de prestar asistencia técnica a 60 países.
- 32.** A ese respecto, la oradora anunció que el Consejo de Administración aprobó, en marzo de 2011, una asignación de 2 millones de dólares de los Estados Unidos para permitir al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, en estrecha colaboración con otras unidades interesadas y con las oficinas sobre el terreno, realizar un seguimiento de los comentarios formulados en el contexto del sistema de control, tanto en lo que respecta a las obligaciones de envío de memorias como a la aplicación de los convenios ratificados. La oradora indicó que esta asignación única (para el bienio 2012-2013) permitirá a la Oficina ayudar a 20 Estados Miembros a superar sus atrasos en el envío de memorias, y a otros 20 países a abordar algunas deficiencias de larga data en la legislación y la práctica. Esta Comisión, junto con la Comisión de Expertos, desempeñará una función esencial en el desarrollo de esa iniciativa y en el examen de sus resultados, mientras que la selección de los países, basada principalmente en criterios tales como el equilibrio entre las regiones y el compromiso político, se inspirará en los trabajos de esta Comisión.
- 33.** A fin de poner de relieve la importante función que desempeñan los órganos de control para informar a la Oficina sobre las prioridades en materia de asistencia técnica, la representante del Secretario General se refirió al seguimiento del informe de la Comisión de Encuesta creada para examinar las quejas relativas a la inobservancia, por parte del Gobierno de Zimbabwe, del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 98, formuladas por

delegados asistentes a la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Oficina está ayudando al Gobierno de Zimbabwe a aplicar las recomendaciones en el marco de un conjunto de actividades de asistencia técnica desarrollado en Harare, en agosto de 2010, por la OIT, el Gobierno y los interlocutores sociales.

- 34.** La oradora explicó que, como parte del nuevo sistema de gestión de los conocimientos de la OIT y con miras a ofrecer un acceso simplificado a las normas internacionales del trabajo y a la información conexas, el Departamento de Normas estaba agrupando la información de sus cuatro bases de datos en el contexto del actual proyecto NORMLEX. Los sistemas de información NORMLEX y el futuro sistema de presentación de memorias en línea representan una oportunidad para mejorar y racionalizar ciertos procesos de gestión de las actividades relacionadas con las normas por parte del Departamento de Normas, lo que se traducirá en una disminución de los costos. La oradora destacó que, en los últimos diez años, el número de memorias tramitadas por el Departamento había aumentado un 19,6 por ciento, y el número de comunicaciones presentadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores un 174,3 por ciento.
- 35.** La representante del Secretario General recalcó que algunos acontecimientos recientes, tales como la crisis económica y financiera o los levantamientos en los países árabes, reflejaban la necesidad de que la OIT proporcionase asistencia integrada a los países que la necesitaran para fomentar un desarrollo económico y social más equilibrado. En este contexto, las normas internacionales del trabajo proporcionan un fundamento normativo basado en los derechos, indispensable para el Programa de Trabajo Decente, y son un componente importante del enfoque del desarrollo centrado en los derechos humanos.
- 36.** La oradora subrayó el importante desafío que plantea el crecimiento de la economía informal, que se ha visto impulsado por la crisis económica. La oradora mencionó la debilidad de la inspección del trabajo como uno de los numerosos obstáculos para hacer extensiva la aplicación de las normas internacionales del trabajo a los trabajadores de ese sector. En el marco de una discusión general, la Conferencia examinará cuestiones relativas a la administración del trabajo y la inspección del trabajo, dos temas importantes para la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.
- 37.** La representante del Secretario General recordó que este año se realizará la segunda discusión normativa sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos, con miras a la adopción de una nueva norma, que sería un paso importante hacia el reconocimiento y la inclusión de los trabajadores domésticos en las legislaciones nacionales del trabajo y en los planes de protección social. Asimismo, la oradora identificó a los trabajadores rurales como una importante categoría de trabajadores a los que se debería prestar atención, dado que más del 75 por ciento de los pobres del mundo pertenecen a esa categoría carente de protección efectiva, en razón de las deficiencias significativas en materia de cobertura y de los obstáculos que dificultan la ratificación y la aplicación. La OIT podría efectuar una contribución considerable para subsanar el persistente déficit de trabajo decente en las zonas rurales.
- 38.** Con respecto al aumento de las referencias a las normas internacionales del trabajo en los acuerdos de libre comercio y en las iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas, y al establecimiento de una Alianza de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, establecida por la OIT, el ACNUDH, el PNUD y el UNICEF con el fin de promover el diálogo y forjar alianzas relativas a cuestiones concernientes a los pueblos indígenas, sobre la base del Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la oradora opinó que esos ejemplos destacaban la necesidad de mantener un corpus sólido de normas internacionales del trabajo que respondiera a las cambiantes necesidades del mundo del trabajo, posiblemente

por medio de una política normativa, tal como se establece en la Declaración sobre la justicia social.

- 39.** A este respecto, las consultas sobre la política normativa que se vienen celebrando desde 2005 han recibido un nuevo impulso en las dos últimas reuniones del Consejo de Administración. Los aspectos normativos de las conclusiones de las discusiones recurrentes y las discusiones de los estudios generales podrían proporcionar un nuevo marco para examinar la situación de las normas de la OIT e identificar nuevos elementos para la elaboración de normas. Dado que los estudios generales y las discusiones recurrentes no pueden cubrir todas las normas relacionadas con un objetivo estratégico, es preciso complementar estos estudios y su discusión a fin de obtener un panorama amplio de todas las normas relacionadas con un objetivo estratégico. La oradora se refirió al nuevo consenso para el establecimiento de un mecanismo de examen de las normas formado por grupos de trabajo tripartitos que funcionarían con los auspicios del segmento de normas internacionales del trabajo de la sección LILS del recientemente reformado Consejo de Administración. Seguidamente, la oradora se refirió a la reunión tripartita de expertos celebrada en abril de 2011, en la que se examinaron el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), cuya modalidad se podría tener en cuenta para los grupos de trabajo tripartitos previstos en el marco del mecanismo de examen de las normas. En noviembre de 2011 el Consejo de Administración seguirá considerando el establecimiento de un mecanismo de examen de las normas, sobre la base de propuestas concretas preparadas por la Oficina.
- 40.** Para finalizar, la representante del Secretario General insistió en que los acontecimientos señalados orientarán la labor de la Oficina durante el próximo año; los órganos de control continuarán examinando los casos de incumplimiento y reforzando el diálogo mutuo; se intensificarán las actividades de asistencia técnica en el marco de la iniciativa de duración determinada de la OIT para reducir las lagunas normativas; y el Consejo de Administración seguirá considerando el establecimiento de un mecanismo de examen de las normas. Todas las dimensiones del sistema normativo de la OIT están funcionando plenamente, y reafirman la importancia de las normas internacionales del trabajo en el actual mundo del trabajo internacionalizado.
- 41.** La Comisión dio la bienvenida al Sr. Yozo Yokota, Presidente de la Comisión de Expertos. El Sr. Yokota celebra la oportunidad de hacer uso de la palabra, como muestra de la buena relación de trabajo existente entre las dos Comisiones que ejercen funciones de control. Estas dos Comisiones, una de composición tripartita y la otra integrada por expertos independientes, han trabajado conjuntamente para promover, proteger y mejorar los derechos y la calidad de vida de todos los trabajadores del mundo.
- 42.** El orador se refirió a la última reunión de la Comisión de Expertos, e indicó que la carga de trabajo había sido considerable. La Comisión de Expertos había dado la bienvenida a cuatro nuevos miembros, tres de los cuales participaron plenamente en la labor de la Comisión. Por otra parte, la Comisión de Expertos había tenido la oportunidad de intercambiar opiniones con los Vicepresidentes de esta Comisión a través de Internet. Ese intercambio fue muy fructífero, pero la Comisión de Expertos espera que en su próxima reunión se pueda celebrar un encuentro personal.
- 43.** Con respecto a la colaboración con otras organizaciones internacionales, el orador indicó que en noviembre de 2010 la Comisión de Expertos había celebrado una reunión anual con miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, cuyas deliberaciones giraron en torno al retroceso en el ejercicio de los derechos sociales en el contexto de las medidas de austeridad. Además, de conformidad con los acuerdos concertados entre la OIT y el Consejo de Europa, la Comisión de Expertos había

examinado 21 informes relativos a la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social, y, en su caso, su Protocolo.

- 44.** En cuanto a los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos, el orador indicó que desde el año 2001 esa cuestión se había analizado en la Subcomisión sobre Métodos de Trabajo, con miras a racionalizar y simplificar el funcionamiento de la Comisión de Expertos. En la última reunión, la Subcomisión había llevado a cabo un examen minucioso de las observaciones formuladas por los miembros de esta Comisión y por la consulta tripartita oficiosa sobre la interpretación de los convenios de la OIT, celebrada en 2010. La Comisión de Expertos acordó algunos puntos, sobre la base de las conclusiones de la Subcomisión. En primer lugar, la Comisión de Expertos había señalado que las observaciones generales eran herramientas valiosas que se podían utilizar ocasionalmente para llamar la atención sobre cuestiones de aplicación general en una serie de países, y para comprender las principales tendencias en la aplicación de un convenio en particular. En segundo lugar, la Comisión de Expertos había confirmado los criterios para determinar los casos de «progreso», en particular cuando un Estado hubiera adoptado algunas medidas en respuesta a la petición de la Comisión de Expertos, pero ello no reflejara una situación de pleno cumplimiento general, sino que se limitara a una cuestión específica en entredicho. En tercer lugar, se acordó que la Comisión de Expertos expresara su «satisfacción» para reconocer que un gobierno había tomado medidas eficaces para aplicar las disposiciones de un convenio mediante, por ejemplo, la adopción de nueva legislación o una modificación de la legislación vigente. En cuarto lugar, la Comisión de Expertos había sostenido que, si bien su mandato no le exigía dar una interpretación definitiva de las disposiciones de los convenios, en algunas ocasiones tenía que examinar y pronunciarse sobre el alcance jurídico y el significado de determinadas disposiciones de los convenios, según procediera, con el fin de supervisar su aplicación. Por último, la Comisión de Expertos había seguido los criterios previamente establecidos para determinar los «casos de buenas prácticas», o sea, aquellos en los que un gobierno ha tomado medidas innovadoras o creativas para fortalecer los objetivos de un convenio o para resolver dificultades en la aplicación de un convenio, más allá del mero cumplimiento de sus disposiciones. El orador indicó que, en su última reunión, la Comisión de Expertos no había identificado ningún caso concreto de buenas prácticas.
- 45.** El orador abordó luego la cuestión de las obligaciones de presentar memorias. En la última reunión se habían solicitado 2.990 memorias de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT, y al final de la reunión, la Oficina había recibido 2.002 memorias (67 por ciento). La presentación tardía de memorias debidas es un problema, y la Comisión de Expertos espera que para su próxima reunión se presenten, en los plazos fijados, un mayor número de memorias que contengan la información solicitada.
- 46.** El orador subrayó que el tema del Estudio General era «La seguridad social y la primacía del Derecho». Tras ello recordó que el Informe del Director General de 1999, titulado «Trabajo decente», había planteado a la OIT el reto de «encontrar soluciones que mejoren la protección y entrañen el respeto de los principios de seguridad social básicos». Por otra parte, en el marco del Programa de Trabajo Decente, se había instado a los Estados a establecer una estrategia nacional de «seguridad social para todos», y en 2003 la OIT puso en marcha la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos. En 2008, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa otorgó una dimensión social al fenómeno de la globalización y reorganizó el mandato de la OIT en el contexto de cuatro objetivos estratégicos, el segundo de las cuales era la protección social.
- 47.** El orador subrayó que el Estudio General presenta una reseña retrospectiva de la actividad normativa de la Organización a lo largo de tres generaciones de normas, a saber: seguro social, seguridad social y protección social. La primera abarcó los años 1919 a 1939, y en ella se adoptaron convenios para hacer frente a los riesgos relacionados con la maternidad,

los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, los trastornos, la vejez, la invalidez y el desempleo, así como a la situación de los supervivientes. En el período de la segunda generación, entre 1944 y 1964, se adoptaron convenios relacionados con la seguridad de los ingresos, las fuerzas armadas, la atención médica, las normas mínimas, la maternidad y la igualdad de trato. Durante la tercera de estas generaciones de normas, de 1965 a 1988, se adoptaron convenios relacionados con las prestaciones por accidentes de trabajo, el sistema de pensiones, el sistema de salud y la protección de los derechos. En el contexto de las actividades de la OIT relativas a la seguridad social, la Comisión de Expertos analizó los convenios más actualizados. La Comisión de Expertos observó con satisfacción que, a pesar del carácter complejo y técnico de los instrumentos de seguridad social elegidos, 116 gobiernos habían presentado un total de 424 memorias. Asimismo, la Comisión de Expertos hizo pleno uso de las memorias presentadas con arreglo a los artículos 22 y 35 de la Constitución por los Estados Miembros que han ratificado los Convenios núms. 102 y 168.

- 48.** El orador indicó que los cuatro instrumentos examinados contienen un total de más de 700 párrafos con diversas disposiciones. Dado que no hubiera sido práctico analizar esas disposiciones artículo por artículo, el criterio adoptado en el formulario de memoria consistió en analizar los instrumentos teniendo en cuenta las principales cuestiones y agrupar las disposiciones jurídicas con el fin de delimitar el ámbito normativo. De acuerdo con este enfoque, el análisis de las legislaciones nacionales llevó a la Comisión de Expertos a formular una serie de observaciones sobre cuestiones jurídicas pertinentes. Esto incluyó la identificación de los principales tipos de mecanismos disponibles en los Estados Miembros para resolver las reclamaciones individuales relativas al derecho de reclamación y apelación del beneficiario en cuestiones de seguridad social. El orador destacó la importancia de esta conclusión, en la que se detallan los mecanismos mediante los cuales se podrían aplicar correctamente las disposiciones de los instrumentos analizados. Más concretamente, el orador señaló que el Convenio núm. 168 establece que los procedimientos aplicables para la presentación de quejas y recursos deberán ser simples y rápidos. La Comisión de Expertos había observado que la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos exigía que las notificaciones sobre las prestaciones del sistema se escribieran en un lenguaje simple y claro, y que esa legislación había llevado a reflexionar sobre la expresión «un lenguaje simple y claro». En ese sentido, la Comisión de Expertos destacó que las decisiones de los órganos administrativos competentes se deberían explicar a los reclamantes individuales por escrito, en términos sencillos y de fácil comprensión.
- 49.** Para finalizar, el orador subrayó que, en opinión unánime de los miembros de la Comisión de Expertos, las dos Comisiones eran el núcleo del mecanismo de control de la OIT, y el derecho de muchas personas a la vida, la salud, la seguridad y las aspiraciones personales dependían del trabajo conjunto de esos dos órganos.
- 50.** Los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como todos los miembros gubernamentales que hicieron uso de la palabra, acogieron con beneplácito la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos en la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
- 51.** Para comenzar, los miembros empleadores acogieron con agrado la publicación, por parte de la Oficina, del estudio sobre los efectos de la labor de la Comisión de Aplicación de Normas en los últimos 85 años. Esa publicación pone de relieve los efectos derivados de la estrecha colaboración entre esta Comisión, la Comisión de Expertos y la Oficina. Los miembros empleadores agradecieron una vez más la invitación de los expertos para intercambiar puntos de vista durante la reunión de la Comisión de Expertos de diciembre de 2010, así como la forma de diálogo utilizada para tratar los diferentes temas, en lugar de las declaraciones de posición.

-
52. Sin embargo, en el contexto de una solicitud de los expertos, durante el intercambio de ideas de diciembre de 2010, respecto de dónde podría encontrar la posición de los empleadores sobre el derecho de huelga, los miembros empleadores deseaban plantear las siguientes cuestiones relativas al modo en que los miembros de la Comisión de Expertos tienen en cuenta el trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas. Estas cuestiones se suscitaron, en parte, por el hecho de que, si bien cada uno de los expertos disponían de una sólida formación, relativamente pocos eran especialistas en derecho laboral y de empleo, economistas, expertos en recursos humanos o en derechos humanos. Además, los miembros empleadores se preguntaron sobre la orientación personalizada proporcionada a los nuevos expertos cuando se incorporaron a la Comisión de Expertos, los mecanismos de control y las funciones de las dos Comisiones. Además, pidieron que se les comunicara si en las reuniones de noviembre y diciembre de cada año se informaba a los expertos en profundidad sobre la labor realizada por la Comisión durante el anterior mes de junio, y si el experto responsable de determinados convenios había leído íntegramente todos los casos de países relacionados con los convenios de los que se ocuparía. Por último, se preguntaron si cuando un experto se asignaba a una categoría particular de convenios se le facilitaba el Estudio General más reciente, y si un nuevo experto sabría dónde buscar para encontrar las observaciones de los miembros empleadores y trabajadores sobre un determinado convenio.
53. Los miembros empleadores se refirieron a la necesidad de aumentar la transparencia y la integración entre la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas, la sección LILS del Consejo de Administración y el propio Consejo de Administración. Esto era importante porque la responsabilidad última de control de las normas de la OIT incumbía a los mandantes tripartitos de la OIT. Sin embargo, en la realidad, los mandantes tripartitos de la Conferencia y del Consejo de Administración tenían muy poco que decir en el proceso cotidiano de control. En la actualidad, el informe de la Comisión de Expertos se presenta al Consejo de Administración para su información, pero nunca se examina en la sección LILS ni en el Consejo de Administración. Por otra parte, este año, la Comisión de la Conferencia sólo podrá abordar el 3 por ciento de las más de 800 observaciones de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores consideraron que era preciso restablecer la gobernanza tripartita para la aplicación de las normas. Además, opinaron que el informe de la Comisión de Expertos se debía convertir en un documento de plena participación tripartita que reflejara los puntos de vista de los mandantes tripartitos. El documento permitiría a los mandantes tripartitos manifestar sus opiniones sobre cuestiones relacionadas con el control de las normas y reforzaría la credibilidad y la aceptación del control de las normas de la OIT.
54. Con respecto a los casos de progreso, los miembros empleadores observaron que la Oficina había iniciado un proyecto piloto destinado a elaborar una metodología para evaluar los progresos, especialmente en relación con la aplicación del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98. Con el fin de elaborar esa metodología, los miembros empleadores sugirieron que se hicieran estadísticas de los casos de progreso *para cada convenio* y se las comparase con los casos de incumplimiento, y que la evaluación de los progresos se precisara más aún mediante el desarrollo de *criterios cualitativos*. Los miembros empleadores solicitaron que esa labor se llevase a cabo con sumo cuidado, y que ACT/EMP y ACTTRAV participasen plenamente en el desarrollo de esa metodología que, esperaban, se utilizaría finalmente para establecer criterios de evaluación de los progresos logrados en la aplicación de otros convenios ratificados.
55. En cuanto a la cuestión relativa a convenios específicos, los miembros empleadores señalaron que en muchas ocasiones habían manifestado ante esta Comisión su posición con respecto al derecho de huelga, en el contexto de los Estudios Generales de 1983 y 1994 sobre el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98, así como en el marco de muchas discusiones sobre casos individuales concernientes al Convenio núm. 87 en la sesión

plenaria con ocasión de la aprobación del informe de esta Comisión y en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 144, núm. 3, págs. 253 a 289 (2005). Si bien los miembros empleadores habían expresado durante varios decenios su preocupación respecto de las observaciones de los expertos relativas al derecho de huelga y a la definición de los servicios esenciales, los expertos no habían tenido en cuenta esas opiniones ni respondido al análisis retrospectivo realizado por los miembros empleadores sobre la preparación y negociación del Convenio núm. 87. Si los expertos hicieran un examen, llegarían fácilmente a la conclusión de que sus observaciones sobre el derecho de huelga y los servicios esenciales no son compatibles con el texto y la historia de la preparación y negociación del Convenio núm. 87. En el marco de la propuesta efectuada por los expertos en los párrafos 13 y 17 del Informe General con el fin de generar más oportunidades de intercambio directo de opiniones entre las dos Comisiones, los miembros empleadores pidieron la oportunidad de examinar el derecho de huelga lo antes posible.

- 56.** Con respecto al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), los miembros empleadores tomaron nota con satisfacción de que la observación general sobre el Convenio núm. 169 incluida en el informe de los expertos estaba en consonancia con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por cuanto tenía en cuenta la historia de la preparación y la negociación. Los miembros empleadores recordaron que el año anterior no habían cuestionado el hecho de que algunos artículos del Convenio núm. 169 prescribieran consultas con los pueblos indígenas y tribales. Por el contrario, se habían quejado de las medidas correctivas solicitadas por la Comisión de Expertos, que pedía a algunos gobiernos, de conformidad con el *párrafo 2 del artículo 15* del Convenio núm. 169, que suspendieran la ejecución de proyectos en curso, las actividades de explotación o exploración, la ejecución de proyectos de infraestructura y la exploración y explotación de los recursos naturales. Con respecto a los requisitos de consulta, los miembros empleadores reconocieron la importancia fundamental de las consultas de los gobiernos con los pueblos indígenas y tribales antes de emprender cualquier proyecto de exploración y explotación de dichos recursos. Los miembros empleadores estimaron que en los casos en que no se hubieran celebrado consultas, el gobierno en cuestión debería tomar medidas inmediatas para remediar con urgencia esa situación. Además, les complacía observar que los expertos habían confirmado la opinión de los empleadores, de que las consultas no suponían, necesariamente, un acuerdo o consenso con los pueblos consultados. Por otra parte, la Comisión de Expertos había declarado que no era un tribunal, por lo que no había podido emitir órdenes ni tomar medidas provisionales, y los miembros empleadores dieron las gracias a los expertos por haber tenido en cuenta las opiniones de los mandantes tripartitos.
- 57.** En cuanto al Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), los miembros empleadores señalaron que de las ocho observaciones formuladas este año sobre ese Convenio, en seis se lamentaba el hecho de no haber recibido ningún informe de los gobiernos. En otras dos observaciones se señalaba que los gobiernos en cuestión no habían aportado ninguna información clara o nueva sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. Esto permite llegar a la conclusión de que los países que han ratificado el Convenio, incluidos algunos países desarrollados, no consideraron necesario informar sobre ese Convenio ni realizar esfuerzos para aplicarlo. Los miembros empleadores opinaron que el Convenio había perdido su pertinencia y recordaron que el próximo período denuncia de ese Convenio será desde septiembre de 2012 hasta septiembre de 2013.
- 58.** En cuanto al Convenio núm. 158, los miembros empleadores recordaron que era uno de los convenios más polémicos de la OIT. Los expertos empleadores participantes en la reunión tripartita de expertos celebrada en abril de 2011 señalaron que el Convenio no representaba un modelo universal de protección del empleo. Muchos países, entre ellos Suiza, Austria y Singapur, habían adoptado un enfoque diferente orientado a facilitar que los trabajadores

encontrasen un nuevo empleo lo antes posible, si bien estos países también preveían cierta protección jurídica contra el despido injustificado. Han pasado 30 años desde la adopción del Convenio núm. 158, y sólo 36 países lo han ratificado. La flexibilidad prevista en las disposiciones del Convenio es muy limitada, y la Comisión de Expertos la ha limitado más aún mediante una interpretación restrictiva. Por ejemplo, en la observación sobre Turquía relativa a una indemnización adecuada según lo previsto en el *artículo 10*, los expertos habían determinado que «una penalidad equivalente a tres veces la indemnización... podría parecer inadecuada para dar cumplimiento a los requerimientos del *artículo 10* del Convenio». Las interpretaciones de este tipo han creado mayor incertidumbre y han hecho que la ratificación del Convenio entrañe un riesgo incalculable. En estas circunstancias, convendría que los Estados Miembros de la OIT no ratificaran el Convenio, o bien lo denunciaran en el próximo período de denuncia de noviembre de 2015 a noviembre de 2016.

- 59.** Los miembros trabajadores destacaron que este año la Conferencia celebraba su 100.^a reunión y que se cumplía el 85.º aniversario de esta Comisión. Asimismo, acogieron con satisfacción la reciente publicación, por parte de la Oficina, de un estudio sobre la Comisión titulado *Dinámica e impacto: décadas de diálogo y de persuasión*. Gracias a su estrecha colaboración con la Comisión de Expertos y con la Oficina, la Comisión ha contribuido a promover una economía mundial más equilibrada mediante el fomento de la justicia social. El estudio destaca la singular función de la OIT para fomentar el entendimiento de que el desarrollo económico debe ir acompañado por el desarrollo social, y que hoy más que nunca su misión consiste en mejorar la suerte de los trabajadores en todo el mundo. El estudio permite albergar la esperanza de que la OIT desarrolle proyectos innovadores con objetivos concretos en el marco de condiciones vinculantes que reafirmen la primacía del derecho en la observancia de los principios democráticos.
- 60.** En cuanto a la interacción entre el Estudio General y los temas recurrentes, los miembros trabajadores observaron que en 2010 se introdujo una primera modificación importante en el formato de los estudios generales, que ahora incluyen un estudio de varios instrumentos de seguridad social, realizados a la luz de la Declaración sobre la justicia social. En el futuro, la Comisión deberá examinar más rápidamente los estudios generales, que serán más largos que antes, y procurar alcanzar un consenso al respecto. Además, la labor de la Comisión de Expertos fue más compleja aún que en 2010, por cuanto los cuatro instrumentos seleccionados, a saber, los Convenios núms. 102 y 168 y las Recomendaciones núms. 67 y 69, incluyen disposiciones técnicas y proceden de diferentes generaciones de normas de seguridad social. Es alentador observar que, en gran medida, la Comisión de Expertos ha conseguido abordar sus trabajos y superar todos los obstáculos y los temores que podrían haber surgido, mediante la presentación de un documento que, en su nuevo formato, sigue siendo un estudio de carácter jurídico. Por consiguiente, los estudios generales conservan sin merma su valor pedagógico, gracias a su compatibilidad con los objetivos de la Declaración de 2008. Los miembros trabajadores reconocieron en el estudio la habilidad con que la Comisión de Expertos había acometido su tarea y prefirieron no hacer comentarios sobre los intentos de impugnar la competencia de los expertos.
- 61.** En lo concerniente a la reunión tripartita convocada para considerar el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), los miembros trabajadores manifestaron sus reservas por los resultados y el seguimiento de esa reunión, dado que no podrían respaldar un proceso de revisión que lleve sistemáticamente a peticiones unilaterales de derogación de convenios. En última instancia, el objetivo debería ser el examen minucioso de algunas cuestiones relativas a los estudios generales y a la Declaración sobre la Justicia Social, con miras a extraer conclusiones consensuadas que propugnaran el progreso social, en el marco de una globalización basada en un cierto crecimiento económico y la promoción de los derechos de los trabajadores. Para que esto

ocurra, las futuras deliberaciones sobre los estudios generales se deberán reflejar en detalle y de forma debidamente documentada en las actas, de forma tal que permita adquirir las enseñanzas pertinentes del mecanismo establecido en la Declaración sobre la Justicia Social.

- 62.** Los miembros trabajadores expresaron su entendimiento de que, con arreglo a los criterios de la Comisión de Expertos, el hecho de que esa Comisión hubiera manifestado su «satisfacción» o «interés» respecto de algunos casos no implicaba en modo alguno que los países afectados cumplieran plenamente las normas de la OIT. En algunas circunstancias, podía suceder que las normas internacionales del trabajo se estuvieran aplicando sólo parcialmente, o que su aplicación se viera afectada por determinados problemas; a ese respecto, los países en cuestión no deberían aprovechar su inclusión en la lista de casos de interés para tratar de evitar que la Comisión examinase su propio caso. Por lo tanto, sería importante dedicar más tiempo a los casos de progresos, a fin de que la Comisión pudiera conocer la opinión de los trabajadores de los países en cuestión con respecto a la situación.
- 63.** Por último, los miembros trabajadores consideraron que el informe de la Comisión de Expertos debería incluir un capítulo específico sobre el seguimiento, por parte de los gobiernos, de las conclusiones alcanzadas en la sesión anterior, sin que ello implique ningún cambio en la presentación periódica de los informes nacionales. También sería muy conveniente destinar una sección del Informe General a un resumen de esa información, incluida parcialmente en el informe, en particular con respecto a las conclusiones de las diversas misiones de alto nivel.
- 64.** Un miembro trabajador de Colombia solicitó a la Comisión que se guardara un minuto de silencio para lamentar el asesinato de dos dirigentes sindicales de Colombia. El Presidente otorgó el minuto de silencio en homenaje a los trabajadores del mundo entero que han muerto en su trabajo o por el ejercicio de sus derechos laborales fundamentales.
- 65.** El miembro gubernamental de Austria hizo uso de la palabra en nombre de los PIEM, y destacó que el sistema de control de la OIT era único en el marco internacional de procedimientos de derechos humanos. Añadió que la Comisión de la Conferencia tenía la responsabilidad de ayudar a velar por que la capacidad, la notoriedad y los efectos del sistema de control de la OIT continuaran evolucionando de manera positiva a pesar de los desafíos inherentes. Señaló que la respuesta de la OIT ante las consecuencias para el empleo y la política social derivadas de la crisis económica y financiera seguía siendo una parte importante de sus actividades desde la última Conferencia. Dijo que para evitar una fase descendente en las condiciones de trabajo, la Comisión de la Conferencia tenía que hacer especial hincapié en los principios y derechos fundamentales del trabajo y en su aplicación por medio de mecanismos de gobernanza eficaces. La imposibilidad de garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en un momento tan crítico supondrá no sólo un fracaso moral en la defensa de derechos universalmente reconocidos, sino también un fracaso de la política económica para asegurar el crecimiento y la recuperación.
- 66.** Los PIEM acogieron con satisfacción los denodados esfuerzos de la Comisión de Expertos por mejorar la calidad de la información, y la alentaron a mantener el formato actual del informe, desarrollado en los últimos años. Los PIEM agradecieron las aclaraciones relativas a los criterios para identificar los «casos de buenas prácticas» y los «casos de progreso», así como la particular atención prestada a los casos en los que era preciso proporcionar orientación práctica a los Estados Miembros a través de actividades de cooperación técnica. En cuanto a la idea de crear nuevas oportunidades de intercambio directo entre las dos Comisiones, se debería invitar a participar en esas reuniones al Presidente de la Comisión de la Conferencia anterior, además de los dos Vicepresidentes

de la Comisión de la Conferencia. Los PIEM esperan que se sustituyan rápidamente los expertos salientes de la Comisión de Expertos.

67. Por último, los PIEM observaron con satisfacción que la Oficina había mantenido una buena cooperación con órganos establecidos en virtud de tratados internacionales y con el Consejo de Derechos Humanos, en particular en el marco del procedimiento de revisión periódica universal. Además, apreciaron los empeños de la Oficina por apoyar a los órganos de control de la OIT, y pidieron al Director General que pusiera entre sus máximas prioridades la labor esencial del Departamento de Normas.
68. Un miembro empleador del Ecuador señaló que la Comisión de Expertos debía tener plenamente en cuenta las observaciones de los interlocutores sociales, como un medio para fortalecer el diálogo social y velar por el respeto del tripartismo, que era la base de la OIT. El orador lamentó que en un caso particular la Comisión no hubiese tenido en cuenta las observaciones de una organización de empleadores acerca de la aplicación del convenio.
69. Los miembros empleadores agradecieron a los miembros trabajadores las ideas propuestas respecto del examen de casos en la Comisión, en particular las relativas al seguimiento de las conclusiones por parte de los gobiernos, y señalaron que esas ideas merecían una consideración ulterior por parte de los miembros empleadores y trabajadores.

Cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las normas

70. Los miembros empleadores señalaron que a pesar de los numerosos cambios efectuados en los últimos años en los requisitos de presentación de memorias con el fin de reducir la carga para los Estados Miembros, el incumplimiento de esos requisitos prescritos en la Constitución seguía siendo un problema grave que menoscababa el sistema de control. En su opinión, era particularmente notable que en 669 casos, concernientes a 51 países, no se habían recibido respuestas a las observaciones formuladas por los expertos. Esto es lamentable y socava el sistema de control, así como la credibilidad del Gobierno en cuestión. Hasta tanto se subsanen estas deficiencias, los miembros empleadores estiman conveniente que la Comisión incluya en la lista de casos individuales de cada año, al menos uno de los casos respecto de los cuales los expertos hayan formulado una observación en la Parte II del Informe III (Parte 1A). Los miembros empleadores solicitaron que los expertos indicaran específicamente, con una nota a pie de página, la falta de respuesta a las observaciones del Informe General y los incluyeron en el índice de contenidos, a fin de ayudar a esta Comisión a encontrar esa información más fácilmente, o bien, destacaran de alguna manera en la nota, dónde se recogían todos los casos de falta de respuesta a las observaciones.
71. Los miembros trabajadores observaron que se habían logrado pocas mejoras en la aplicación de los convenios ratificados, tanto en lo concerniente a la proporción de respuestas como a la observancia de los plazos. El incumplimiento de los plazos por parte de algunos países miembros de la Unión Europea contrasta con los datos alentadores observados por la Comisión de Expertos con respecto a las contribuciones de las organizaciones de trabajadores. Los miembros trabajadores hicieron hincapié en la importancia de la asistencia técnica, como un medio para ayudar a los países a cumplir sus obligaciones de presentación de memorias y a aplicar los convenios. La Comisión sugirió que se prestara asistencia técnica sistemática a todos los países que estuvieran dispuestos a demostrar su buena voluntad. En ese sentido, cabe felicitar a los Estados Unidos por la asignación suplementaria especial de 2 millones de dólares de los Estados Unidos para el presupuesto 2012-2013, por cuanto la elección de los países a los que se prestará asistencia técnica estará determinada, en parte, por la discusión de los casos individuales.

-
72. Los PIEM compartieron con la Comisión de Expertos su profunda preocupación ante el significativo aumento registrado en los últimos dos años en el número de observaciones que no recibieron respuestas. En vista de que las observaciones se están volviendo cada vez más amplias y complejas, sería conveniente destacar las cuestiones esenciales sobre las cuales se pide a los gobiernos que respondan. En ese sentido, los PIEM consideran que la cooperación técnica es la clave para un mejor seguimiento de los casos de incumplimiento grave. Las indicaciones de la Comisión de Expertos ayudan a la Comisión de la Conferencia a proseguir su labor con referencias más sistemáticas a la asistencia técnica en sus conclusiones.

Respuesta del Presidente de la Comisión de Expertos

73. El orador indicó que había tomado debida nota de las cuestiones planteadas por los miembros empleadores en relación con diversos convenios, y que las señalará a la atención de la Comisión de Expertos en su próxima reunión, que tendrá lugar en noviembre-diciembre de 2011. En cuanto a los mecanismos de gobernanza tripartita y control de las normas de la OIT, el orador subrayó que la Comisión de Expertos era un órgano neutral e imparcial de una organización con un sistema de gobernanza tripartito.

Respuesta de la representante del Secretario General

74. Primeramente, la representante del Secretario General dio las gracias a todos aquellos que habían participado en las deliberaciones. El Presidente de la Comisión de Expertos ya había respondido a algunas cuestiones planteadas en relación con el informe de la Comisión de Expertos y su Estudio General. En cuanto a los temas cuya responsabilidad incumbe a la Oficina, la oradora desea contestar a las preguntas formuladas por los miembros empleadores respecto de la experiencia de los miembros de la Comisión de Expertos. Ante todo, la oradora recordó que los miembros de la Comisión de Expertos eran nombrados por el Consejo de Administración, un órgano tripartito, sobre la base de una recomendación de la Mesa del Consejo de Administración. La experiencia de los miembros de la Comisión de Expertos satisface una serie de requisitos acordados por la Mesa del Consejo de Administración. Por otra parte, la mayoría de los miembros de la Comisión de Expertos son especialistas en derecho laboral, mientras que otros lo son en derecho internacional público o en normas de derechos humanos. En cuanto a la orientación que la Oficina proporcionó a los nuevos expertos, la oradora hizo hincapié en que cada uno de ellos recibió información minuciosa a su llegada a Ginebra. Con anterioridad, se les había facilitado una amplia gama de documentos que se esperaba que leyeran, y que incluían los siguientes: i) la Constitución de la OIT; ii) las partes I, II y III de las actas de las sesiones de esta Comisión; iii) un manual interno para los miembros de la Comisión de Expertos elaborado por la Oficina; iv) un manual sobre procedimientos titulado «Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo»; v) los textos de todos los convenios y recomendaciones de la OIT; vi) una copia del Pacto Mundial para el Empleo y de la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008; vii) una copia de las Reglas de Juego; viii) una copia de la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT; ix) copias de estudios generales anteriores, con especial atención al Estudio General más reciente; y x) información sobre ratificaciones y actividades normativas conexas, así como sobre la asistencia técnica prestada por la Oficina entre dos reuniones de la Comisión de Expertos.
75. Además, la oradora ofreció personalmente a cada uno de los nuevos expertos una sesión informativa sobre el funcionamiento de la Comisión de Expertos y sobre su interacción con esta Comisión. La oradora señaló que ningún experto nuevo examinó los convenios que se

le asignaron solo, sino junto con otros miembros más antiguos de la Comisión de Expertos. La Oficina prestó a todos los expertos el máximo apoyo posible con que cuenta el sistema de control de las Naciones Unidas, pero reconoció que siempre hay un margen de mejora.

76. Por último, la oradora reafirmó el compromiso del Departamento de mejorar la asistencia técnica de la OIT a los Estados Miembros y los interlocutores sociales en lo concerniente a sus obligaciones relacionadas con las normas. En particular, la Oficina facilitará ampliamente la capacitación de los mandantes tripartitos, especialmente en lo que respecta a las actividades más problemáticas relacionadas con las normas. La Oficina será tan receptiva como le sea posible, dado que los Estados Miembros no sólo deberían ratificar los convenios, sino también aplicarlos.

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

Estudio General sobre la seguridad social y la primacía del Derecho

77. La Comisión consagró una discusión al Estudio General sobre los instrumentos relativos a la seguridad social, a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa⁷, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). En el contexto de los esfuerzos desplegados para hacer concordar el Estudio General con el informe sobre la discusión recurrente, el Consejo de Administración decidió que el Estudio General abarcara dos convenios: el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); y dos recomendaciones: la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica (núm. 69).
78. El Estudio General tuvo en cuenta la información que comunicaron 116 Estados Miembros en las memorias que presentaron (424 memorias en total) en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. De acuerdo con su práctica habitual, la Comisión también ha utilizado plenamente las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT por los Estados Miembros que han ratificado los Convenios núms. 102 y 168. Asimismo, se reflejan en él las observaciones y comentarios recibidos de 47 organizaciones de empleadores (6 informes) y de trabajadores (41 informes) procedentes de 32 países.

Discusión recurrente y propósito de los estudios generales

79. Los miembros empleadores declararon que el presente Estudio General tiene un enfoque determinado, ya que en él se señala la necesidad de adoptar nuevos enfoques complementarios que contribuyan a orientar en un futuro las políticas que se adopten por parte de los mandantes de la OIT, lo cual socava la buena fe y la pertinencia del Convenio núm. 102 y del Convenio núm. 168, sobre los cuales el Consejo de Administración había

⁷ CIT, Estudio General sobre los instrumentos relativos a la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

determinado que son instrumentos actualizados. Estos propósitos quedan fuera de las competencias de la Comisión de Expertos, puesto que la política normativa y la proposición de nuevas normas eran prerrogativas de los órganos tripartitos de la OIT. Añadieron que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia no era una comisión de formulación de políticas y que no había nada en la Declaración de 2008 sobre la justicia social ni el proceso de examen recurrente que exigiese a la Comisión de la Conferencia o a la Comisión de Expertos tratar de estas cuestiones políticas. Además, el Estudio General, por el mero hecho de sentar las bases mediante una serie de propuestas para desarrollar más la normativa de la OIT en materia de seguridad social, no facilita un análisis en profundidad de la normativa existente. El propósito del Estudio General consiste en contribuir a que los mandantes tripartitos comprendan mejor cómo respetar el cumplimiento de los convenios, y su valor radica tradicionalmente en que la mayor parte del texto se dedica a clarificar qué es lo que exigen los instrumentos, indicando las diversas formas en que los países han aplicado las disposiciones, haciendo hincapié en la flexibilidad inherente a la mayoría de los instrumentos y señalando los casos en los que su aplicación resulta insuficiente respecto a los requisitos establecidos en los convenios. El hecho de adjuntar una copia de los correspondientes convenios de la OIT añadidos al Estudio General ha facilitado tradicionalmente la interpretación de los convenios por parte de los mandantes. Resulta sumamente útil para la Comisión el hecho de que la Comisión de Expertos le proporcione una imagen general de lo que significa la plena aplicación de los instrumentos en la legislación y en la práctica.

- 80.** Señalaron que el presente Estudio General tiene un valor limitado para los fines de supervisión general que tiene la Comisión, a saber, la observancia sobre la plena aplicación de los convenios ratificados voluntariamente por los países, porque no facilita información sobre los problemas técnicos que han afrontado los Estados firmantes ni tampoco sobre cómo los han superado a satisfacción de la Comisión de Expertos. La mayor parte del Estudio General trata sobre la evolución y las tendencias en la seguridad social, y sobre la relación entre la seguridad social y el marco estratégico de la OIT, y se hace difícil distinguir los requisitos exigidos en cada uno de los convenios. La normativa en materia de seguridad social es complicada y presenta algunos desafíos para su aplicación que hubiera sido útil explicar. Los miembros empleadores recalcaron que la Comisión de Expertos debe ser un órgano neutral de investigación que facilite la labor de esta Comisión, y no la labor de la Comisión de la discusión recurrente sobre protección social. Manifestaron que este tipo de estudio general cuyo contenido va más allá del Estudio General clásico no interesaba a la Comisión y que no tenía sentido someterlo a discusión. En este contexto, se refirieron al artículo 7 del Reglamento de la Conferencia.
- 81.** Los miembros trabajadores acogieron con satisfacción el modo en el que la Comisión de Expertos había abordado los desafíos que plantea la seguridad social. En general, el Estudio General sobre seguridad social muestra una dirección sumamente positiva para las políticas de los países y de la comunidad internacional, en el futuro, en materia de seguridad social, así como para la labor de la Comisión de la Conferencia. En este sentido, subrayaron especialmente los artículos dedicados al modo en el que las normas de la seguridad social se vinculan con otras normas de la OIT. Por ejemplo, por un lado, se establece un vínculo entre la seguridad social y el derecho a la libertad sindical; por otro, entre la negociación colectiva y la acción colectiva. No cabe duda de que, en muchos países, las primeras formas de seguridad social nacieron del derecho de los trabajadores a asociarse y ayudarse unos a otros económicamente. Además, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la acción colectiva no se limitan a cuestiones laborales en sentido estricto, sino que inciden igualmente en el ámbito de la seguridad social. Esta es importante, además, en la lucha contra la pobreza y el trabajo infantil. El diálogo tripartito es decisivo igualmente porque es necesario involucrar activamente a los interlocutores sociales en la política de seguridad social.

-
82. Los miembros gubernamentales de Argentina, Francia y España expresaron el gran interés de sus Gobiernos en el Estudio General, el cual contiene un conjunto exhaustivo de informaciones y propuestas. El representante gubernamental de Austria indicó igualmente que el Estudio General es sumamente completo e informativo, y alabó los muchos ejemplos que contiene sobre buenas prácticas en varios países. El número récord de respuestas recibidas al cuestionario destacaba claramente la atención que recibía este asunto.
83. La miembro gubernamental del Canadá declaró que es conveniente y oportuno que el tema del Estudio General concuerde con el de la discusión recurrente de este año, y que el reajuste del ciclo de presentación de memorias en virtud del artículo 19 serviría para optimizar la aportación de la Comisión de Aplicación de Normas en dichas discusiones. En el futuro, los informes deberían centrarse más en la aplicación de los instrumentos de la OIT, de conformidad con el mandato de la Comisión de Expertos, y no aventurarse en análisis más generales de las políticas ni en recomendaciones. Al tiempo que se congratuló de las mejoras destinadas a facilitar la lectura del informe, como el hecho de resaltar algunas partes con cursiva y las «secciones generales» dedicadas a las buenas prácticas, indicó que, dada la extensión del informe, había sido de agradecer contar con un resumen del mismo.
84. El miembro trabajador de España acogió favorablemente el Informe General, que recuerda a la Comisión los principios generales por los que se rigen los instrumentos de la seguridad social, en concreto la responsabilidad general del Estado, la solidaridad social, la afiliación obligatoria, la financiación colectiva y la participación de los interlocutores sociales, y se mostró crítico con la privatización y el consiguiente incumplimiento de los principios básicos. Como el Estudio General defiende la protección social basada en derechos y no en la caridad, reiteró la necesidad de fortalecer el marco jurídico establecido por las normas de seguridad social vigentes. Hay cierta disparidad entre el Estudio General de la Comisión de Expertos y el Informe de la Oficina para la discusión recurrente. El orador declaró que no comparte el enfoque pragmático adoptado en el mencionado informe cuando indica que lo más importante son los resultados y que por tanto no es necesario mantener una posición normativa sobre cuál debe ser la estructura de los sistemas de seguridad social, con lo que, en cierta medida, se justifica la privatización de la seguridad social. Ninguna política social debe abandonar el bienestar de las personas a las que cubre al capricho de los mercados.

Apoyo a los principios básicos de la seguridad social

85. Recordando el artículo 22 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los miembros empleadores declararon que el derecho a la seguridad social es un derecho sujeto a condiciones, depende de la organización y los recursos de cada Estado. Debería apoyarse el principio de la protección social a través de la seguridad social a condición de que esté bien administrada, responda a las circunstancias nacionales y sea flexible. Si se tienen en cuenta estos factores, la seguridad social puede desempeñar una función importante para garantizar el equilibrio del mercado de trabajo, mantener y mejorar los niveles de empleo y mejorar las calificaciones, la productividad y la competitividad. Desde que se adoptaron los actuales instrumentos en materia de seguridad social, a los cambios importantes acaecidos en el mercado de trabajo se han unido la globalización, los cambios en los sistemas de producción, las variaciones demográficas, la movilidad laboral y los adelantos en materia de igualdad de género. Si bien los sistemas sostenibles de seguridad social constituyen una condición previa para que funcionen las economías y las sociedades modernas, el ideal de una cobertura horizontal y vertical plena de la seguridad social no puede alcanzarse en un futuro previsible. Las empresas sostenibles que proporcionan empleo pleno y productivo son la base no sólo del trabajo decente y de la creación de riqueza, sino también de la seguridad social. Por tanto, el

énfasis de la Comisión de Expertos en un enfoque basado en derechos desvía la atención del hecho de que la seguridad social depende de los medios económicos y del desarrollo de un Estado.

- 86.** Los miembros empleadores no consideraron creíble, habida cuenta de los pocos países en desarrollo que han ratificado los convenios, declarar que «la seguridad social ha pasado a ser un mecanismo de fomento del desarrollo económico...», que se predica partiendo de la opinión de que «el mandato ... de la OIT en materia de seguridad social ... ha superado en gran medida el marco de las normas a través de las cuales tiene que ponerse en práctica». Las normas de la OIT son normas mínimas y no constituyen ni un techo ni un objetivo. Al proponer normas inalcanzables e insostenibles, la Comisión de Expertos ha ido bastante más allá de su mandato. Dado el actual entorno económico y el nivel general de desarrollo en el mundo, la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69) son inalcanzables. La principal contribución del Estudio General al punto recurrente sobre la seguridad social es la de establecer que los marcos de la seguridad social son caros, están fuera del alcance de los medios y la capacidad de la mayoría de los países, puesto que el sistema clásico no se extiende a los sectores informal, rural y de subsistencia, que comprenden el grueso de las economías de estos países, y pueden poner en peligro la estabilidad financiera de las economías nacionales y la economía mundial.
- 87.** Los miembros trabajadores recordaron que en el pasado, desde la primera crisis del petróleo en 1973, ha habido varios intentos de reducir el nivel de la protección social o de oponerse al fortalecimiento de la seguridad social en aras de reequilibrar las finanzas públicas. A comienzos de los años ochenta, la seguridad social sufrió el embate del neoliberalismo ciego, cuyo efecto fue la reducción de los poderes públicos. Más recientemente, la ideología del Estado de bienestar activo apenas ha reconocido la seguridad social como objetivo en sí mismo, amenazando con reducirla a simple palanca de la política de empleo. En la transición al siglo XXI se expresaron inquietudes por los crecientes costos que conllevaba el envejecimiento de la población y la incapacidad de mantener la seguridad social sin una intervención drástica. Los más perjudicados por esta situación han sido los trabajadores de los países en desarrollo, al demorarse la adopción de los sistemas de seguridad social o, cuando éstos existían, al sufrir los efectos de los programas de reajuste estructural impuestos por el FMI y el Banco Mundial. La situación se ha exacerbado debido a que los programas de cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza han cometido el error de ignorar la necesidad de un sistema sólido de seguridad social. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio hace tiempo que vienen prestando poca atención a la importancia de la seguridad social para cumplir el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema. El hecho de hacer del trabajo decente una de las máximas prioridades de la OIT constituyó un gran éxito para esta Organización. Los miembros trabajadores se congratularon de que, en consonancia con este fin, el objetivo de una vida decente haya suscitado en los últimos años una gran atención. Esos dos conceptos están efectivamente relacionados de manera inextricable, como se refleja en la iniciativa relativa al piso de protección social.
- 88.** No fue hasta el comienzo de la crisis financiera y económica mundial, a finales de 2008, cuando el enfoque dado por la OIT a la seguridad social recibió apoyo, y muchos observadores empezaron a comprender la importancia de la seguridad social como estabilizador automático y el modo en que su fortalecimiento puede contribuir a ahuyentar el riesgo de una depresión económica profunda que afecte no sólo al desempleo, sino también a las pensiones, la asistencia médica y la ayuda a las familias. Los ejemplos más chocantes a este respecto son los avances registrados en los Estados Unidos en materia de asistencia médica y el inicio de un verdadero sistema de seguridad social en China. Se realizaron grandes avances en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia en junio de 2009, que exhorta explícitamente a los países a fortalecer su

seguridad social y en especial a ampliar la duración y la cobertura de las prestaciones de desempleo. Dos años más tarde, ¿qué queda de aquellos compromisos? Parece que se ha vuelto a «hacer como si nada». Peor aún, en muchos países la seguridad social se ha convertido en el objetivo principal de programas de consolidación de las finanzas públicas, y los receptores de los programas de bienestar son las víctimas principales de estrategias para escapar de una crisis que no han provocado. El fenómeno es particularmente llamativo en países europeos que, bajo la presión de la Unión Europea y el FMI, han tenido que adoptar programas estrictos de consolidación que desatienden no sólo los principios de seguridad social de la OIT, sino también los de diálogo social y tripartismo. Otros países afrontan los efectos negativos de los acuerdos internacionales de libre comercio sobre sus sistemas de seguridad social, con el riesgo de la privatización de los sistemas de pensiones y de asistencia médica. También las empresas multinacionales ejercen presión sobre los sistemas de protección social de algunos países.

- 89.** Los miembros trabajadores manifestaron que apoyan plenamente un enfoque basado en los derechos de los trabajadores, puesto que la seguridad social no es un favor que se otorga, sino un derecho humano, y que la obligación del Estado es garantizar este derecho, y la de los interlocutores sociales cooperar plenamente en ello. Eso supone hacer todo lo posible para proteger a los asegurados frente a factores arbitrarios, para proteger la financiación de la seguridad social frente a las convulsiones de los mercados financieros y los recortes presupuestarios, para garantizar el acceso a los derechos sociales y para salvaguardar su naturaleza vinculante. Algunos Estados habían sentado ejemplo al incorporar el derecho a la seguridad social en su Constitución. Los trabajadores también apoyaron la opción explícita — fundada precisamente en el enfoque basado en los derechos — a favor de un sistema de seguridad social público, colectivo y financiado conjuntamente y que no se abandonara a las fuerzas libres del mercado o a la buena voluntad o a la falta de voluntad de los empleadores de financiarlo. Esa opción se basa en la observación de que precisamente en los países que han optado por modelos privados dirigidos por el mercado, especialmente en lo relativo a las pensiones, la crisis financiera ha tenido repercusiones más desastrosas. El caso de Chile, que había sido objeto de una discusión en la Comisión de 2009, es un ejemplo lamentable entre muchos otros, en particular en países de América Latina. Como destacara la Comisión de Expertos, la financiación colectiva y la solidaridad social están vinculados de manera inextricable, y «el camino hacia el desarrollo progresivo de la seguridad social reside en el fortalecimiento y la ampliación de la solidaridad social como la manifestación de los valores colectivos de cohesión social, asistencia mutua, [...] compasión y cuidado de los débiles».
- 90.** La seguridad social es una palanca imprescindible para el desarrollo económico y no ha de considerarse como una obstrucción al desarrollo económico ni como un gasto público, sino como una inversión. Por consiguiente, podría convertirse en un elemento de las estrategias de recuperación del trabajo. Tal como ha subrayado S.E. la Sra. Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia, con ocasión de su alocución en la apertura de la presente Conferencia, Finlandia y los demás países nórdicos han basado sus sistemas en el modelo de bienestar social, al tiempo que sigue encontrándose entre los países más competitivos del mundo. Es de esperar que la OIT consiga convencer de esta lógica a instituciones financieras, como el FMI y el Banco Mundial. Por otra parte, no pueden desatenderse los objetivos específicos de la seguridad social. En este sentido, está surgiendo una tendencia preocupante, que consiste en reducir la seguridad social a un simple instrumento de la política económica y del empleo. En los debates políticos nacionales e internacionales, se ha venido haciendo mucho hincapié en la necesidad de reformar la seguridad social, a efectos de elevar la tasa de empleo. Según ha recalcado acertadamente la Comisión de Expertos, la seguridad social no puede ser un sustituto de una política activa de promoción del empleo. La seguridad social atraviesa en la actualidad una modernización y una adaptación a los nuevos problemas de la sociedad y a los desafíos políticos. Estos últimos consisten en gran medida en la extensión de la

economía informal, la cual a menudo no está cubierta por la seguridad social; la naturaleza cada vez más precaria de los trabajos y de las carreras profesionales, que ha provocado también un déficit de la protección social, especialmente en el caso de los jóvenes; la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres y sus consecuencias en cuanto a los derechos a las prestaciones familiares, a la edad de pensión y a las prestaciones de sobrevivientes (en el último punto, debería señalarse la índole anacrónica de algunas disposiciones del Convenio núm. 102, que se refiere sólo a las viudas y no a los viudos).

- 91.** Por último, los miembros trabajadores indicaron que el Estudio General podría haber prestado una mayor atención a la cuestión de las migraciones, que representa un desafío para los responsables de las políticas de seguridad social. El Estudio General elude el asunto, tratándolo sólo brevemente en relación con la igualdad de trato para los migrantes y los derechos mínimos para los migrantes indocumentados. Sin embargo, este asunto merece un análisis en profundidad, especialmente por parte de la OIT, debido a la mayor intensidad de los flujos migratorios y a los problemas que ello plantea, en particular para la portabilidad de los derechos, así como a causa de los métodos con los cuales algunos países tratan de desalentar la inmigración, haciendo que el acceso a los derechos nacionales de seguridad social sean más complejos.
- 92.** La miembro gubernamental de Francia indicó que el fortalecimiento de la protección social es una de las cuatro prioridades de la presidencia francesa del G20, que puede desempeñar un papel de gran utilidad en este terreno. Desde que se celebraran las cumbres de Pittsburg y de Washington, y desde que la OIT adoptara la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, en 2008, y el Pacto Mundial para el Empleo, en 2009, este asunto había cobrado un cierto impulso. Francia siempre había asignado una especial importancia a la protección social para fomentar, no sólo la justicia social y la estabilidad laboral, sino también el crecimiento económico. El orador felicitó a la OIT por los esfuerzos que había venido realizando durante casi una década a favor de la cobertura social para todos. Ello no significa la promoción de un único modelo social, sino más bien un incentivo para que todos los países adopten una norma de seguridad social básica que se adapte a sus particulares circunstancias económicas y sociales. Es posible realizar progresos en este terreno, al tiempo que se respeta la soberanía de cada Estado. La ratificación de los convenios de la OIT es naturalmente importante, pero es asimismo relevante la contribución a la efectiva aplicación de los principios y derechos fundamentales de seguridad social en todas partes.
- 93.** El miembro gubernamental del Reino Unido reconoció también el papel crítico que desempeña la protección social en la reducción de la pobreza, en particular, para ayudar a las personas a incorporarse o regresar al mercado de trabajo. Acogió de buen grado la expansión de los sistemas de protección social en los países de rentas medianas durante la última década, pero tomó nota de que la cobertura sigue siendo escasa en los países de ingresos bajos, donde el problema que representa sostener la financiación interna es de un orden cualitativamente distinto.
- 94.** El miembro gubernamental de Marruecos recordó que el derecho a la seguridad social era un derecho social y económico específico que goza de rango constitucional en varios países y que, por consiguiente, es naturalmente objeto de instrumentos internacionales. Establecer y garantizar la eficacia de un sistema de seguridad social exige disposiciones que sean capaces de responder a los diversos riesgos a los que se ven expuestas las personas.
- 95.** El miembro empleador de España se refirió a las observaciones que contiene el Estudio General relativo al «retroceso del estado del bienestar en la década de 1990». Pese a que con arreglo a las conclusiones del Estudio General sobre los efectos extraños del

desempleo, afirmó que no le es posible respaldar la declaración de que «la importancia que se asigna a la competencia impide que los trabajadores reciban un trato equitativo y digno», así como tampoco la idea de que «la desregulación del mercado de trabajo amenaza la cohesión social». Por el contrario, una competencia saludable contribuye a la cohesión social.

El Convenio núm. 102

- 96.** Los miembros empleadores declararon que el Estudio General demostraba que la normativa sobre seguridad social de la OIT era más relevante y aplicable en los países desarrollados. Se opusieron a que una declaración interpretativa como ésta sobre la adaptación de determinadas disposiciones del Convenio pudieran tener el mismo resultado que el hecho de revisar el instrumento, algo que quedaba fuera de la autoridad de la Comisión de Expertos. Consideraron que era asimismo preocupante la revisión del formulario del informe, ya que los cambios introducidos podrían apartarse del texto del Convenio.
- 97.** Los miembros trabajadores manifestaron que debería examinarse la aplicación de los Convenios núms. 102 y 168 de modo que se generalice su aplicación tanto mediante el aumento del número de ratificaciones de estos Convenios como de la ampliación de la cobertura de la seguridad social en todos los países. Al tiempo que expresaron su firme apoyo a las recomendaciones específicas formuladas por la Comisión de Expertos en relación con la acción normativa en materia de seguridad social, los miembros trabajadores recalcaron que no deberían impedirse los esfuerzos por alentar al mayor número posible de países a que ratifiquen el Convenio núm. 102. Esperaban que determinados países adoptaran esta medida, al igual que el Brasil lo había hecho en 2009 y que la Argentina tiene previsto hacerlo. En este sentido, añadieron que si a ello contribuía el hecho de prescindir de varios anacronismos en el texto del Convenio núm. 102, sin debilitar con ello el nivel de protección, no debería vacilarse en suprimirlos.
- 98.** La miembro gubernamental de Francia subrayó que el Convenio núm. 102 era un instrumento muy apreciado tanto por lo que se refiere a su concepción general como al nivel de las normas que promueve, y que, en su conjunto, seguía siendo una norma muy pertinente para una serie de países. Si la terminología obsoleta y el tipo de beneficiario previsto en la norma suponían un obstáculo para su ratificación, apoyaría cualquier solución simple y rápida que pudiera proponerse para resolver esta dificultad y a fin de promover la igualdad de trato para hombres y mujeres. Según el orador, la solución más conveniente sería probablemente la de concebir una declaración interpretativa combinada, si es necesario, con una adaptación del formato del informe.
- 99.** El miembro gubernamental de Austria señaló que no debía cuestionarse ni minusvalorarse el rango del Convenio núm. 102, y advirtió de que, en un futuro, incluso los países industrializados que han ratificado el Convenio adoptarían una posición defensiva en el contexto de la reforma de las pensiones y el constante deterioro de las prestaciones. Podría llegar el momento en que el Convenio pudiera contribuir a evitar un mayor deterioro de esta situación. Una discusión sobre la revisión o la adaptación del Convenio núm. 102 conduciría únicamente a una mayor flexibilidad y falta de compromiso en relación con sus disposiciones de fondo. Teniendo en cuenta estas circunstancias, no podría negociarse un instrumento de gran alcance como el Convenio núm. 102.
- 100.** El miembro gubernamental del Reino Unido declaró también que no deberían modificarse los convenios de la OIT sobre la seguridad social, incluido el Convenio núm. 102, que están actualmente en vigor, ya que cualquier modificación supondría el riesgo de una disminución de las prestaciones que ofrecen. No obstante, el orador señaló que el Reino

Unido podría estar a favor de la elaboración de una orientación interpretativa sobre las disposiciones del Convenio núm. 102, o de la revisión de los formularios de memorias sobre los convenios de la seguridad social, siempre que estas medidas no estuvieran destinadas a ampliar el campo de aplicación de los convenios vigentes y que no interfirieran en cuestiones de competencia nacional.

- 101.** El miembro gubernamental de Marruecos declaró que Marruecos había iniciado el procedimiento de ratificación del Convenio núm. 102. El sistema de la seguridad social en Marruecos se había desarrollado considerablemente desde su establecimiento en 1972, y en la actualidad proporciona todas las prestaciones previstas por este instrumento internacional, excepto las prestaciones de empleo, a propósito de las cuales las discusiones tripartitas han desembocado en la elaboración de un proyecto de prestaciones para el desempleo que podría ser adoptado en un futuro cercano. La protección social es uno de los temas prioritarios de las discusiones celebradas en el contexto de los acuerdos tripartitos nacionales concertados desde 1996. A este respecto, el último acuerdo, firmado en abril de 2011, establece la ampliación y fortalecimiento del sistema de protección social en el país.
- 102.** La miembro gubernamental de la Argentina informó a la Comisión que su Gobierno acababa de ratificar el Convenio núm. 102 y que el instrumento de ratificación sería presentado en los próximos días. La seguridad social es indispensable para garantizar el acceso a los derechos fundamentales de los más necesitados. La mejora de las condiciones de vida de esta parte de la población requiere una política social y constituye una inversión al incrementar los ingresos mínimos que inciden sobre el mercado interno y el consumo. La privatización del régimen de pensiones efectuada en la década de 1990, que condujo a una serie de prestaciones inaceptables e insuficientes, llegó a su fin con la nacionalización del sistema. Esto hizo posible garantizar un nivel de ingresos mínimo superior al que había y una movilidad para las personas jubiladas mediante aumentos periódicos sustentados en el crecimiento de la recaudación y en la financiación pública. Se estableció una asignación universal por hijos menores de 18 años cuyos padres se encontrasen en el desempleo. Esta extensión de las asignaciones familiares fue una herramienta fundamental para erradicar el trabajo infantil, al incentivarse la incorporación de los niños a la escuela y el acceso a la asistencia médica permanente. La Argentina introdujo también la posibilidad de que los interlocutores sociales llegaran a acuerdos en el marco de la negociación colectiva, a fin de garantizar la protección social a los trabajadores rurales no permanentes.
- 103.** La miembro gubernamental del Canadá subrayó que las normas de la OIT, como el Convenio núm. 102, podrían desempeñar la importante función de fomentar la ampliación de la seguridad social para todos. El sistema de seguridad social en el Canadá cubre las nueve contingencias de las que se ocupa el Convenio. El carácter discriminatorio y pormenorizado de las disposiciones del Convenio núm. 102 plantea graves obstáculos para su amplia ratificación, no sólo en el Canadá sino en muchas partes del mundo. El Convenio es el producto de la sociedad industrial de posguerra y refleja el mercado de trabajo y la estructura familiar que existía en los años cincuenta y sesenta. No refleja la evolución de la sociedad, así como tampoco el elevado nivel de participación de la mujer en el mercado de trabajo. Aun cuando la Comisión de Expertos ha identificado algunos métodos posibles de afrontar estas cuestiones, la rigidez de las posiciones, incluidas las de la Comisión de Expertos con respecto al mantenimiento de los niveles actuales de prestaciones, hace improbables los cambios necesarios.
- 104.** El miembro empleador del Uruguay consideró que, a pesar del hecho de que el Convenio núm. 102 fija normas mínimas inalcanzables para algunos países, se hacen llamamientos en favor del fomento del Convenio y del fortalecimiento del marco jurídico. Estos llamamientos no se corresponden con las nuevas realidades. Aunque el lenguaje de género se puede aclarar mediante una declaración interpretativa, el orador no estuvo de acuerdo

con la adopción de un protocolo ni de un nuevo convenio y consideró que no se encontrarán soluciones al problema de la economía informal con un nuevo convenio.

- 105.** El miembro trabajador de España consideró que la Comisión de Aplicación de Normas debería solicitar a la OIT que se esforzara más por promover el Convenio núm. 102. En cuanto a adaptar el Convenio núm. 102, caben tres posibilidades: 1) realizar una revisión limitada del Convenio; 2) adoptar un protocolo para integrar el lenguaje de género; o 3) que la Comisión de Expertos formule una declaración interpretativa sobre la adaptación de determinadas disposiciones del Convenio. Las posibilidades segunda y tercera fortalecerían los fundamentos del Convenio núm. 102.

El Convenio núm. 168

- 106.** Los miembros empleadores consideraron que el escaso nivel de ratificación del Convenio núm. 168 pone de relieve el fallo de establecer un conjunto avanzado de normas para los países industrializados, normas que no ratifican y que los países en desarrollo ignoran. No consideraron sensato que, con niveles tan bajos de ratificación, se promuevan normas exhaustivas sobre seguridad social más numerosas y más altas. Los escasos niveles de ratificación de estas normas ponen de relieve la falta de medios económicos para apoyar los marcos actuales o su ampliación. No es evidente que dotar a este Convenio de una cláusula de flexibilidad mejore su aceptación. Aunque algunas normas de la OIT en materia de seguridad social siguen siendo válidas, también contienen disposiciones que o están desfasadas o no son aplicables en países menos desarrollados.
- 107.** Los miembros trabajadores plantearon la cuestión de cómo facilitar las ratificaciones del Convenio núm. 168, dado que con sólo siete ratificaciones desde luego no había satisfecho las expectativas. Se refirieron además a la manera en que, cada vez con más frecuencia, se utilizan los recursos de la seguridad social para financiar la política de empleo, y subrayaron que si los resultados fueran inferiores a los recursos movilizados, el costo lo soportaría la protección social. Los principios fundamentales de la protección social se ignoran a veces en el marco de políticas elaboradas para hacer trabajar a personas desempleadas. En particular, se presiona a los desempleados, pero también cada vez más a personas con enfermedades o discapacidades, para que acepten el empleo que sea. Tales prácticas son completamente contrarias a la noción de empleo adecuado que protege a las personas desempleadas frente a prácticas como la de la prestación condicionada, lo que también constituye, al ir más allá de las normas en materia de seguridad social, una negación del principio fundamental consagrado en la Declaración de Filadelfia, según el cual el trabajo no es una mercancía.
- 108.** La miembro gubernamental del Canadá declaró que el hecho de que el Convenio núm. 168 haya sido ratificado sólo por siete países habla de su falta de universalidad. La Comisión de Expertos reconoció que la escasa ratificación de este Convenio se puede explicar por el hecho de que sus normas de protección contra el desempleo sólo son pertinentes para países cuyas economías formales y sus políticas en materia de mercado de trabajo son desarrolladas.
- 109.** El miembro gubernamental del Reino Unido indicó que la baja tasa de ratificación del Convenio sugiere que tal vez merezca la pena estudiar la adopción de una cláusula de flexibilidad a fin de fomentar su ratificación.
- 110.** El miembro empleador de España consideró que en el Estudio General se debería haber incluido un análisis más detallado de los verdaderos motivos del escaso número de ratificaciones del Convenio núm. 102 y, en especial, del núm. 168. Por tanto, el orador señaló que hacen falta más explicaciones acerca de la relación existente entre los sistemas

de protección contra el desempleo y la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y, en particular, del grado de integración y coherencia entre las disposiciones del Convenio núm. 168 y el Convenio núm. 102 que inciden en el enfoque de la «flexiseguridad» que, en su opinión, está cada vez más extendido y es necesario para modernizar los sistemas de protección social. Es dudoso que pueda considerarse que el Convenio núm. 168 constituye una referencia en el debate actual sobre el piso de protección social. No siempre es positivo aumentar la duración y la cobertura de las prestaciones, sino que es necesario considerarlas en el contexto del fomento del empleo.

Pautas para una buena gobernanza de la seguridad social

- 111.** Los miembros empleadores indicaron que la crisis económica había dejado claro que se requerían unas directrices para una buena gobernanza y que los sistemas de seguridad social de muchos países no eran suficientemente resistentes a la crisis, debido a la ausencia de una financiación prudente con anterioridad a la crisis. Los sistemas de seguridad social deberían ser bien administrados, sostenibles, y el Estado debería asumir la responsabilidad, a través de la creación de fondos de reserva. El empleo y las políticas de seguridad social deberían estar coordinados y armonizados con las políticas fiscales. La adopción de un nuevo instrumento de seguridad social centrado en el trabajo no declarado, en la evasión y el fraude a la seguridad social, si bien es pertinente, pareciera ser prematuro.
- 112.** Los miembros trabajadores consideraron que deberían prepararse directrices sobre la «buena gobernanza» y que deberían identificarse los desafíos vinculados con la lucha contra el fraude social. Subrayaron que existe una necesidad creciente de poner término al fraude social, que había socavado los cimientos financieros de la seguridad social y de toda la sociedad. Este aspecto se sitúa en el marco más amplio de la «buena gobernanza» de la seguridad social, que no está aún suficientemente bien englobada en las normas de la OIT. En cuanto al problema que plantea la supervisión de la gestión de los fondos privados, la crisis financiera vino a demostrar la vulnerabilidad de tales fondos y, por tanto, la vulnerabilidad de quienes creían que estaban cubiertos por éstos. La Comisión de Expertos extrajo una conclusión particularmente dura, señalando que «nociones tales como las de responsabilidad, transparencia, solidaridad, gestión participativa, prevención, etc., (estaban) ausentes del vocabulario de muchos regímenes de seguridad social privados». Recordaron que algunos países establecen en la actualidad un vínculo entre prestaciones sociales y medios económicos y presupuestarios, y no respetan las disposiciones del Convenio núm. 102, que requiere que se incremente la cuantía de las prestaciones en la misma medida que sube el costo de vida. Al referirse a la presión ejercida, especialmente en el ámbito europeo, sobre los mecanismos de ajuste automático y la necesidad de garantizar que los ingresos de los desempleados aumenten por lo menos al mismo ritmo que los de los trabajadores asalariados en general, los miembros trabajadores valoraron el hecho de que la Comisión de Expertos considera el ajuste automático de las prestaciones como la práctica más avanzada al respecto.
- 113.** Varios miembros gubernamentales manifestaron su apoyo a las propuestas planteadas por el Estudio General respecto de la necesidad de una buena gobernanza y de una protección de los fondos de la seguridad social, y con miras a la elaboración de directrices o de repertorios de prácticas que brinden un asesoramiento más técnico. Destacaron que la OIT debería actuar como un centro de intercambio de información sobre las mejores prácticas y centrarse en la compilación de información, en la investigación, en el análisis y en la difusión de las buenas prácticas. La OIT debería también apoyar los intercambios de información y la colaboración entre los gobiernos y los interlocutores sociales, así como con otras organizaciones internacionales que trabajan en el terreno de la seguridad social, a efectos de evitar la duplicación de esfuerzos.

La cobertura de la seguridad social

- 114.** El miembro gubernamental de la India indicó que, en años recientes, la política de protección social ha cambiado, pasando de un enfoque basado en la afiliación al régimen, a un enfoque basado en los derechos de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores no sindicados, que constituyen el 93 por ciento de la fuerza del trabajo. La Ley Buque Insignia del Mahatma Gandhi sobre la garantía del empleo rural nacional, es probablemente el ejemplo más ilustrativo. Con arreglo a este régimen, se concedieron derechos para trabajar a 23 millones de beneficiarios. La Ley sobre el Derecho a la Educación garantiza constitucionalmente una educación libre y obligatoria para todos los niños menores de 14 años de edad. El régimen del Seguro Nacional de Salud garantiza el derecho a la salud a 54 millones de beneficiarios. El Gobierno tiene previsto la próxima promulgación de la ley de seguridad alimentaria. Existe una clara necesidad de adopción de nuevos enfoques complementarios para garantizar que el sistema de protección social esté en sintonía con las cambiantes demandas del ámbito internacional, a la luz de la evolución política, económica y social. La protección social debería aplicarse, dependiendo de las circunstancias sociales y económicas nacionales de los Estados Miembros. Si bien podría no existir un modelo de seguridad social uniforme, cada país tiene que determinar una estrategia nacional para trabajar en aras de una seguridad social para todos. Esto debería estar vinculado estrechamente con sus recursos financieros, con la estrategia del empleo y con otras políticas sociales. Un esfuerzo de esta magnitud, requeriría una respuesta estructural que fuese multidimensional, bien integrada y eficazmente transmitida, y que incluyera la legislación, unos regímenes de bienestar convenientemente adaptados, una mayor sensibilidad social y la implicación de los grupos de interés y de los interlocutores sociales comprometidos, especialmente los empleadores. Un adecuado énfasis debería darse también a una mejor supervisión, a través de unos mecanismos de aplicación eficientes y de una sostenibilidad de los regímenes de asistencia social. Aunque el Estado tuviese un papel prioritario en la facilitación, la promoción y la extensión de la cobertura de la seguridad social, debería ser también, en buena medida, una responsabilidad compartida de los interlocutores sociales, a través de asociaciones públicas/privadas y de iniciativas de responsabilidad social empresariales.
- 115.** El miembro gubernamental del Senegal indicó que la seguridad social parece ser cada vez más el camino hacia delante para encontrar soluciones aceptables y eficaces a los problemas ocasionados por el crecimiento en la pobreza. De ahí que el trabajo decente sólo pueda ser adecuadamente promovido mediante un fortalecimiento realista de la seguridad social en el ámbito nacional. Aunque el Estudio General se centra en un enfoque de la seguridad social basado en los derechos, el objetivo de reducir la pobreza a la mitad en 2015, también debería conducir a redefinir el concepto de seguridad social y a ir más allá de los modelos injustos de crecimiento que se han venido aplicando hasta ahora. Si bien el Senegal ha realizado progresos en el terreno de la seguridad social, como se indica en el Estudio General, aún sigue haciendo frente a problemas relacionados con el desempeño de los sistemas vigentes de seguridad social formales y alternativos, que muestran limitaciones en su capacidad de dar respuesta a las diversas necesidades y de gestionar todos los riesgos. Por consiguiente, el Senegal lanzó algunas iniciativas a nivel sectorial y acometió la armonización de las mismas, situando la preparación de una estrategia nacional de protección social integrada y multisectorial en la agenda del Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, que se negocia con el Banco Mundial. La verdadera promoción del Trabajo Decente debería implicar un vigoroso apoyo de todas las partes interesadas de cara a la defensa de la instauración de un piso de protección social, que es en la actualidad aceptado por todos. En este sentido, la cooperación técnica tiene un papel capital que desempeñar.
- 116.** El miembro gubernamental de Etiopía indicó que su país ha puesto un gran énfasis en la ampliación de la cobertura de la seguridad social en aras de la lucha contra la pobreza. El

Gobierno se ha planteado el objetivo de transformar el país en un país de rentas medias de aquí a 2020 y ha lanzado un plan de crecimiento y transformación de cinco años, cuyo principal objetivo es pasar de una economía basada en la agricultura a una economía basada en la industria. Se han tomado importantes medidas en 2011 para extender la seguridad social: se ha promulgado una Ley del Seguro de Salud; se ha modificado la Ley de la Seguridad Social para los Funcionarios Públicos; está previsto que el Parlamento adopte muy pronto una nueva ley sobre seguridad social para el sector privado; la modificación de la política de desarrollo del bienestar social, que lleva aplicándose desde 1989, está muy avanzada; y por último, se están elaborando políticas nacionales de empleo y de seguridad y salud en el trabajo, y se están llevando a cabo consultas con las partes interesadas.

- 117.** El miembro gubernamental de Omán, hablando en nombre de los miembros gubernamentales del Consejo de Ministros de Trabajo del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), que incluye a Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar y Yemen, indicó que los países del CCG tienen una legislación progresista en materia de seguridad social, que proporciona una protección social efectiva a los trabajadores mediante una red de protección social. El CCG ha dado incluso un paso más allá ampliando el ámbito de la protección a todos los ciudadanos del CCG, cuando desempeñan un empleo en cualquiera de los Estados Miembros del Consejo del Golfo.
- 118.** El miembro empleador del Ecuador señaló que en el Estudio General figura que la Constitución del Ecuador es una de las más avanzadas, y se dan detalles sobre prestaciones de la seguridad social que en realidad no existen en su país. En el mismo párrafo, se asegura que el régimen de seguridad social en el Ecuador se basa en la redistribución, complementada con un sistema sustentado en la iniciativa privada y las contribuciones individuales. Si bien esto es lo que figura en la Constitución, no hay contribuciones privadas debido a una sentencia de 2002 del Tribunal Supremo de Justicia que eliminaba la disposición correspondiente. Además, de una población activa de más de 5 millones de personas, sólo 2 millones están cubiertos por la seguridad social. No se sabe a cuánto ascienden las deudas acumuladas por el Estado, ya que el último estudio actuarial lo llevó a cabo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en 2004. Por lo tanto, el Ecuador no constituye un ejemplo para otros países.
- 119.** El miembro trabajador de Kenya señaló que hay un proceso de transformación desde un régimen de seguridad social contributivo, en vigor desde hace mucho tiempo, a un régimen de previsión. Los trabajadores informales pueden ahora afiliarse de forma voluntaria al régimen y pagar una cotización que se ajuste a sus deseos y posibilidades. Todos los empleadores, incluidos los que sólo tienen un empleado, aunque sea un trabajador doméstico, están obligados a contribuir a este régimen. En virtud de la Declaración de Derechos, toda persona tiene derecho a la seguridad social y el Estado tiene la obligación de proporcionar una seguridad social adecuada a las personas que no pueden mantenerse solas. Sin embargo, el Gobierno se enfrenta a un declive del crecimiento económico debido al elevado precio del petróleo y otros factores económicos. Los gobiernos de países en desarrollo requieren asistencia para poner en pie regímenes de seguridad social universales que cubran a todos los ciudadanos.
- 120.** El miembro trabajador del Pakistán mencionó el impacto de la crisis financiera, que ha desembocado en mayores disparidades de ingresos y una pobreza en aumento, e instó a los mandantes de la OIT a que tomen medidas para extender sus regímenes de seguridad social a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de la economía informal y los trabajadores migrantes. Es preciso fomentar la igualdad entre los sexos y unos sistemas de seguridad social bien diseñados y gestionados, y basados en la transparencia y una buena gobernanza. Aunque el Pakistán es el sexto país en cuanto al número de trabajadores y a pesar del desafío que esto supone, el Gobierno ha tomado medidas para asegurar la

ampliación de la protección de la seguridad social a toda su mano de obra. Estas medidas incluyen prestaciones de vejez y sobrevivientes, el derecho a una asistencia médica, las prestaciones por incapacidad y enfermedad, y la creación de un fondo de bienestar que prevea fondos para becas, entre otras cosas. Por último, es preciso contar con la voluntad política necesaria para ayudar a los países en sus esfuerzos por ampliar la protección de la seguridad social, en particular, mediante medidas que garanticen el comercio justo, la transferencia de tecnología, el alivio de la deuda y la asistencia en la búsqueda de la democracia.

- 121.** El miembro trabajador del Senegal recalcó que en los países en desarrollo el aspecto clave sigue siendo el de la inclusión del sector informal en la protección social. Entre los diversos obstáculos que debe afrontar, se encuentra también el de la cobertura para el riesgo de enfermedad en el sector privado en los casos en los que los empleadores, con problemas de liquidez, dejan de pagar sus cotizaciones a la seguridad social, lo que deja a los trabajadores sin protección. En el sector público, es habitual que la cotización del asegurado tenga que pagarse en efectivo y muchos trabajadores prescinden de la asistencia médica porque reduce su poder adquisitivo. Se han detectado dificultades también con respecto a las prestaciones de jubilación y viudez, ya que sus dotaciones son muy reducidas. Hace mucho tiempo que no se han actualizado las listas de enfermedades profesionales y por tanto no tienen en cuenta los riesgos nuevos. La situación no es mejor respecto de la protección de la maternidad, las prestaciones por accidentes de trabajo y las prestaciones familiares, debido a la transición de los organismos públicos a las instituciones privadas.

Un piso de protección social

- 122.** Los miembros empleadores declararon que siempre habían expresado su apoyo a las iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, entre otras, a la Campaña global de la OIT y al Pacto Mundial para el Empleo. Un piso de protección social realista debería basarse en una intensificación de la ayuda y el asesoramiento técnico de la OIT. La asequibilidad del piso de protección social es un importante principio sobre el que basar una política en esta materia. Cada país tenía características muy particulares que requieren su propio enfoque específico y existen ya un buen número de prácticas positivas distintas en materia de seguridad social. Señalaron que debería adaptarse una estrategia progresiva de aplicación de cualquiera de los elementos del piso de protección social, dentro de los medios económicos y la capacidad de cada Estado Miembro. A fin de evitar la corrupción, estos regímenes requieren una aplicación transparente y una buena gobernanza que garantice su eficiencia en la práctica. Para garantizar su estabilidad a largo plazo, el piso debería contar con financiación nacional dentro de los límites presupuestarios de cada país. Si se imponen nuevas cargas fiscales a las empresas se pondría en peligro su sostenibilidad en un contexto económico mundial de dificultades como el actual. Un piso de protección social no debería crear incentivos para que los trabajadores permanezcan inactivos, sino favorecer la formalización de la economía sumergida, estableciendo una distinción entre los más pobres y necesitados de asistencia y aquellos otros que podrían contribuir con sus cotizaciones. Además, los interlocutores sociales deberían involucrar a los grupos de trabajo nacionales para que consideren y apoyen la aplicación de los elementos del piso de protección social adecuado a nivel nacional. En cuanto a la propuesta de la Comisión de Expertos sobre el hecho de que el actual cuerpo normativo sea complementado con un nuevo instrumento de gran repercusión que sea sensible a las realidades de los países menos desarrollados, los miembros empleadores hicieron hincapié en que era inaceptable establecer normas que fuesen pertinentes únicamente para los países desarrollados y otro conjunto de normas destinadas específicamente a cubrir las necesidades de los países menos desarrollados.

-
- 123.** Los miembros trabajadores expresaron su firme apoyo a las recomendaciones específicas formuladas por la Comisión de Expertos para su labor en el futuro en lo que respecta a instrumentos de la seguridad social y, en particular, a la necesidad de un nuevo instrumento como parte del planteamiento de «una escalera de la seguridad social» con miras a la adopción de un piso de protección social de carácter mundial. Aunque algunos países vinculan la provisión de prestaciones sociales, como el derecho a las prestaciones familiares, con condiciones aún más restrictivas de los recursos, o incluso con un cambio de conducta, deberían tenerse en cuenta las ventajas de pagar prestaciones utilizando la lógica de la universalidad y la incondicionalidad para la aplicación del piso de protección social. Los trabajadores aprobaron el planteamiento destinado a fortalecer la seguridad social tanto en su dimensión vertical como en la horizontal. Dentro del contexto de los grandes desafíos presupuestarios que afrontan muchos países, el concepto de piso de protección social corre también el riesgo de ser percibido como un fin en sí mismo. Por otra parte, el Estudio General consideraba el piso de protección social como una plataforma a partir de la cual puede mejorarse la seguridad social con arreglo a los principios establecidos en los Convenios núms. 102 y 168 y al concepto de «escalera de protección social». Los trabajadores y la OIT no han querido nunca reducir la seguridad social a un mero instrumento para luchar contra la pobreza. Constituye un seguro de protección de los trabajadores frente a la pérdida de su poder adquisitivo y frente a los costos adicionales que se derivan de la enfermedad y los gastos familiares.
- 124.** La miembro gubernamental de Francia indicó que su Gobierno respalda completamente la propuesta de la Comisión de Expertos de complementar el actual cuerpo normativo mediante un nuevo instrumento de gran repercusión que atienda a las realidades estructurales distintivas de las economías menos desarrolladas, aunque diseñado de manera que puede ser aceptado por parte de prácticamente todos los Estados Miembros de la OIT. Expresó su confianza en que la actual reunión de la Conferencia de un paso decisivo hacia la adopción en 2012 de dicho instrumento bajo la forma de una recomendación.
- 125.** El miembro gubernamental de Austria señaló que debería prestarse pleno apoyo al objetivo de un «piso global de protección social» ya que con ello se propicia la ampliación de la seguridad social en su dimensión horizontal y vertical.
- 126.** El miembro gubernamental del Reino Unido expresó su acuerdo con la valoración de que, pese a la importancia que revisten los convenios existentes de la OIT, un nuevo conjunto de iniciativas podría acelerar o intensificar la expansión de la seguridad social. Tal como había destacado la Comisión de Expertos, los nuevos instrumentos debe ser sensibles a las realidades estructurales de los países en desarrollo y concebirse para que sean aceptables por todos los Estados Miembros de la OIT. Si un nuevo instrumento sobre una seguridad social para todos recibiese un respaldo generalizado, sería preferible que fuese un instrumento independiente en forma de recomendación que proporcione cobertura universal con un paquete de prestaciones básicas y que permita una estrategia impulsada por los países.
- 127.** La miembro gubernamental del Canadá, refiriéndose a la falta de instrumentos relativos a la seguridad social que sean creíbles y universales, declaró que, de haber un consenso tripartito, el Canadá apoyará la futura elaboración de un nuevo instrumento general y de promoción acerca de un piso de protección social que tenga en cuenta la cuestión de género y que permita su aplicación flexible por todos los gobiernos utilizando diferentes métodos y en función de sus propias necesidades y calendarios.
- 128.** El miembro gubernamental de la India declaró que la OIT debe trabajar para lograr un instrumento que adopte la forma de una nueva recomendación no vinculante en el que se prevea la ampliación progresiva de la protección de la seguridad social para hacer que su aplicación por los Estados Miembros sea viable en la práctica. Para los mandantes sería

más atractivo un instrumento separado que contemple las prestaciones básicas, lo que también facilitaría la ratificación a la larga del Convenio núm. 102. Cada país deberá decidir el nivel de su propio piso de seguridad social y no se deberá prescribir un piso uniforme para todos los países. No deberá invocarse el nivel del piso a efectos de prácticas comerciales restrictivas.

- 129.** El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela declaró que es necesario adoptar nuevas estrategias debido a la cambiante realidad del mundo del trabajo, pero que no debe modificarse la protección sustancial de los instrumentos que abarca el Estudio General. Las duras medidas de austeridad encaminadas a afrontar la crisis económica, que no han creado los trabajadores, intensifica las preocupaciones por la sostenibilidad de la financiación de los sistemas de seguridad social. En países como Grecia y España, los trabajadores se han levantado con el fin de defender el derecho a una vida decente y a la protección social.
- 130.** El miembro trabajador del Brasil declaró que el salario mínimo y la seguridad social pública y universal son una buena solución para los países en desarrollo, dado que permiten el desarrollo del mercado interior, estimulan la producción y el consumo y promueven el desarrollo. La seguridad social no constituye un problema para ningún país pobre. Los verdaderos problemas son las corporaciones transnacionales, que dejan a los pueblos en la pobreza y se niegan a respetar las normas internacionales del trabajo. El modelo neoliberal ha inventado el mecanismo de recortar los gastos sociales y reducir el papel del Estado para poder explotar a los pueblos, saquear los recursos naturales y evadir cualquier control. Ese modelo ya ha entrado en crisis, pero las grandes corporaciones que lo han introducido quieren continuar haciendo más de lo mismo. A fin de impedir la reducción de los derechos de la seguridad social, el movimiento de los trabajadores no puede aceptar nada que sea inferior al Convenio núm. 102. Aunque se afirme que la propuesta de ampliar la protección social mediante la introducción de un piso social tiene el fin de apoyar a los países pobres, no es otra cosa que un nuevo mecanismo para que las corporaciones transnacionales y las grandes potencias constriñan los límites de las normas de protección social. Esta idea pretendidamente generosa la propusieron en la reunión del G-20 los poderes coloniales que han ejercido la explotación fuera de sus países y han rebajado los derechos de los trabajadores en sus propios países.
- 131.** El miembro trabajador de España declaró que la idea de un «piso» puede ser peligrosa, por cuanto puede convertirse en el principal instrumento para la extensión de la seguridad social en detrimento del Convenio núm. 102 y en la norma mínima que sustituya a este Convenio. La protección social para los pobres será una pobre protección social. Para el 75 o el 80 por ciento de la población mundial el problema no es la falta de normas, sino la ausencia de voluntad política para ampliar la protección. El piso, por su carácter básico, podría suponer no el primer peldaño para edificar a partir de él un sistema de seguridad social sino el único peldaño para muchos países, mientras que para otros sería una protección mínima sobre la que construir un sistema de capitalización individual en lugar de un sistema de protección social pública basado en los principios de la OIT. Si no viene acompañado de una promoción del Convenio núm. 102, el piso básico de protección social sería la opción más conveniente para la protección social privada, porque esas prestaciones mínimas serían el colchón que amortigüe los fracasos del sistema privado.

Observaciones finales

- 132.** Tras la discusión del Estudio General, los miembros trabajadores se felicitaron de que los miembros gubernamentales compartan su punto de vista sobre la calidad del Estudio General. Manifestaron su desacuerdo con la crítica según la cual la Comisión de Expertos se habría excedido en su mandato o en el Estudio General se debería haber aplicado otro

enfoque. El Estudio General abarca la manera en la que las normas de la OIT sobre seguridad social son o no aplicadas, así como los principios identificados por los órganos de control. Las recomendaciones propuestas por la Comisión de Expertos son merecedoras de atención.

- 133.** La necesidad de un instrumento de «gran repercusión», como recalca la Comisión de Expertos, a través del cual pueda extenderse a todos el derecho a la seguridad social y que haga realidad el piso de protección social no significa que el nuevo instrumento ocupe el lugar de los Convenios núms. 102 y 168. El nuevo instrumento no debe interpretarse como reductor de los objetivos de la seguridad social únicamente en la lucha contra la pobreza, sino que proporciona un primer peldaño para avanzar hacia una seguridad social exhaustiva, basada en la idea de la escalera de la seguridad social. A tal respecto, dado que las Recomendaciones núms. 67 y 69 han perdido su poder de motivación por tal enfoque, como se indica en el Estudio General, es necesario adoptar un instrumento nuevo y más eficaz que sea lo bastante preciso y explícito y establezca normas mínimas claras. Los miembros trabajadores se manifestaron a favor de un nuevo instrumento que fije un piso de la seguridad social así como el enfoque de la escalera de la seguridad social para alentar a tantos países como sea posible a ratificar el Convenio núm. 102 y a aplicarlo de manera efectiva.
- 134.** Los miembros trabajadores consideraron necesario promover una ratificación más amplia de los instrumentos estudiados y en particular promover ratificaciones completas y no parciales. El Estudio General indica que varios países están en condiciones de ratificar los Convenios sobre la base de la legislación vigente. Es necesario hacer todo lo posible para asegurar que la campaña de ratificación venga acompañada de una aplicación efectiva. El Estudio General recalca correctamente que no sólo es importante asegurar la aplicación de los Convenios relativos a la seguridad social, sino también los relativos a la libertad sindical, la negociación colectiva y el fomento del tripartismo. La Comisión de la Conferencia también deberá estar más atenta en el futuro a cuestiones de cumplimiento de los instrumentos relativos a la seguridad social. Aunque será necesario actualizar ciertas disposiciones y conceptos del Convenio núm. 102, no debería considerarse una revisión del mismo, sino la adopción de un protocolo, que es una de las opciones propuestas en el Estudio General. Entretanto, debería hacerse uso de la Resolución relativa a la igualdad de género y al lenguaje que debe utilizarse en los textos jurídicos de la OIT. Los miembros trabajadores indicaron que son receptivos a la idea de permitir la ratificación del Convenio núm. 168 sobre la base de la aceptación de algunas de sus obligaciones pero no de todas. No obstante, será necesario discutir más a fondo esta opción.
- 135.** Los miembros trabajadores apoyaron la propuesta para unas pautas sobre la buena gobernanza de los sistemas de seguridad social, dado que es competencia de las autoridades públicas, en colaboración con los interlocutores sociales, el hecho de garantizar la adecuada utilización de los fondos y el acceso a los derechos. Este enfoque debería incluir los asuntos relativos a la evasión de las cotizaciones y el fraude, así como destacar las vulneraciones notificadas y las buenas prácticas observadas. Los miembros trabajadores están también a favor de la extensión de la seguridad social a las categorías de trabajadores contratados en formas atípicas de contratos que no se corresponden con el modelo tradicional de trabajador masculino con un contrato a tiempo completo y relativamente estable. Debería proseguirse esta reflexión, posiblemente en aras del desarrollo de nuevos instrumentos. También se requiere una reflexión en torno a la protección social de los trabajadores por cuenta propia, sujeta al principio de igualdad de trato entre los trabajadores y los trabajadores por cuenta propia, con el fin de evitar todo traslado abusivo de un sistema a otro. Por último, no debería pasarse por alto el asunto de la cobertura de los trabajadores migrantes, a efectos de combatir la tendencia de que éstos estuviesen excluidos de algunas políticas e incluso de la protección básica, así como de incluir la cuestión de la portabilidad de los derechos de un país a otro.

136. Los miembros empleadores indicaron que la discusión sobre el asunto de las políticas de extensión de la seguridad social había apartado a esta Comisión de su labor principal, que consistía en la revisión de la aplicación de las normas ratificadas voluntariamente. La Comisión de Expertos tiene un papel que desempeñar, a través de la Comisión de la Conferencia, en relación con la revisión recurrente; ese papel es la realización de un Estudio General «clásico», que determine con precisión las prácticas que conducen a la efectiva aplicación, así como los obstáculos a la aplicación y la ratificación de las normas. La investigación por parte de la Comisión de Expertos es esencial para contribuir a que esta Comisión entienda el alcance y los términos de las normas internacionales del trabajo y las dificultades para la plena aplicación de los convenios ratificados. El volumen de trabajo de la Comisión de Expertos es ya muy grande y no debería diluirse más su eficacia ni la eficacia de la Comisión de la Conferencia. Los miembros empleadores concluyeron manifestando que, en su opinión, el Estudio General no daba respuesta a la cuestión básica de los países no ratificantes, es decir, si están en condiciones de ratificar los convenios que se examinan y de dar cumplimiento a los mismos. Así pues, se ha perdido un elemento fundamental.

* * *

137. En su repuesta al debate sobre el Estudio General, el Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, agradeció a los mandantes de la OIT sus valiosas contribuciones en las que se propugnan diversas estrategias que contribuirán sin duda alguna a los futuros trabajos de la Comisión de Expertos. Por cuanto se refiere a las críticas recibidas, según las cuales la Comisión de Expertos podría haberse excedido en su mandato al entregar un amplio documento de orientación de políticas pero sin un análisis legal suficiente, indicó que el trabajo de la Comisión de Expertos se basa en el cuestionario concebido por el Consejo de Administración. Teniendo en cuenta la envergadura de la misión de la Comisión de Expertos, no había sido posible un análisis tradicional párrafo por párrafo de los cuatro instrumentos examinados, compuestos por más de 700 párrafos de disposiciones legales. Estos instrumentos abarcan una amplia gama de asuntos en materia de seguridad social, algunos de los cuales tratan de sectores muy específicos y amplían el crucial Convenio núm. 102. Con este Estudio General, la Comisión de Expertos trata de contribuir a que los países comprendan mejor las ideas que sustentan los principios y las nociones clave que se encuentran en el centro de las normas de seguridad social actualizadas de la OIT y que explican, en términos claros, sus disposiciones, a veces, muy técnicas. El Estudio se dirige a identificar estos principios y analiza la manera en que se aplican a escala mundial, en particular respecto de la mayoría de los países que no han ratificado los dos convenios. El Estudio General contiene numerosos hallazgos de orden jurisprudencial y también examina, sobre la base de la información de que disponen los expertos, las lagunas y las deficiencias de regulación de la seguridad social, atendiendo a los instrumentos, es decir, en aras de una mejor aplicación de la legislación sobre la seguridad social, incluso mediante los procedimientos de quejas y apelaciones, a fin de: reforzar la protección de los fondos de la seguridad social; asegurar la coordinación entre la política del empleo y la seguridad social; hacer progresar la seguridad social a través del diálogo social; y extender la cobertura. Al extraer conclusiones de la información disponible, la Comisión de Expertos no tiene la intención de sugerir una orientación en materia de políticas, sino más bien presentar las diferentes opciones que se deducen de tal información. Resulta alentador que prácticamente todos los gobiernos, al igual que los trabajadores, coincidan en la interpretación de la Comisión de Expertos.

138. En cuanto a la protección de los trabajadores migrantes, el orador hizo hincapié en que el Estudio General no aborda esta cuestión en detalle porque los derechos de los trabajadores migrantes son objeto de dos instrumentos específicos, en concreto los Convenios núms. 118 y 157, que no se habían seleccionado para el Estudio General. Al tiempo que

reconoce la importancia de garantizar los derechos en materia de seguridad social de los trabajadores migrantes, el Estudio General recalca que «un principio fundamental en el que se funda el derecho a la seguridad social es el principio de no discriminación. Todos los individuos gozan de este derecho, independientemente de su condición y origen. Respecto de los no ciudadanos, incluso cuando se encuentran en una situación irregular en el territorio de otro Estado, como los trabajadores indocumentados, ellos también deberían tener acceso a las prestaciones básicas y, en particular, a la atención médica de emergencia».

139. Respecto de la preocupación expresada por un miembro trabajador respecto al hecho de que en el Estudio General no se traten con suficiente detenimiento los desafíos a los que se enfrenta el mundo en desarrollo, indicó que, en realidad, una de las conclusiones principales del Estudio es que, precisamente dadas las necesidades específicas de los países en desarrollo en el ámbito de la seguridad social, la OIT debe complementar las normas existentes con un «nuevo instrumento de gran repercusión que atienda a las realidades estructurales distintivas de las economías menos desarrolladas, aunque diseñado de manera que pueda ser aceptado por parte de prácticamente todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo económico». La economía informal que existe en numerosos países en desarrollo ha obligado a los gobiernos a plantearse el reto de ampliar la protección de la seguridad social en virtud de los principios fundamentales contenidos en los instrumentos de la OIT relativos a la seguridad social, por ejemplo, la responsabilidad del Estado, la buena gobernanza y la sostenibilidad de las instituciones de la seguridad social, lo cual se aplica también a los regímenes de la seguridad social en los países en desarrollo.

140. Volviendo a la necesidad de garantizar una coordinación eficaz entre las políticas de seguridad social y de empleo mencionada por un miembro empleador, que indicó que le habría gustado que este tema se hubiese desarrollado más en el Estudio, el Presidente de la Comisión de Expertos indicó que este problema sí se había abordado en un capítulo entero del Estudio, en el que se resalta que «en la actualidad, no se puede lograr ningún progreso duradero sin hacer frente al desafío que plantea la integración de las políticas de empleo con las políticas sociales». Al mismo tiempo, en el Estudio también se afirma «que la ejecución efectiva de la Declaración sobre la Justicia Social y del Pacto Mundial para el Empleo dependerá en gran medida del grado en que podría superarse esta carencia mediante directrices prácticas y recomendaciones de política». En lo relativo a los demás puntos suscitados por los miembros de la Comisión, lamentó no poder abordarlos todos debido a la falta de tiempo.

* * *

141. En la tarde del 4 de junio de 2011, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas presentó un breve resumen y las conclusiones de su discusión sobre el Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social (Seguridad Social). El texto del breve resumen y de las conclusiones figura en los párrafos siguientes.

Conclusión de la discusión acerca del Estudio General sobre seguridad social

142. Por lo que se refiere al Estudio General sobre los instrumentos relativos a la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización

equitativa⁸, elaborado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas ha decidido adoptar las siguientes conclusiones relativas a su discusión, conclusiones sobre las que desearía llamar la atención de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social (Seguridad Social):

La Comisión de Aplicación de Normas considera que las normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social podrían aportar un marco jurídico general que exija una intensificación del asesoramiento y la asistencia técnica de la OIT. Teniendo en cuenta la complejidad que revisten las normas de seguridad social, la OIT debería comunicar información sobre la aplicación de los instrumentos y dedicar esfuerzos especiales a la creación de capacidades y a la formación de los interlocutores sociales, así como al fortalecimiento del diálogo social.

Reconociendo, no obstante, que algunas disposiciones del Convenio núm. 102 adolecen de tendencias sexistas y reflejan un modelo obsoleto del hombre como sostén de la familia, la Comisión de Aplicación de Normas considera que corresponde al segmento de Normas internacionales del trabajo de la sección LILS del Consejo de Administración el definir cuáles son dichas disposiciones a fin de establecer el método más adecuado de interpretar un lenguaje respetuoso con la igualdad entre hombres y mujeres, a la luz de un proyecto de resolución relativa a la introducción de un lenguaje incluyente en los textos oficiales de la OIT con el fin de promover la igualdad de género, presentada a la actual sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

A la luz de la discusión sobre el Estudio General, la Comisión considera que el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) debería remitirse al segmento de Normas Internacionales del Trabajo de la sección LILS del Consejo de Administración.

La crisis económica mundial ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de establecer directrices sobre una firme gobernanza de los sistemas de seguridad social, basadas en los principios de una financiación prudente, la creación de fondos de reserva, la mejora de las prácticas actuariales y la participación de los órganos tripartitos. La falta de una protección suficiente de los fondos de la seguridad social ha propiciado que los sistemas de la seguridad social en muchos países no hayan resistido suficientemente bien las consecuencias de la crisis. Los sistemas de la seguridad social deberían estar bien administrados y bien dotados para combatir el trabajo no declarado, la evasión de las cotizaciones a la seguridad social, el fraude, la corrupción y el uso indebido de los recursos. Estos sistemas deberían concretar la responsabilidad general del Estado en la sostenibilidad de los sistemas de la seguridad social y en su gestión financiera y administrativa. Las políticas de la seguridad social y el empleo deberían coordinarse y adaptarse a las políticas en materia de economía y desarrollo.

La Comisión de Aplicación de Normas reconoce asimismo el apoyo permanente tripartito a la Campaña global de la OIT en materia de seguridad social y cobertura universal, que fue lanzada en 2003 para aplicar los principios de inclusión social y cobertura universal. Teniendo en cuenta que no existe un modelo único, la Comisión apoya el piso de protección social, en el entendido de que se adopte un enfoque progresivo con una duración determinada, que combine la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de la seguridad social. Debería diseñarse la protección social de modo que se logre la transición al empleo formal.

Por último, teniendo en cuenta que el volumen de la información detallada proporcionada por las memorias de los gobiernos en virtud del artículo 19, relativo a la aplicación de las disposiciones técnicas de los instrumentos supervisados en cada uno de los nueve sectores de la seguridad social, ha sobrepasado con creces los límites ampliados fijados en el Estudio General, la Comisión de Aplicación de Normas recomienda que la Comisión de Expertos, a su debido tiempo, recopile esta información con el fin de ponerla a disposición de

⁸ CIT, Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

los mandantes de modo que en ella se destaquen los distintos modos de garantizar la observancia de las disposiciones de estos instrumentos y los límites de su flexibilidad.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 143.** Los miembros empleadores insistieron en que el incumplimiento de la obligación de enviar memorias obstaculizaba el funcionamiento del sistema de control, basado precisamente en la información contenida en esas memorias. Recordaron que en 2010 la Comisión se había referido a la necesidad de intensificar las actividades de asistencia técnica con el fin de aliviar la carga de trabajo de los gobiernos en relación con el envío de las memorias. Señalaron que los gobiernos podían utilizar la asistencia técnica de la Oficina para garantizar que todas sus memorias llegaran dentro del plazo fijado, a fin de facilitar la importante labor de la Comisión de Expertos. Las memorias debían contener información de alta calidad; responder efectivamente a las observaciones de la Comisión; y enviarse periódicamente. A pesar de las 39 comunicaciones específicas cursadas a los gobiernos que no habían cumplido sus obligaciones de enviar memorias, sólo cinco gobiernos habían respondido mediante el envío de memorias. La Comisión de Expertos también tomó nota con preocupación del aumento del número de observaciones respecto de las cuales no se había recibido respuesta. Este año se recibieron el 66,95 por ciento (2.002) de las memorias solicitadas (2.990). También le preocupaba que 12 países no hubieran enviado memorias durante dos años o más. Al 1.º de septiembre de 2010, fecha límite para presentar las memorias, sólo se habían recibido el 31,4 por ciento de las memorias, lo que trastornó el funcionamiento de la Comisión de Expertos. Asimismo, provocó inquietud el hecho de que este año no se hubiera recibido respuesta a 669 observaciones concernientes a 51 países. Los convenios se han agrupado sobre la base de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, a fin de aliviar la carga administrativa para los gobiernos. Esto debería facilitar la selección de los instrumentos que se vayan a examinar en los estudios generales y la discusión recurrente. Por último, la Comisión de Expertos reiteró que, en su opinión, una de las razones por las que las memorias se presentaban con retraso era que los países debían considerar cuidadosamente la conveniencia de ratificar un convenio antes de hacerlo, no sólo desde el punto de vista de la capacidad para aplicarlo, sino también de la responsabilidad de informar sobre la aplicación. Además, afirmó que era preciso racionalizar y simplificar las normas internacionales del trabajo con el fin de conformar un conjunto básico de normas.
- 144.** Los miembros trabajadores observaron con pesar que la proporción de memorias recibidas este año había disminuido al 66,95 por ciento, en comparación con el 68 por ciento en 2010 y el 70 por ciento en 2009. Añadieron que era necesario mantener los esfuerzos realizados en esa esfera. Además, señalaron que demasiadas memorias se habían recibido con retraso (si bien debería tomarse nota de una pequeña mejora) o no incluían una respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos. Esos retrasos afectaban la labor de la Comisión de Expertos y paralizaban el sistema de control. Los miembros trabajadores instaron a los gobiernos a cumplir plena y diligentemente sus obligaciones a ese respecto, e hicieron hincapié en que la obligación de enviar memorias era el elemento clave sobre el que se basaba el sistema de control de la OIT. Por otra parte, indicaron que la información contenida en las memorias debía ser de alta calidad y lo más detallada posible para cada uno de los casos de incumplimiento grave que se acababan de examinar. Los gobiernos que no cumplían sus obligaciones tenían una ventaja injusta por cuanto, dado que no había memoria alguna, la Comisión de Expertos no podía examinar su legislación nacional en la práctica. Por consiguiente, la Comisión de la Conferencia insistió en que, en el futuro, los Estados Miembros adoptaran las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones.

-
- 145.** Para examinar los casos individuales relativos al cumplimiento, por parte de los Estados, de sus obligaciones en virtud de las normas internacionales del trabajo o relativas a éstas, la Comisión aplicó los mismos métodos de trabajo y criterios que el año pasado.
- 146.** Al aplicar esos métodos la Comisión decidió invitar a todos los gobiernos a los que concernían las observaciones de los párrafos 36 (Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más); 42 (Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados); 45 (Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 94 (Falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes) y 103 (Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del informe de la Comisión de Expertos a que facilitaran información a la Comisión en una sesión dedicada a esos casos.

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

- 147.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la manera en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7 del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Esas disposiciones exigen que los Estados Miembros sometan, en el término de 12 meses o, excepcionalmente, de 18 meses a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión, a la autoridad o autoridades competentes 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 o autoridades consideradas competentes.
- 148.** La Comisión observó que, a tenor del informe de la Comisión de Expertos (párrafo 92), algunos países habían realizado esfuerzos considerables para cumplir la obligación de sumisión, a saber: Bosnia y Herzegovina, Gambia, Kenya, República Democrática Popular Lao, Nepal, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Zambia. Además, la Comisión de la Conferencia recibió información sobre la sumisión de instrumentos a los parlamentos por parte de numerosos gobiernos, en particular el de la República Centroafricana, así como sobre la ratificación del Convenio núm. 187 por el Gobierno de Chile.

Falta de sumisión

- 149.** La Comisión observó que, a fin de facilitar sus deliberaciones, el informe de la Comisión de Expertos sólo mencionaba a aquellos gobiernos que no habían 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 89.^a reunión de junio de 2001 a la 96.^a reunión de junio de 2007). 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.
- 150.** La Comisión tomó nota, además, de que algunas delegaciones lamentaban su retraso en la remisión a sus parlamentos, de la información completa sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia. Algunos gobiernos solicitaron la asistencia de la OIT para aclarar el modo de proceder y completar el proceso de sumisión ante las asambleas nacionales, en consulta con los interlocutores sociales.

151. La Comisión expresó su preocupación por la falta de cumplimiento de la obligación de sumisión de convenios, recomendaciones y protocolos a los parlamentos nacionales. También recordó que la Oficina podía prestar asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de esta obligación constitucional.

152. La Comisión tomó nota de que 34 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: **Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Belice, Cabo Verde, Camboya, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominica, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kiribati, Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, República Democrática del Congo, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda y Uzbekistán.** La Comisión espera que los gobiernos y los interlocutores sociales interesados adopten las medidas necesarias para ponerse al día, y evitar así que se los invite a proporcionar información en la próxima reunión de esta Comisión.

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

153. La Comisión examinó en la Parte II de su informe (Cumplimiento de las obligaciones), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la reunión de la Comisión de Expertos de 2010, la proporción de memorias recibidas fue de 67,9 por ciento (comparado a 67,8 por ciento para la reunión de 2009). Desde entonces otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 77,3 por ciento (frente a 77,6 por ciento en junio de 2010 y 78 por ciento en junio de 2009).

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

154. La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos o más años por los Estados siguientes: **Djibouti, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Salomón, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas), **Sierra Leona, Somalia, y Vanuatu.**

155. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada por los Estados siguientes:

Dominica

— desde 2006: Convenio núm. 147

Guinea Ecuatorial

— desde 1998: Convenios núms. 68, 92

Kirguistán

— desde 1994: Convenio núm. 111

— desde 2006: Convenios núms. 17, 184

— desde 2009: Convenios núms. 131, 144

Santo Tomé y Príncipe

— desde 2007: Convenio núm. 184

Seychelles

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

Tailandia

— desde 2009: Convenio núm. 159

Vanuatu

— desde 2008: Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 182

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

- 156.** En su informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que **51** gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o a algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de **669** casos (comparado a 695 casos en diciembre de 2009). La Comisión fue informada de que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 16 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
- 157.** La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuestas para el período que finalizó en 2010 a los países siguientes: **Bahamas, Burkina Faso, Burundi, Chad, Comoras, Djibouti, Dominica, Gambia, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Liberia, Luxemburgo, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Rwanda, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Togo, Trinidad y Tabago, Uganda, Yemen y Zambia.**
- 158.** La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los Gobiernos de los países siguientes sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Luxemburgo, Papua Nueva Guinea, Reino Unido (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), Seychelles, Somalia, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uganda, Yemen y Zambia.**

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

- 159.** La Comisión tomó nota de que **424** memorias de las **681** solicitadas en virtud del artículo 19 sobre los instrumentos relativos a la seguridad social se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; otras 18 memorias se recibieron más tarde, lo que significa un 64,9 por ciento de memorias recibidas.
- 160.** La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, solicitadas en virtud

del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Cabo Verde, Camboya, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Irlanda, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Malta, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Togo, Turkmenistán, Uzbekistán y Vanuatu.**

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

161. Este año la Comisión tampoco ha tenido que aplicar el criterio según el cual «el Gobierno no ha indicado, durante los últimos tres años, si se han comunicado, de conformidad con el artículo 23, 2) de la Constitución, copias de las memorias enviadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22, a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores».

Aplicación de los convenios ratificados

162. La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos pudo dar cuenta, en el párrafo 64 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos introdujeron cambios en su legislación y en su práctica como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número asciende a 63, conciernen a 40 países; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2.803 casos en donde la Comisión ha estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituyen una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.

163. Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 67 de su informe los casos en los cuales se tomó nota con interés de las medidas adoptadas que garantizan una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 341 casos considerados para 122 países.

164. En la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada de otros casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia las valoró como evidencia clara de los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios de los órganos de control.

Informaciones específicas

165. Los miembros gubernamentales de **Bahrein, Burkina Faso, Camboya, Cabo Verde, Congo, Luxemburgo, Malta, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland), Islas Vírgenes Británicas, Santa Elena), **Seychelles, Somalia, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uganda, Uzbekistán, Yemen y Zambia** se comprometieron a cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.

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

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

Casos específicos

167. La Comisión consideró que se debían señalar a la atención de la Conferencia las discusiones que tuvieron lugar respecto de los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la Segunda Parte del presente informe.
168. En lo concerniente a la aplicación por **Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y de una magistrada de la Corte Suprema de Justicia, así como del debate que tuvo lugar a continuación. Tomó nota también de los numerosos casos examinados por el Comité de Libertad Sindical y de que una misión de alto nivel visitó Guatemala del 9 al 13 de mayo de 2011.
169. La Comisión tomó nota de que la Comisión de Expertos continuó refiriéndose con preocupación a las siguientes cuestiones: numerosos y graves actos de violencia, incluidos asesinatos y amenazas contra sindicalistas, disposiciones legislativas o prácticas incompatibles con los derechos consagrados en el Convenio y problemas de integración de la comisión tripartita nacional. La Comisión observó que la Comisión de Expertos también tomó nota de la lentitud e ineficacia de los procedimientos penales en relación con actos de violencia, los retrasos excesivos de los procedimientos judiciales y la falta de independencia del Poder Judicial, lo que da lugar a una situación grave de impunidad prácticamente total.
170. La Comisión tomó nota de que el representante gubernamental señaló que su Gobierno no tiene una actitud de tolerancia ni tendiente a fomentar que particulares amenacen o atenten contra la vida o integridad física de ningún guatemalteco y que cumple con su obligación de investigar los hechos de violencia y que mediante acuerdo número 49-2011 de 20 de mayo de 2011 se creó la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas. El representante gubernamental declaró que la Corte de Constitucionalidad hizo modificaciones al acuerdo núm. 4-89 para que los trámites de las acciones constitucionales de amparo no sean un obstáculo en el desarrollo de los procesos ordinarios. El representante gubernamental añadió que la Comisión de Trabajo Multiinstitucional para las relaciones laborales ha analizado la problemática en materia laboral y los esfuerzos realizados se han ido plasmando en una hoja de ruta con fechas y acciones concretas que el Gobierno está desarrollando en fortalecimiento de la aplicación y ejecución de la legislación laboral y por Acuerdo Gubernativo se creó una Comisión Presidencial para el estudio de las reformas de la legislación laboral para la implementación de obligaciones derivadas de los convenios de la OIT ratificados por Guatemala. El representante gubernamental subrayó que la convocatoria para proponer a los representantes de los sectores empleador y trabajador ante la Comisión tripartita nacional que se integró a finales del año 2010 se realizó mediante publicación en un diario de mayor circulación con el ánimo de que pudieran participar todas las organizaciones que así lo dispusieran. El representante gubernamental informó que para que la Inspección General del Trabajo pueda realizar sus funciones sin obstaculización alguna a su ingreso a los centros de trabajo, mediante acuerdo ministerial núm. 42-2011 se estableció el procedimiento en casos de resistencia a la labor inspectiva. Se refirió también al aumento del número de sindicatos registrados. Por último, la magistrada de la Corte Suprema de Justicia facilitó

numerosas informaciones sobre las medidas para agilizar los procesos penales y laborales y otras medidas de reestructuración judicial.

- 171.** La Comisión tomó nota de que se trata de un caso importante que se discute desde hace numerosos años y que el Gobierno ha recibido numerosas misiones de asistencia técnica sobre las distintas cuestiones pendientes. La Comisión tomó nota con profunda preocupación de la persistente situación de violencia en el país y del creciente índice de impunidad. Asimismo, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que la situación de violencia es generalizada, alcanza a sindicalistas, empresarios (28 asesinatos en 2010, según fuentes mencionadas por el Grupo de los Empleadores) y a otras categorías, y que la cifra de 53 asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas en los últimos años muestra que se trata de un colectivo especialmente vulnerable.
- 172.** La Comisión recordó la importancia de garantizar urgentemente que las organizaciones sindicales y de empleadores y sus representantes puedan llevar a cabo sus actividades en un clima exento de temor, amenazas y violencia, así como de deslindar dentro de los casos de violencia aquellos que tienen móviles vinculados con su condición de representantes. La Comisión consideró que es importante mejorar el clima para la inversión y el fortalecimiento económico, lo que tendrá también un impacto positivo en la lucha contra la impunidad.
- 173.** La Comisión subrayó la necesidad de que se tomen sin demora todas las medidas necesarias a fin de que se lleven a cabo las investigaciones correspondientes para determinar los responsables de los hechos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, procesarlos y sancionarlos de conformidad con la ley. La Comisión apreció la reciente creación de la Unidad Fiscal Especial de Delitos Contra Sindicalistas. La Comisión expresó la esperanza de que esta Unidad cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo las investigaciones y esperó que Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), tal como se comprometió con la última misión que visitó Guatemala, colabore con la Fiscalía en la investigación y esclarecimiento de los 53 casos de dirigentes sindicales y sindicalistas asesinados. Al tiempo que tomó nota de la información del Gobierno sobre la reforma del sistema judicial y de las medidas para mejorar su funcionamiento, la Comisión subrayó la necesidad de continuar tomando medidas para fortalecer el Poder Judicial, la Policía y el Poder de Inspección del Trabajo, y para otorgarles mayores recursos humanos y presupuestarios. La Comisión señaló la necesidad de una reforma que permita el fortalecimiento del estado de derecho y de las instituciones encargadas de la justicia, así como su independencia.
- 174.** La Comisión recordó el vínculo intrínseco que existe entre la libertad sindical, la democracia y el respeto de las libertades civiles y en particular el derecho a la seguridad de la persona como condición previa para el respeto del Convenio.
- 175.** La Comisión lamentó observar que a pesar de haber recibido asistencia técnica específica por parte de la OIT, no ha habido un avance significativo en relación con las reformas legislativas solicitadas por la Comisión de Expertos desde hace numerosos años. La Comisión expresó la esperanza de que en un futuro muy próximo el Gobierno esté en condiciones de informar sobre progresos concretos en esta materia. La Comisión pidió al Gobierno que tome medidas para reforzar el diálogo social, y que de conformidad con las conclusiones de la misión de alto nivel, se asegure de que las centrales sindicales representativas mencionadas estén integradas en la Comisión Tripartita Nacional.
- 176.** La Comisión expresó su grave preocupación ante la situación y constató la insuficiente voluntad política del Gobierno, que adolece de falta de claridad y efectividad. La Comisión consideró que deben adoptarse con carácter urgente y en consulta tripartita todas las medidas para hacer frente a la cuestión de la violencia e impunidad. Esto debe realizarse en

total coordinación con los poderes del Estado. Debe continuar brindándose la asistencia técnica de la OIT para que el Gobierno pueda superar los problemas legislativos pendientes, con el objetivo de alcanzar la plena conformidad con las disposiciones del Convenio.

- 177.** La Comisión subrayó la necesidad de que se apliquen de manera efectiva y sin demora las órdenes judiciales de reintegro de sindicalistas despedidos.
- 178.** La Comisión pidió al Gobierno que comunique este año una memoria detallada a la Comisión de Expertos con informaciones sobre todos los puntos mencionados que permitan una evaluación completa de la situación y expresó la firme esperanza de que el año próximo esté en condiciones de tomar nota de mejoras sustanciales en la aplicación del Convenio.
- 179.** En lo concerniente a la aplicación por **Uzbekistán del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)**, la Comisión tomó nota de la información oral proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión tomó nota de que el informe de la Comisión de Expertos se refiere a las alegaciones formuladas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Internacional de Trabajadores (CIS), y un considerable número de otras organizaciones internacionales, relativas al uso sistemático y persistente del trabajo infantil forzoso en los campos de algodón de Uzbekistán por un período de hasta tres meses cada año, así como sobre las importantes repercusiones negativas de esta práctica sobre la salud y la educación de los niños en edad escolar que se ven obligados a participar en las cosechas de algodón. La Comisión tomó nota, además, de las preocupaciones expresadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como de dos publicaciones del UNICEF en relación con esta práctica.
- 180.** La Comisión tomó nota de la información suministrada por el Gobierno en la que se ponen de relieve la legislación y las políticas que se han puesto en práctica para prohibir el trabajo forzoso y peligroso de los niños. La Comisión tomó nota asimismo de la declaración del Gobierno, según la cual se había creado un Grupo Tripartito Interministerial de Trabajo con miras a elaborar programas específicos y medidas destinadas al cumplimiento de las obligaciones de Uzbekistán en virtud de lo dispuesto en los convenios, así como adoptar medidas actualizadas, dentro del marco del Plan Nacional de Acción, para la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182 con miras a garantizar la protección de los derechos de los niños. Además, la Comisión tomó nota de la información detallada suministrada por el Gobierno sobre las reformas económicas emprendidas en Uzbekistán, con las cuales se había conseguido mejorar el índice de empleo, aumentar las rentas familiares y fortalecer el sistema bancario y financiero. Además, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, según la cual se están adoptando medidas concretas por parte de los funcionarios de la inspección del trabajo a fin de procesar a las personas que infrinjan la legislación laboral, se han emprendido una serie de procedimientos administrativos y disciplinarios y se han impuesto las correspondientes sanciones. Además, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno en la que éste niega que se coaccione a muchos niños para que participen en trabajos agrícolas, y afirma que la ocupación en trabajos obligatorios constituye una infracción de la ley que está sujeta a sanciones administrativas y penales.
- 181.** La Comisión toma nota una vez más de que, aunque las disposiciones legales prohíben el trabajo forzoso y la participación de los niños en trabajos peligrosos, existe un amplio consenso entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y las organizaciones no gubernamentales, en relación con la práctica continuada de movilización de niños en edad escolar para trabajar en la

cosecha del algodón. En este sentido, esta Comisión se ve obligada a suscribir la honda preocupación expresada por estos organismos, así como por varios oradores de esta Comisión, acerca del recurso sistemático y persistente al trabajo forzoso en la producción de algodón, que ocupa a un total estimado de 1 millón de niños. La Comisión hizo hincapié en la gravedad de estas violaciones del Convenio. Además, lamentó tomar nota de que, a pesar de las indicaciones del Gobierno de que se han emprendido medidas concretas por parte de la inspección del trabajo en relación con infracciones de la legislación laboral, no se ha suministrado ninguna información sobre el número de personas procesadas por la movilización de niños en la cosecha de algodón, aun cuando la presente Comisión y la Comisión de Expertos así lo habían solicitado anteriormente.

- 182.** Al tiempo que toma nota de la creación, el 25 de marzo de 2011, de un Grupo de Trabajo Interministerial, la Comisión observó que la Comisión de Expertos ya había tomado nota del establecimiento de un grupo de trabajo interdepartamental el 7 de junio de 2010 para un control sobre el terreno de esta cuestión y a fin de evitar la utilización de escolares en trabajos forzados durante la temporada de la cosecha del algodón. La Comisión lamentó tomar nota de que el Gobierno no ha transmitido información sobre los resultados concretos de este control, en particular, sobre el número de niños, si los ha habido, detectados por este grupo de trabajo interdepartamental (o cualquier otro mecanismo nacional de control) que han sido reclutados para trabajar en la cosecha de algodón. En este sentido, la Comisión lamentó tomar nota de que los progresos significativos alcanzados en relación con la reforma económica y el crecimiento no han venido acompañados de los correspondientes progresos en la lucha contra la ocupación de niños en la cosecha del algodón.
- 183.** La Comisión expresó su honda preocupación por esta situación y la falta de voluntad política y transparencia por parte del Gobierno para afrontar el problema del trabajo infantil forzoso en la cosecha del algodón. Recordó al Gobierno que el trabajo forzoso o peligroso realizado por niños constituye una de las peores formas de trabajo infantil, e instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias, con carácter urgente, para garantizar la aplicación efectiva de la legislación nacional que prohíbe el trabajo obligatorio y forzoso de los niños menores de 18 años.
- 184.** La Comisión instó una vez más al Gobierno a que acepte una misión tripartita de observación de alto nivel de la OIT, que tendría plena libertad de movimientos y acceso oportuno a todas las situaciones y partes involucradas, incluso en los campos de algodón, con miras a evaluar la aplicación del Convenio. Constatando que el Gobierno aún tiene que responder favorablemente a dicha solicitud, la Comisión instó con firmeza al Gobierno a que reciba a dicha misión con tiempo suficiente para poder informar a la Comisión de Expertos en su próxima reunión. La Comisión expresó su firme esperanza de que, tras la misión y las medidas adicionales prometidas por el Gobierno, estará en disposición de verificar muy pronto progresos tangibles en la aplicación del Convenio.
- 185.** La Comisión alentó con firmeza al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la Oficina, y a que se comprometa a trabajar con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- 186.** Por último, la Comisión invitó al Gobierno a suministrar información exhaustiva en su próxima memoria a la Comisión de Expertos sobre la manera de aplicar el Convenio en la práctica, incluyendo, en particular, datos estadísticos mejorados sobre el número de niños que trabajan en el sector agrícola, su edad, su sexo, e información sobre el número y la naturaleza de las infracciones registradas y las sanciones aplicadas.
- 187.** En relación con la aplicación por la **República Democrática del Congo del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)**, la Comisión lamentó profundamente que

ningún representante gubernamental de la República Democrática del Congo se hubiese presentado ante la Comisión para participar en la discusión, a pesar de que la República Democrática del Congo está debidamente acreditada y registrada en la Conferencia.

- 188.** La Comisión recordó que, en su observación, la Comisión de Expertos ha expresado su profunda preocupación ante las atrocidades impuestas por las fuerzas armadas del Estado y por otros grupos armados, que constituyen graves violaciones del Convenio, en particular la imposición de trabajo forzoso a las poblaciones civiles y el uso de mujeres y niñas como esclavas sexuales en las regiones mineras. Tomó nota, además, de que la Comisión de Expertos se refirió a la necesidad de prever en la legislación penal sanciones eficaces contra las personas que imponen trabajo forzoso, así como a la necesidad de derogar formalmente algunos textos antiguos contrarios al Convenio.
- 189.** La Comisión tomó nota con preocupación de las informaciones presentadas que dan testimonio de la gravedad de la situación y del clima de violencia, de inseguridad y de violación de los derechos humanos que prevalecen en el país, en particular en Kivu del Norte. Estas informaciones, que vienen a confirmar que son frecuentes y siguen practicándose los actos de secuestros de mujeres y de niños, con miras a su uso como esclavos sexuales y a la imposición de trabajo forzoso, especialmente bajo la forma de trabajos domésticos. Además, en las explotaciones mineras, los trabajadores son rehenes de los conflictos que se presentan en torno a la explotación de los recursos naturales y son víctimas de explotación y de prácticas abusivas algunas de ellas consideradas como trabajo forzoso. La Comisión señaló que la inobservancia del derecho, la inseguridad jurídica, el clima de impunidad y la dificultad que tienen las víctimas de acceder a la justicia, favorecen todas estas prácticas.
- 190.** La Comisión recordó que las atrocidades impuestas, especialmente por las fuerzas armadas, constituyen graves violaciones del Convenio. La Comisión hizo un llamamiento al Gobierno para que adopte medidas urgentes y concertadas con el objetivo de que cesen inmediatamente esas violaciones, garantice que, tanto las personas civiles como las autoridades militares respeten la ley, y lleve ante la justicia, y sancione a las personas que imponen trabajo forzoso, cualquiera sea su rango y autoridad. Al respecto, la Comisión recordó la necesidad de modificar la legislación penal, de modo tal que se prevean sanciones eficaces y disuasorias respecto de los autores de esas prácticas. Pidió al Gobierno que sin dilación suministre los datos estadísticos sobre el número de violaciones cometidas, las causas entabladas y las sanciones penales impuestas a las personas que han cometido dichas infracciones.
- 191.** La Comisión solicitó al Gobierno que comunique, para la próxima reunión de la Comisión de Expertos, informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para que ponga fin inmediatamente a la esclavitud sexual y a la imposición de trabajo forzoso contra la población civil en el Este del país y en las regiones mineras, y garantice un clima de estabilidad y de seguridad jurídica que no pueda legitimar ni dejar impune el recurso a esas prácticas. Al respecto, la Comisión invitó al Gobierno a acogerse a la asistencia técnica de la OIT, que podría permitirle luchar contra el trabajo forzoso y establecer un programa de asistencia y de reinserción de las víctimas.
- 192.** En lo que respecta a la aplicación por **Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión detallada que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó también que este grave caso ha sido objeto de discusión en numerosas ocasiones a lo largo de las dos últimas décadas y que sus conclusiones han sido incluidas en un párrafo especial por falta continua en la aplicación del Convenio desde 1996.

-
- 193.** La Comisión tomó nota del compromiso formulado por el representante gubernamental, según el cual el Gobierno facilitará con carácter confidencial a la OIT el proyecto de ley de organizaciones sindicales en cuanto haya sido concluido. En lo que respecta a la aplicación práctica de lo dispuesto en el Convenio, el Gobierno reiteró sus declaraciones anteriores en las que afirmaba que los ciudadanos pueden protestar libremente y sin temor, y que las personas arrestadas que menciona la Comisión de Expertos no son trabajadores y las sentencias que se les han impuesto nada tienen que ver con el ejercicio de los derechos sindicales.
- 194.** La Comisión observó que, una vez más, este caso había suscitado comentarios muy severos por parte de la Comisión de Expertos, que se ha visto obligada a deplorar que no se hayan registrado progresos con respecto a ámbitos decisivos de incumplimiento de las disposiciones del Convenio, así como también que no hayan recibido respuesta los graves alegatos de arresto, detención, penas de prisión mayor, tortura y negación de las libertades civiles fundamentales.
- 195.** La Comisión deploró la ausencia persistente de un marco legislativo para el establecimiento de organizaciones sindicales libres e independientes y tomó nota de la queja en virtud del artículo 26 presentada contra el Gobierno de Myanmar, en junio de 2010, por incumplimiento de las disposiciones del presente Convenio.
- 196.** La Comisión lamentó no disponer de información detallada sobre el proyecto de legislación al que hace referencia el Gobierno, a pesar de las garantías ofrecidas el año pasado de que se avanzaría a este respecto una vez se hubieran celebrado los comicios electorales de noviembre de 2010. A la luz de la información disponible, la Comisión no podía sino concluir que el Gobierno sigue estando muy lejos todavía de redactar y promulgar una legislación que cumpla con lo establecido en el Convenio, y mucho menos de aplicarla. Además, la Comisión lamentó que el país no dispusiera de mecanismos de presentación de quejas por violaciones graves de los derechos sindicales, como las mencionadas más arriba.
- 197.** La Comisión urgió una vez más al Gobierno, con la máxima firmeza, a que adopte, sin demora, las medidas y los mecanismos necesarios para garantizar a todos los trabajadores y empleadores los derechos consagrados en el Convenio. En este sentido, instó una vez más al Gobierno a derogar las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones Ilegales, y a que garantice un marco constitucional y legislativo efectivo para el ejercicio pleno y eficaz de los derechos sindicales.
- 198.** La Comisión puso nuevamente de manifiesto el vínculo intrínseco entre la libertad sindical y la democracia y lamentó observar que el Gobierno aún no había garantizado el entorno necesario para el ejercicio de la libertad sindical a fin de dar credibilidad al proceso de transición hacia la democracia en el que afirma estar. En consecuencia, la Comisión pidió al Gobierno que tome medidas concretas para garantizar la plena y auténtica participación de todos los sectores de la sociedad, con independencia de sus opiniones políticas, en la revisión del marco legislativo y la práctica para ponerlas cuanto antes en plena conformidad con el Convenio. Además, recordó la importancia que reviste para la aplicación efectiva del Convenio el hecho de poder acceder a una judicatura independiente que vele por el cumplimiento de las leyes.
- 199.** La Comisión subrayó que resulta crucial que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para garantizar inmediatamente que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer sus derechos sindicales en un clima exento de temor, intimidación, amenazas o violencia. La Comisión siguió observando con grave preocupación que muchas personas permanecen en prisión, a pesar de los llamamientos para su liberación y sin haberse beneficiado de la reciente amplia amnistía concedida por el Gobierno. La Comisión se ve

obligada nuevamente a pedir al Gobierno que garantice la inmediata liberación de: Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como también de todas las demás personas detenidas por ejercer sus libertades civiles y sus derechos sindicales fundamentales. La Comisión recordó una vez más las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical para el reconocimiento de los sindicatos, incluida la Federación de Sindicatos de Birmania y el Sindicato de la Gente de Mar de Birmania, y urgió al Gobierno a que ponga fin de inmediato a la persecución de los trabajadores y de otras personas por mantener contacto con organizaciones de trabajadores, incluidas aquellas que ejercen sus actividades en el exilio.

- 200.** La Comisión recordó, además, la relación entre la libertad sindical y la lucha contra el trabajo forzoso y reiteró su solicitud anterior al Gobierno para que acepte una ampliación de la presencia de la OIT en el país, a fin de tratar las materias relativas al Convenio y establecer un mecanismo de quejas por violaciones de los derechos sindicales.
- 201.** La Comisión instó al Gobierno a transmitir a la OIT el mencionado proyecto de ley, así como una respuesta completa a todas las cuestiones suscitadas por la queja planteada en virtud del artículo 26. Expresó la firme esperanza de que el Gobierno suministre también esta información y una memoria detallada sobre las medidas concretas tomadas para la adopción de un calendario para la promulgación de la legislación necesaria a efectos de un examen de la Comisión de Expertos en su próxima reunión de este año. La Comisión consideró que había estado debatiendo sobre este grave asunto durante demasiado tiempo sin que se haya registrado ningún progreso concreto y significativo al respecto. En vistas de esta permanente frustración, la Comisión exhortó con carácter de urgencia al Gobierno a que adopte las medidas que permitirían al Consejo de Administración, en su próxima reunión de noviembre, estar en condiciones de observar progresos relevantes en las cuestiones mencionadas.
- 202.** En cuanto a la aplicación por parte de **Swazilandia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**, la Comisión tomó nota de la información escrita y oral facilitada por el representante del Gobierno y de la discusión que tuvo lugar a continuación.
- 203.** La Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental de que, a raíz de la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en octubre de 2010, el Gobierno había tomado una serie de medidas. En particular, se enmendó de conformidad con la solicitud de la Comisión de Expertos y entró en vigor el 15 de noviembre de 2010 la Ley de Relaciones Laborales. El informe del forense encargado de investigar la muerte del Sr. Siphon Jele ha sido transmitido a la OIT y a las federaciones de trabajadores y empleadores. Además, el diálogo social en el país funciona plenamente en la actualidad con reuniones mensuales. Asimismo, se acordó que se presentaría a la Junta Consultiva del Trabajo un proyecto de ley de prisiones para su examen. Por lo que se refiere a las cuestiones pendientes en relación con la Ley de Supresión del Terrorismo, de 2008, y con la Ley de Orden Público, de 1963, el representante gubernamental declaró que está esperando recibir comentarios y el asesoramiento de la OIT sobre los asuntos que inciden en la aplicación del Convenio. La Proclamación del Rey de 1973 ha sido objeto de discusión en el seno del Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social y las cuestiones relativas al cumplimiento por las disposiciones constitucionales de lo dispuesto en el Convenio figuran en el orden del día de la reunión de julio del Comité de Coordinación. En cuanto a la intervención de la policía en las acciones de protesta, afirmó que, si bien algunas manifestaciones de los últimos meses han discurrido de forma pacífica, una acción de protesta que había sido anunciada coincidió por desgracia con la de otros grupos que reclamaban un cambio de régimen, y el Gobierno se vio obligado, por tanto, a garantizar la seguridad y la salud de la nación y de su pueblo. La Comisión tomó

nota también de la detallada información suministrada por escrito que informa sobre el estado y las medidas adoptadas o que se prevé adoptar en relación con cada una de las recomendaciones de la misión tripartita de alto nivel.

204. La Comisión recordó que la aplicación del Convenio en Swazilandia es un asunto que viene siendo discutido desde hace muchos años y al cual le ha dedicado un párrafo especial en sus conclusiones en 2009 y 2010. La Comisión acogió con agrado la visita de la Misión Tripartita de Alto Nivel al país en octubre de 2010, así como las posteriores modificaciones legislativas que había solicitado la Comisión de Expertos y otros planes para abordar cuestiones políticas y de libertades civiles que habían sido planteadas. Sin embargo, lamentó profundamente que este progreso no parezca traducirse en la práctica en el país y añadió que, mientras sigan en vigor determinados textos legislativos que restringen la libertad sindical y las libertades civiles fundamentales, no puede garantizarse el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. En particular, la Comisión deploró los constantes alegatos sobre arrestos y detenciones a raíz de acciones de protesta pacífica y lamentó verse obligada una vez más a reiterar la importancia que concede al pleno respeto a las derechos y libertades fundamentales como la libertad de expresión, de reunión, de prensa, así como al vínculo intrínseco entre estas libertades con la libertad sindical y la democracia. La Comisión insistió una vez más en que es responsabilidad de los gobiernos asegurar el respeto del principio según el cual el movimiento sindical sólo puede desarrollarse en un clima exento de violencia, de amenazas y de temor.

205. La Comisión exhortó firmemente al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para institucionalizar el diálogo social y asentar un genuino diálogo social e instituciones duraderas en diversos niveles del gobierno, lo cual sólo puede garantizarse en un clima donde reine la democracia y se garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales. La Comisión urgió al Gobierno a que, consultando plenamente a los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT que se viene brindando, establezca un calendario para tratar de manera expedita todas las cuestiones. A este respecto, pidió al Gobierno que elabore una hoja de ruta para dar curso a las medidas solicitadas desde hace tiempo de manera de:

- garantizar que la Proclamación del Rey de 1973 no surta efecto en la práctica;
- enmendar la Ley de Orden Público de 1963, de modo que puedan celebrarse actividades sindicales legítimas y pacíficas sin injerencias;
- recurrir a la asistencia técnica de la OIT para capacitar a la policía y redactar directrices para asegurar que sus acciones no violen los derechos fundamentales consagrados en el Convenio;
- garantizar, inclusive a través de la enmienda necesaria, que la ley de supresión de terrorismo de 2008 no sea invocada para encubrir la supresión de actividades sindicales;
- presentar ante el Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social el proyecto de ley de servicio civil, a efectos de garantizar un debate tripartito y completo antes de su adopción;
- consultar al Comité de Coordinación Nacional sobre Diálogo Social en relación con las enmiendas propuestas para garantizar el derecho de sindicalización de los funcionarios del servicio penitenciario, así como sobre las cuestiones pendientes relacionadas con la ley de relaciones laborales; y
- establecer un sistema eficaz de inspección del trabajo, así como mecanismos eficaces de ejecución, incluido un poder judicial independiente.

-
206. La Comisión expresó la firme esperanza de que antes de fin de año se producirán progresos significativos en relación con estas cuestiones y que la Comisión de Expertos y ésta Comisión estarán en condiciones de constatar un progreso significativo y duradero a este respecto.

Falta continua de aplicación

207. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos de omisión en el deber de subsanar las deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados discutidos previamente. Este año, la Comisión comprobó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación **del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por parte de Myanmar.**
208. Se invita al Gobierno mencionado en el párrafo 192 del presente informe a que comunique las memorias e información pertinentes que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

209. La Comisión expresó su gratitud a los 39 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
210. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: **Antigua y Barbuda, Bahamas, Bangladesh, Belice, Burundi, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Malawi, Mozambique, Países Bajos (Aruba), Nigeria, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Marino, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Singapur, Sudán, Tayikistán, Togo, Turkmenistán y Vanuatu.** La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los Gobiernos de conformidad con la práctica habitual.
211. La Comisión lamentó observar que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: **Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Islas Salomón, Kirguistán, Jamahiriya Árabe Libia, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santa Lucía y Vanuatu,** no estuvieron en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los Gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

E. Adopción del informe y observaciones finales

- 212.** La Comisión aprobó su informe en su tenor enmendado.
- 213.** El miembro gubernamental de Uzbekistán quiso hacer un comentario acerca del párrafo 179 del proyecto de informe general, en particular en relación con elementos que no fueron tomados en cuenta durante la discusión sobre la aplicación por parte de Uzbekistán del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- 214.** El Presidente recordó que la discusión del caso estaba cerrada y que no podía volverse a discutir sobre cuestiones de fondo.
- 215.** La miembro gubernamental de la República Democrática del Congo presentó sus más sinceras disculpas a la Comisión e indicó que su Gobierno lamentaba no haber presenciado la discusión sobre la aplicación por parte de su país del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Esta ausencia se explica por la llegada tardía de la delegación de la República Democrática del Congo a Ginebra. Una respuesta escrita fue entregada de inmediato al Departamento de Normas. La oradora solicitó la indulgencia de la Comisión y espera que la Comisión de Expertos examinará dicha respuesta en su próxima reunión.
- 216.** La miembro gubernamental de Sudán pidió por qué su país se encontraba mencionado en el párrafo 210 del informe ya que Sudán no figuraba en la lista de los casos individuales.
- 217.** El Presidente respondió que dicho párrafo correspondía a la falta grave de cumplimiento de las obligaciones constitucionales de enviar memoria. Es por esta razón que Sudán se encuentra mencionado, al igual que otros países en la misma situación.
- 218.** Los miembros trabajadores desearon referirse a cuatro temas en el marco del cierre de los trabajos de la Comisión. En primer lugar, en lo que se refiere a los métodos de trabajo de la Comisión, indicaron que las discusiones se llevaron a cabo de manera conveniente, con excepción del caso de Fiji. Es inaceptable que el representante de un gobierno haya faltado al respeto a una miembro trabajadora al poner en duda su objetividad. Además, manifestaron su preocupación ante las represalias de las que podría ser víctima un miembro trabajador que intervino en su calidad de observador de la Confederación Sindical Internacional (CSI) durante la misma discusión. Los miembros trabajadores manifestaron el deseo de que la Comisión de Expertos consagre en su informe un capítulo especial a las informaciones recibidas de parte de los gobiernos como consecuencia de la discusión de los casos individuales por esta Comisión. Corresponde también poner de relieve en el informe de la Comisión de Expertos a aquellos gobiernos que durante años no han respondido a los comentarios de la Comisión de Expertos ya que ellos afectan el buen funcionamiento del sistema de control. Esta falta de cumplimiento afecta hoy en día a todos los países y a todos los continentes incluidos los Estados miembros de la Unión Europea.
- 219.** En cuanto a la discusión sobre el Estudio General, los miembros trabajadores señalaron que se están estudiando cambios en cuanto al procedimiento de transmisión de las conclusiones de esta Comisión a la Comisión de la Discusión Recurrente. A pesar de las posturas divergentes entre los miembros empleadores y los miembros trabajadores, la discusión fue de calidad y permitió que los miembros trabajadores y un buen número de gobiernos apreciaran un estudio que brinda muy buenas orientaciones en materia de políticas nacionales e internacionales de seguridad social. Esta discusión ha permitido a ciertos gobiernos afirmar que la seguridad social es un instrumento indispensable para el desarrollo económico y no un obstáculo al crecimiento o que la seguridad social constituye cada vez más un medio de encontrar soluciones aceptables y eficaces a los problemas relacionados con el aumento de la pobreza. Los miembros trabajadores consideraron que

esta Comisión ha cumplido con su obligación y recordaron los puntos sustanciales de las conclusiones de la discusión que fueron sometidos a la Comisión de la Discusión Recurrente. Es de esperar que estas conclusiones puedan traducirse en un aumento del número de ratificaciones de los convenios sobre la seguridad social.

- 220.** En cuanto a la lista de los casos individuales, los miembros trabajadores subrayaron que los 44 países que figuraban en la lista provisional sin figurar en la lista final no deben alegrarse. Seguirán siendo particularmente atentos a la evolución de la situación en estos países, entre ellos, Egipto para la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Países Bajos para la aplicación del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) [cuadro I modificado en 1980]; la República Islámica del Irán para la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); y la República Bolivariana de Venezuela para la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Los miembros trabajadores quisieron mencionar igualmente las amenazas a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva en los Estados Unidos, en particular en el estado de Wisconsin. Lamentaron que la Comisión no pueda discutir este caso ya que los Estados Unidos no ratificaron los dos convenios fundamentales de la OIT pertinentes en esta materia.
- 221.** En cuanto a las perspectivas para el futuro, los miembros trabajadores expresaron su satisfacción en relación con el desarrollo de las discusiones y con la adopción de las conclusiones y párrafos especiales. La adopción de la lista final es una tarea cada vez más difícil y, si se encontró una solución creativa para el caso de Colombia, no parece existir una solución para el caso de Japón y las «mujeres de recreo». En el futuro, tendrán que encontrarse nuevas reglas de funcionamiento para el establecimiento y la adopción de la lista de los casos individuales. La lista tiene que ser establecida por los miembros trabajadores y los miembros empleadores y son estos dos grupos conjuntamente los que tienen que lograr un compromiso. La misión de la Comisión es controlar la aplicación de los convenios ratificados con toda tranquilidad, sin presiones políticas o ideológicas propias a cada país involucrado. Estos principios deben servir de base a la búsqueda rápida de una solución a los problemas que enfrentaron los miembros trabajadores y los miembros empleadores al respecto. Los miembros trabajadores subrayaron que otra vez este año, junto con los miembros empleadores y los gobiernos, realizaron labores importantes para la defensa de los derechos de los trabajadores.
- 222.** En primer lugar, los miembros empleadores abordaron el tema del Estudio General y destacaron que sus observaciones deberían tomarse en cuenta para los futuros estudios generales. Ninguna de las dos Comisiones, ya sea esta Comisión o la Comisión de Expertos, es una comisión que puede generar políticas, y los estudios generales tienen por objeto ayudar a los mandantes a comprender cómo lograr el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Lamentablemente, este año el Estudio General ha tenido un aporte limitado en lo que respecta al objetivo principal de supervisión de esta Comisión de la plena aplicación de los convenios voluntariamente ratificados. La Comisión de Expertos debe ante todo ser una entidad neutra de investigación, cuyo principal cliente es esta Comisión. Si el enfoque adoptado por la Comisión de Expertos continúa de esta forma, en lugar de utilizar la estructura clásica de los estudios generales, dichos estudios no serán de mucha utilidad para el mandato de esta Comisión.
- 223.** Los miembros empleadores subrayaron que, para la selección de los países que integraron la lista de los casos individuales, se utilizaron criterios de larga data. La determinación siempre generará contienda, pero no se debe permitir que ello demore la aprobación de la lista en el futuro. La labor de la Comisión es demasiado importante y la pérdida de tiempo

y de recursos generada por la adopción de la lista el martes de la segunda semana creó una demora excesiva que no tiene que repetirse. En este sentido, es necesario un cambio y se debe instaurar un término para la adopción de la lista definitiva. A efecto de mejorar la labor de la Comisión y el balance de los casos seleccionados, se deben acordar criterios transparentes para esta selección. El 80 por ciento de los casos discutidos en esta sesión conciernen a derechos fundamentales de los trabajadores, implicando la exclusión de otros importantes convenios técnicos, como los Convenios relativos a la protección del salario o las horas de trabajo. Además, los miembros empleadores expresaron su deseo de discutir más casos relacionados con los Convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil, así como un mayor balance entre las regiones representadas en la lista.

224. En conclusión, los miembros empleadores recordaron que la discusión en el seno de la Comisión fue un diálogo constructivo. Se congratularon de haber encontrado un acuerdo con los miembros trabajadores sobre la formulación de las conclusiones de una serie de casos. Los miembros empleadores agradecieron al Presidente por la excelente dirección de las labores de la Comisión, y agradecieron a la representante del Secretario General y su Secretaría por su trabajo. Se espera con ansias trabajar hacia la mejora de la Comisión, en particular en lo que respecta a la adopción de la lista definitiva de los casos individuales.

225. La miembro gubernamental de Austria, hablando en nombre de los miembros gubernamentales de los PIEM, manifestó su apoyo a la adopción del informe de la Comisión. La oradora resaltó el apoyo de los PIEM al mejoramiento de los métodos de trabajo para el realce de la credibilidad de la Comisión como componente esencial de los mecanismos de control de la OIT. Los PIEM se felicitaron porque la primera semana de reuniones de la Comisión se haya llevado a cabo con mayor eficiencia, reconocieron los esfuerzos de la Oficina por mejorar la discusión del Estudio General y por permitir que se realizaran más consultas con todos los grupos sobre el resultado de la discusión a ser presentado ante la Comisión de la Discusión Recurrente. La introducción de mejoras adicionales al proceso debería ser examinada. La buena práctica establecida de la distribución de una lista preliminar de casos, en combinación con el nuevo sistema para la programación automática de los casos individuales, ayudó a los países a que se prepararan en tiempo oportuno para el examen de sus respectivos casos. No obstante, la gestión del tiempo durante la segunda semana de la discusión celebrada por la Comisión se vio considerablemente dificultada, al haberse adoptado la lista de casos hasta el día martes de la segunda semana por la tarde. La adopción de dicha lista de casos a más tardar el día viernes de la primera semana de la discusión de la Comisión, es esencial para la labor de la Comisión.

226. La adopción de la lista de casos individuales fue un proceso complicado que requirió compromisos significativos. La obtención de un acuerdo respecto a la lista de casos es crucial al funcionamiento de la Comisión, y los gobiernos no deberían verse involucrados en este proceso. Se urgió a los miembros trabajadores y a los miembros empleadores a que superaran sus diferencias al respecto, previo a la próxima reunión de la Conferencia, y a que se preparen con antelación con miras a asegurar que la lista final de casos sea elaborada durante la primera semana de las discusiones de la Comisión. La ausencia de avances sobre este importante asunto podría tener efectos negativos en la credibilidad de los mecanismos de control de la OIT. Los PIEM confían en que los miembros trabajadores y los miembros empleadores están comprometidos con los métodos de trabajo de la Comisión y que la preparación de la lista de casos continuará basándose en consultas respetuosas, que desemboquen en una lista equilibrada, observando de manera coherente los criterios de selección acordados por los interlocutores sociales. Esta lista de casos no sólo está reservada para los casos más graves de violación de los convenios ratificados y el hecho de que esta lista sea percibida como una «lista negra» podría tener consecuencias en el sistema de control de la OIT. Adicionalmente, el Grupo de Trabajo Tripartito sobre los

Métodos de Trabajo de la Comisión de la Conferencia debería seguir reuniéndose a efecto de evaluar esta sesión de la Comisión y examinar la posibilidad de incorporar nuevas mejoras. Finalmente, la oradora agradeció al Presidente y a los Vicepresidentes por su constructiva labor, así como a la Oficina por sus esfuerzos hacia un buen funcionamiento del trabajo de la Comisión.

- 227.** El ponente agradeció al Presidente por su trabajo, recordando que esta tarea no es una tarea fácil. Agradeció igualmente a la Representante del Secretario General y a la Secretaría por la labor realizada para garantizar que los trabajos de la Comisión se desarrollen sin problemas.
- 228.** El Presidente constató que la Comisión de Aplicación de Normas se reúne para cambiar el mundo. En dos semanas se han estudiado la protección social y se ha concluido que la OIT garantiza bienestar a todos los trabajadores con una base mínima de protección social reflejados en los instrumentos adoptados. Las labores de la Comisión, a diferencia de las labores de la Conferencia, no acabarán a finales de la semana. En seguimiento del examen de los casos individuales, muchos Estados recibirán misiones o asistencia técnica de la OIT, fruto del dialogo en el seno de la Comisión. Seguramente los resultados positivos logrados se destacarán en el informe de la Comisión de Expertos con la que se tiene que seguir dialogando estrechamente. El orador agradeció a la Comisión en su conjunto por su disciplina y cooperación con miras a decir lo esencial en pocas palabras. La experiencia fue positiva y podría repetirse durante los debates del Consejo de Administración. Este año, la Comisión cumple 85 años de duras labores con logros y progresos en relación con las conclusiones adoptadas y el seguimiento de éstas por parte de los Estados Miembros. Algunas mejoras son necesarias principalmente en los métodos de adopción de la lista final de los casos que debe intervenir en un plazo razonable. El orador agradeció a todos los participantes y concluyó declarando que la recompensa del trabajo bien hecho es la oportunidad de hacer más trabajo bien hecho, por lo que la Comisión seguirá trabajando por todos los trabajadores en el mundo.
- 229.** El miembro trabajador de Senegal informó a la Comisión de que esta reunión era particularmente importante para los miembros trabajadores ya que era la última reunión que cuenta con la presencia del Sr. Luc Cortebeek como portavoz de los trabajadores. La Comisión pierde un Vicepresidente paciente, constante y respetuosos de la diferencias. Durante 12 años, dirigió el grupo de los trabajadores con eficacia y persistencia, teniendo una función sustancial en la adopción de la lista de los casos individuales. Luc Cortebeek permanecerá en el movimiento sindical y continuará hablando en nombre de los trabajadores en todo el mundo. El orador sugirió que la Comisión le rinda un homenaje.

Ginebra, 14 de junio de 2011

(Firmado) Sr. Sérgio Paixão Pardo
Presidente

Sr. Christiaan Horn
Ponente

Anexo 1

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C. App./D.1

100.^a reunión, Ginebra, junio de 2011

Comisión de Aplicación de Normas

Trabajos de la Comisión

I. Introducción

El objeto de la presente nota es recordar brevemente la forma en que se efectúan y el modo en que han evolucionado los trabajos de la Comisión en los últimos años. Al respecto, es necesario advertir que desde 2002, se han mantenido discusiones y consultas informales acerca de los métodos de trabajo de la Comisión. En particular, a partir de la adopción de una nueva orientación estratégica por parte del Consejo de Administración en noviembre de 2005 ¹, se han emprendido nuevas consultas en marzo de 2006 sobre numerosos aspectos del sistema normativo ² tomando como punto de partida la cuestión de la publicación de la lista de casos individuales discutidos por la Comisión. Un Grupo de Trabajo sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se constituyó en junio de 2006 y se reunió en diez ocasiones. La última reunión tuvo lugar el 12 de marzo de 2011. Sobre la base de las consultas y de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, la Comisión introdujo algunos cambios a sus métodos de trabajo.

Como resultado de ello, desde 2006 se instituyó el envío previo (al menos dos semanas antes de la apertura de la Conferencia) a los gobiernos de una lista preliminar de los casos individuales. Desde junio de 2007, después de la adopción de la lista de casos individuales, los Vicepresidentes empleador y trabajador celebran una reunión informal de información para los gobiernos, con el fin de explicar los criterios en función de los cuales se efectuó la selección de los casos. Se han introducido modificaciones en la organización de los trabajos para que la discusión de los casos pueda comenzar a partir de la mañana del lunes de la segunda semana. Se han realizado mejoras en cuanto a la preparación y la adopción de las conclusiones relativas a los casos. Además, se ha publicado por separado el informe de la Comisión de la Conferencia para aumentar su visibilidad. En junio de 2008 se adoptaron nuevas medidas para los casos de aquellos gobiernos que están inscritos y presentes en la Conferencia pero deciden no presentarse ante la Comisión; en particular, la Comisión puede debatir desde entonces el fondo de dichos casos. También se adoptaron disposiciones específicas sobre el respeto de las reglas parlamentarias de decoro ³.

¹ Véanse los documentos GB.294/LILS/4 y GB.294/9.

² Véase el párrafo 22 del documento GB.294/LILS/4.

³ Véase parte V, D, nota al pie de página 12 y parte V, F del presente documento.

En junio de 2010 se realizaron disposiciones importantes para mejorar la gestión del tiempo⁴. Además, se establecieron nuevas modalidades para la discusión del Estudio General con vistas a la discusión paralela del informe recurrente sobre el mismo tema en el seguimiento a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

En noviembre de 2010 y en marzo de 2011, el orden del día del Grupo de Trabajo incluyó los puntos siguientes: seguimiento de la 99.^a reunión (junio de 2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo (lista de casos individuales, respeto de las reglas de decoro, evaluación de los cambios introducidos en los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia); posibilidad de que la Comisión examine el caso de un gobierno que no esté acreditado ante la Conferencia o inscrito en ella; equilibrio en la selección de casos individuales por parte de la Comisión de la Conferencia; inscripción automática de los casos: modalidades para seleccionar la letra del alfabeto con la que se iniciaría la inscripción de los casos individuales; interacción entre la discusión sobre el Estudio General sobre Seguridad Social en la Comisión de Aplicación de Normas y la discusión sobre el Informe Recurrente sobre Seguridad Social en la Comisión para la Discusión Recurrente y posibles implicaciones de las elecciones del Consejo de Administración en la gestión del tiempo.

Las principales conclusiones adoptadas por el Grupo de Trabajo con relación a estas diferentes cuestiones son las siguientes:

- Se consideró que no había necesidad de enmendar las reglas de decoro.
- Ningún país debería prevalerse de la inclusión en la lista preliminar de casos individuales como motivo para no asegurar la presentación de sus poderes ante la Conferencia. Si un país que figura en la lista preliminar se inscribe después de la adopción de la lista final, se le debería solicitar que proporcionara explicaciones. Se debería mantener esta cuestión bajo examen y se debería evaluar la cantidad de veces en que dichos casos ocurren a lo largo de sucesivas Conferencias.
- El equilibrio entre los casos individuales — basado tanto en el tipo de convenio como en la distribución regional — seleccionados por la Comisión de la Conferencia, se reconoció como una cuestión importante, al tiempo que se reconoció asimismo que resulta difícil de alcanzar, en particular respecto de la distribución de los casos por tipo de convenios. Se tomó nota de que los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores continuarían tomando plenamente en consideración esta necesidad, en la medida en que resultara posible de realizar.
- Los cambios relativos a la gestión del tiempo que fueron introducidos el año pasado se consideraron sumamente positivos y la inscripción automática de casos fue acogida con agrado como una mejora de los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia. Se decidió proponer que, en 2011, la inscripción de los casos individuales comenzara con la letra «F», aún de manera experimental (véase parte V, B del presente documento — Suministro de informaciones por los gobiernos e inscripción automática). Esta situación se examinará nuevamente después de la Conferencia de este año.
- A la luz de la experiencia del año pasado, se propusieron cambios en el programa de trabajo en lo relativo a la adopción por parte de la Comisión de Aplicación de Normas

⁴ Véase parte V, B — Envío de información e inscripción automática — y E, del presente documento.

del resultado de sus discusiones sobre el Estudio General y la presentación de este resultado por la Mesa de la última Comisión, a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social, en particular para permitir un intercambio genuino con esta Comisión, además de la presentación oral (véase parte V, A del presente documento y documento C.App./D.0 – Proyecto de Programa de Trabajo).

- Dado que la Comisión de la Conferencia no podrá reunirse durante la tarde del lunes 6 de junio de 2011 debido a las elecciones del Consejo de Administración, se propuso programar una sesión nocturna el mismo día (véase el documento C.App./D.0).

II. Mandato de la Comisión

De conformidad con su mandato, definido en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, la Comisión está encargada de examinar:

- a) las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Miembros sobre el resultado de las inspecciones;
- b) las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
- c) las medidas adoptadas por los Miembros de conformidad con el artículo 35 de la Constitución.

III. Documentos de trabajo

A. Informe de la Comisión de Expertos

El documento de base del trabajo de la Comisión es el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III (Partes 1A y 1B)), impreso en dos volúmenes.

El volumen A de dicho Informe contiene en su primera parte el Informe General de la Comisión de Expertos (páginas 5-39), y en su segunda parte las observaciones de dicha Comisión relativas al envío de memorias, la aplicación de los convenios ratificados y la obligación de sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (páginas 41-890). Al comienzo del Informe figura la lista de los convenios agrupados por tema (páginas v-x), un índice de los comentarios agrupados por convenio (páginas xi-xix) y por país (páginas xxi-xxix).

Cabe recordar que, en lo que concierne a los convenios ratificados, la labor de la Comisión de Expertos está basada en las memorias enviadas por los gobiernos⁵.

Algunas observaciones contienen notas de pie de página en las que se pide al gobierno interesado que comunique una memoria detallada antes del año en que una memoria sería normalmente debida para el convenio en cuestión y/o que proporcione

⁵ Véanse los párrafos 27 a 32 del Informe General de la Comisión de Expertos.

información completa a la Conferencia⁶. Conforme a su práctica habitual, la Conferencia puede también desear recibir de los gobiernos informaciones sobre otras observaciones que la Comisión de Expertos ha formulado.

Además de las observaciones contenidas en su informe, la Comisión de Expertos ha formulado, como en años anteriores, solicitudes directas que la Oficina comunica a los gobiernos en nombre de la Comisión⁷. Al final del volumen A figura la lista de las solicitudes directas (anexo VII, páginas 932 a 944).

En sus comentarios, la Comisión de Expertos se refiere a casos en los cuales expresa satisfacción o interés por los progresos realizados en la aplicación de los convenios pertinentes. En 2009 y en 2010, la Comisión ha clarificado el enfoque general al respecto, el cual ha sido desarrollado a través de los años⁸.

De conformidad con la decisión adoptada en 2007, la Comisión de Expertos también tiene la posibilidad de decidir poner de relieve los casos de buenas prácticas a fin de permitir que los otros gobiernos las imiten llevando adelante el progreso social y para que sirva de modelo para asistir a otros países en la puesta en práctica de los Convenios ratificados⁹. En su reunión de noviembre-diciembre de 2009, la Comisión de Expertos dio explicaciones adicionales sobre los criterios a seguir para identificar los casos de buenas prácticas y aclaró la diferencia entre estos casos y los casos de progreso. La Comisión de Expertos no identificó ningún caso de buenas prácticas este año.

Además, la Comisión de Expertos ha continuado poniendo de relieve los casos en los que, en su opinión, la asistencia técnica sería especialmente útil para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las lagunas en la legislación y en la práctica con respecto a la aplicación de los convenios ratificados, siguiendo la práctica establecida por la Comisión de la Conferencia a este respecto desde 2005¹⁰. La Comisión de Expertos también hizo hincapié en las prioridades que deben ser tratadas por la Oficina respecto del cumplimiento de las obligaciones de envío de memorias¹¹.

El volumen B del informe contiene el Estudio General de la Comisión de Expertos que este año se refiere a los instrumentos sobre la Seguridad Social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, que incluye el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69).

⁶ Véanse los párrafos 55 a 57 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁷ Véase el párrafo 48 del Informe General de la Comisión de Expertos.

⁸ Véanse los párrafos 62 y 66 del Informe General de la Comisión de Expertos. Ver asimismo anexo II del presente documento.

⁹ Véanse los párrafos 68 a 70 del Informe General de la Comisión de Expertos.

¹⁰ Véanse los párrafos 71 a 72 del Informe General de la Comisión de Expertos.

¹¹ Véanse los párrafos 22 a 25 del Informe General de la Comisión de Expertos.

B. Resúmenes de las memorias

En su 267.^a reunión (noviembre de 1996), el Consejo de Administración aprobó nuevas medidas de racionalización y de simplificación de memorias. En este sentido, el Consejo ha tomado las decisiones siguientes:

- i) las informaciones concernientes a las memorias presentadas por los gobiernos sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución) figuran actualmente de manera simplificada en dos cuadros agregados al Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (anexos I y II, páginas 893 a 909);
- ii) las informaciones relativas a las memorias presentadas por los gobiernos con relación a los Estudios generales en virtud del artículo 19 de la Constitución (este año los instrumentos relativos a la seguridad social) figuran de manera simplificada en un cuadro adjunto al Informe III (Parte 1B) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (addendum – anexo VI);
- iii) los resúmenes de las informaciones presentadas por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia (artículo 19 de la Constitución) figuran actualmente como anexos IV, V y VI al Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (páginas 919 a 931).

Las personas que deseen consultar las memorias y obtener copias de las mismas pueden dirigirse a la Secretaría de la Comisión de Aplicación de Normas.

C. Otras informaciones

Además, a medida que van recibiendo en la Secretaría informaciones pertinentes, se preparan y distribuyen documentos que contienen lo esencial de:

- i) las memorias complementarias y la información que llegó a la Oficina Internacional del Trabajo entre las reuniones de la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia;
- ii) la información escrita proporcionada por los gobiernos a la Comisión de la Conferencia en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos.

IV. Composición de la Comisión, derecho a tomar parte en sus trabajos y procedimiento para las votaciones

Rige para estas cuestiones el Reglamento de las Comisiones de la Conferencia, contenido en la sección H de la parte II del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Cada año la Comisión procede a la elección de su Presidente y Vicepresidentes así como del/de la Ponente.

V. Organización de las labores

A. Discusión general

1. *Estudio General.* De conformidad con su práctica habitual, la Comisión discutirá sobre el Estudio General de la Comisión de Expertos (Informe III (Parte 1B)). Este año, por segunda vez, el tema del Estudio General fue alineado con el objetivo estratégico que será discutido en el marco del informe recurrente en seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008. Como resultado de ello, el Estudio General concierne los instrumentos relativos a la seguridad social y será discutido por la Comisión de Aplicación de Normas, mientras que el Informe recurrente sobre la seguridad social será discutido por la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social. A fin de garantizar la mejor interacción entre las dos discusiones, y a la luz de la experiencia del año pasado se han propuesto nuevos ajustes en el programa de trabajo para la discusión del Estudio General — están reflejados en el documento C.App./D.O. Se espera que, como lo hizo en junio de 2010, el Comité de Selección adopte una decisión que permita transmitir de manera oficial el resultado de la Comisión de Aplicación de Normas a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social a modo de contribución a su trabajo. Además, la Mesa de la Comisión de Aplicación de Normas podría presentar informaciones sobre la discusión a la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social.

2. *Cuestiones generales.* Además, la Comisión llevará a cabo una breve discusión que se basará sobre todo en el Informe General de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A) (páginas 5 a 40).

B. Discusión de las observaciones

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

Casos de incumplimiento grave de la obligación de enviar memorias o de otras obligaciones relacionadas con las normas¹²

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

Casos individuales

La Mesa de la Comisión elabora un proyecto de lista de observaciones (casos individuales) respecto de las cuales se invitará a las correspondientes delegaciones

¹² Antes llamados casos «automáticos» (véase *Actas Provisionales* núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, junio de 2005).

gubernamentales a proporcionar informaciones a la Comisión. El proyecto de lista de casos individuales se somete a la Comisión para su aprobación. Al establecer dicha lista se tiene en cuenta tanto la necesidad de equilibrio entre las diferentes categorías de convenios, como la necesidad de equilibrio geográfico. Además de las consideraciones de equilibrio mencionadas, los criterios de selección han incluido tradicionalmente los siguientes elementos:

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

Además, existe la posibilidad de examinar un caso de progreso tal como se hiciera en 2006, 2007 y 2008.

Suministro de informaciones¹³ por los gobiernos e inscripción automática

1. *Respuestas orales.* Los gobiernos a los que se ha solicitado que envíen informaciones a la Comisión de la Conferencia son invitados a aprovechar la publicación de una lista preliminar para prepararse a la eventualidad de ser llamados a presentarse ante la Comisión de la Conferencia. Los casos incluidos en la lista final serán inscritos automáticamente y distribuidos por la Oficina de manera equilibrada durante la segunda semana, sobre la base de un orden alfabético rotativo, siguiendo el orden alfabético francés. Este año la inscripción se iniciará, de manera experimental, con los países que comienzan con la letra «F».

Los casos se dividirán en dos grupos: el primer grupo de países que será inscrito siguiendo el orden alfabético mencionado, serán el de aquellos en los que la Comisión de Expertos incluyó una nota a pie de página doble y que se enumeran en el párrafo 56 del informe de dicha Comisión. El segundo grupo de países estará constituido por todos los demás casos de la lista final que serán inscritos por la Oficina siguiendo el orden alfabético ya mencionado. Las delegaciones gubernamentales **que no son miembros** de la Comisión, serán informadas del programa de los trabajos de la Comisión y de la fecha en la cual pueden participar:

¹³ Véase también sección E más adelante sobre gestión del tiempo.

-
- a) por el *Boletín Diario*;
 - b) por carta que individualmente les dirige la presidencia de la Comisión.

2. *Respuestas por escrito.* Las respuestas escritas de los gobiernos — que se presentan a la Oficina con anterioridad a las respuestas orales — se resumen y reproducen en documentos que se distribuyen a la Comisión (véase parte III, C y parte V, E del presente documento). Estas respuestas escritas se deben presentar al menos dos días antes de la discusión del caso. *Sirven para completar la respuesta oral y cualquier otra información previamente proporcionada por el Gobierno, y no deberán duplicarlas.* Estos documentos no deberán superar las cinco páginas en total.

Adopción de conclusiones

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

C. Actas de las sesiones

No se publican actas sobre la discusión general ni sobre la discusión del Estudio General. La Secretaría prepara actas en español, francés e inglés de las sesiones en las que se invita a los gobiernos a responder a los comentarios de la Comisión de Expertos. La práctica establecida de la Comisión es aceptar correcciones en las actas de las sesiones precedentes, antes de su aprobación por la Comisión, las cuales deben presentarse a más tardar 36 horas después de que las actas hayan sido distribuidas. A fin de evitar todo retraso en la preparación del informe de la Comisión, no es posible aceptar ninguna corrección después que las actas sean aprobadas.

Las actas son un resumen de las discusiones y no deben ser consideradas como una reproducción literal de los debates. Se ruega a los/las oradores/as limitarse en sus correcciones a eliminar los errores sin exigir la inserción de un texto largo y supletorio. Para ayudar a la Secretaría a asegurar la exactitud de las actas, sería deseable que las delegaciones transmitan a la Secretaría, cuando sea posible, una copia de sus declaraciones.

D. Problemas y casos especiales

En los casos en los cuales los gobiernos aparentemente han hallado serias dificultades para cumplir con sus obligaciones, la Comisión decidió, en la 66.^a reunión de la Conferencia (1980), proceder del modo siguiente:

1. *Omisión de enviar memorias o informaciones.* Las diferentes formas de falta de envío de informaciones se expresarán en forma narrativa y en párrafos separados, al final de las secciones apropiadas del informe que incluirán indicaciones relativas a cualquier explicación o dificultades mencionadas por el gobierno concernido. La Comisión adoptó los criterios siguientes para determinar los casos a mencionar:

- ninguna de las memorias sobre convenios ratificados se ha proporcionado durante los dos últimos años o más;

-
- las primeras memorias sobre convenios ratificados no se han proporcionado desde hace dos años por lo menos;
 - ninguna de las memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones, exigidas en virtud de los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 19 de la Constitución, se ha proporcionado durante los últimos cinco años;
 - no se dispone de indicación alguna de que se hayan adoptado medidas para someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia durante sus últimas siete reuniones ¹⁴, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución;
 - no se ha recibido ninguna información 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 considerado;
 - el gobierno se ha abstenido de indicar, durante los tres últimos años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, se han comunicado copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la Oficina en virtud de los artículos 19 y 22.
 - el gobierno se ha abstenido, pese a las reiteradas invitaciones de la Comisión de la Conferencia, de tomar parte en el debate relativo a su país ¹⁵.

¹⁴ Este año, las reuniones en cuestión van de la 89.^a a la 96.^a reuniones (2001-2007).

¹⁵ De conformidad con la decisión adoptada por la Comisión en la 73.^a reunión de la Conferencia (1987), y según fuera modificado en la 97.^a reunión de la conferencia (2008), para la aplicación de este criterio, se aplicarán las siguientes medidas:

- De conformidad con la práctica establecida, después de establecer la lista de casos sobre los que los delegados gubernamentales podrán ser invitados a facilitar informaciones a la Comisión, ésta invitará por escrito a los gobiernos de los países interesados y el *Boletín Diario* mencionará regularmente los países en cuestión.
- Tres días antes del final de la discusión de los casos individuales, la presidencia de la Comisión pedirá al Secretario de la Conferencia que anuncie los nombres de los países cuyos representantes no hayan respondido todavía a la invitación, instándoles a que lo hagan lo antes posible.
- El último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión tratará los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación. Dada la importancia del mandato otorgado a la Comisión en 1926, de proveer un foro tripartito para el diálogo en relación con cuestiones relevantes relativas a la aplicación de Convenios internacionales del Trabajo ratificados, la negativa de un Gobierno a participar en los trabajos de la Comisión constituye un obstáculo significativo para la consecución de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo. Por esta razón, la Comisión puede discutir sobre el fondo aquellos casos relativos a gobiernos que se han registrado y están presentes en la Conferencia, pero que han decidido no presentarse ante la Comisión. El debate que tiene lugar en dichos casos se verá reflejado en la sección pertinente del informe, tanto la relativa a los casos individuales como en la sección relativa a la participación en los trabajos de la Comisión. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la Comisión no examinará el caso en cuanto al fondo, pero llamará la atención en su informe sobre las cuestiones puestas de relieve. En ambos casos, se dará una importancia especial a las medidas adoptadas para reanudar el diálogo.

2. *Aplicación de los convenios ratificados.* El informe contendrá una sección denominada «Aplicación de los convenios ratificados» en la que la Comisión señala a la atención de la Conferencia:

- los casos de progreso (véase anexo II) en que los gobiernos han efectuado modificaciones en su legislación y en la práctica con objeto de eliminar las discrepancias previamente discutidas por la Comisión;
- las discusiones que se han celebrado relativas a ciertos casos mencionados en párrafos especiales;
- los casos de falta continúa de aplicación durante varios años para eliminar graves deficiencias en la aplicación de convenios ratificados que la Comisión ya había discutido previamente.

E. Gestión del tiempo

- Se realizarán esfuerzos para que las reuniones comiencen a la hora prevista y para que el programa sea respetado.
- Los límites máximos de tiempo para los oradores son los siguientes:
 - Quince minutos para los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, así como para el gobierno cuyo caso se está discutiendo.
 - Diez minutos para los miembros empleador y trabajador del país concernido respectivamente, a distribuir entre los diferentes oradores de cada Grupo.
 - Diez minutos para los Grupos Gubernamentales.
 - Cinco minutos para los otros miembros.
 - Diez minutos para los comentarios finales de los portavoces del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, así como para el gobierno cuyo caso está siendo discutido.
- Sin embargo, la presidencia, en consulta con los demás miembros de la Mesa, podría decidir reducir los límites de tiempo, cuando la situación de un caso lo justifique, por ejemplo, si la lista de oradores es muy larga.
- Estos límites serán anunciados por la presidencia al inicio de la sesión y deberán ser respetados estrictamente.
- Durante las intervenciones, una pantalla ubicada detrás de la presidencia y visible por todos los oradores indicará el tiempo restante para los oradores. Una vez que se agote el lapso de tiempo se interrumpirá al orador.
- Teniendo en cuenta los límites en el tiempo de intervención antes mencionados, se invita a los gobiernos cuyo caso será discutido, a que en los casos pertinentes presenten información completa mediante un documento escrito que no debe superar las cinco páginas, que debe ser enviado a la Oficina dos días antes de la discusión del caso (ver también sección B del presente documento).
- Antes de la discusión de cada caso, la presidencia comunicará la lista de los oradores inscritos.

-
- En caso de que la discusión de los casos individuales no se termine al final del viernes, existe la posibilidad de que haya una sesión el sábado, según lo determine la Mesa.

F. Respeto de las reglas de decoro y rol de la presidencia

Todos los delegados tienen la obligación de respetar ante la Conferencia el lenguaje parlamentario y las reglas de procedimiento generalmente aceptadas. Las intervenciones deberán referirse al tema en discusión evitándose toda referencia a cuestiones ajenas.

El rol de la presidencia consiste en mantener el orden y asegurar que la Comisión no se desvíe de su objetivo fundamental de proveer un foro tripartito internacional para el debate pleno y franco en el marco del respeto y decoro esenciales para realizar progresos efectivos en el logro de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

Apéndice I

Criterios para las notas al pie de página

En su reunión de noviembre-diciembre de 2005, en el marco del examen de sus métodos de trabajo, y en respuesta a solicitudes de clarificación acerca del uso de notas al pie de página, expresadas por miembros de la Comisión, la Comisión de Expertos ha adoptado los siguientes criterios (párrafos 36 y 37):

La Comisión desea describir su enfoque para la identificación de los casos respecto de los cuales inserta notas especiales, destacando los criterios básicos enunciados más abajo. Al respecto, la Comisión desea formular los siguientes tres comentarios de carácter general. En primer lugar, estos criterios son indicativos. En el ejercicio de su facultad discrecional en la aplicación de estos criterios, la Comisión también puede considerar las circunstancias específicas del país y la duración del ciclo de presentación de memorias. En segundo lugar, estos criterios son aplicables a los casos respecto de los cuales se solicita una memoria anticipada, a la que a menudo se hace referencia como una «nota a pie de página simple», al igual que a los casos respecto de los cuales se solicita al gobierno que comunique a la Conferencia información detallada, a la que se alude con frecuencia como «nota a pie de página doble». La diferencia entre estas dos categorías es de grado. En tercer lugar, cuando se tratara de un caso grave que hubiera justificado una nota especial de que se comunicara información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), podría recibir solamente una nota especial solicitando que presente una memoria anticipada (nota a pie de página simple), cuando se hubiese tratado recientemente ese caso en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

Los criterios que considerará la Comisión, se refieren a la presencia de una o más de las cuestiones siguientes:

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

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

Apéndice II

Criterios para identificar los casos de progreso

En su 80.^a reunión (noviembre-diciembre de 2009) y en su 81.^a reunión (noviembre-diciembre de 2010) la Comisión de Expertos proporcionó las siguientes precisiones sobre el enfoque general elaborado con el transcurso de los años en relación con la identificación de los casos de progreso:

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

En los casos de progreso, se formalizó en 1979 la distinción entre casos de **satisfacción** y casos de **interés**. En general, los casos de interés **se refieren a medidas que son lo suficientemente elaboradas para justificar la expectativa de alcanzar en el futuro nuevos progresos y respecto de los cuales la Comisión quisiera proseguir su diálogo con el gobierno y con los interlocutores sociales**. En relación con los casos de satisfacción, los casos de interés señalan un progreso menos significativo. La práctica de la Comisión ha evolucionado de tal manera que los casos sobre los que expresa su interés, actualmente también pueden englobar una amplia gama de medidas. La consideración primordial es que las medidas contribuyan a la consecución general de los objetivos de un determinado convenio. Esto puede incluir:

- proyectos de legislación ante el Parlamento u otros cambios legislativos propuestos que aún no se han presentado a la Comisión o puesto a su disposición;
- consultas realizadas en el seno del gobierno y con los interlocutores sociales;
- nuevas políticas;
- desarrollo y aplicación de actividades en el marco de un proyecto de cooperación técnica, o tras la asistencia técnica o el asesoramiento de la Oficina;
- las decisiones judiciales, según el nivel del tribunal, la temática y la fuerza de tales decisiones en un determinado sistema jurídico, se considerarían normalmente como casos de interés, salvo que exista una razón convincente para señalar como caso de satisfacción una determinada decisión judicial, o
- la Comisión también puede señalar como casos de interés, los progresos realizados por un Estado, una provincia, un territorio, en el marco de un sistema federal.

Anexo 2

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
100.^a reunión, Ginebra, junio de 2011

C.App./D.4/Add.1 (Rev.)

Comisión de Aplicación de Normas

Lista final

Casos sobre los cuales los gobiernos son invitados a comunicar informaciones a la Comisión

Una lista de los casos individuales sobre la aplicación
de los convenios ratificados se encuentra
en este addendum al documento D.4.

El texto de las observaciones correspondientes a estos casos
se encontrará en el documento C.App./D.4/Add.2.

B

Índice de observaciones sobre las que los gobiernos son invitados a proporcionar informaciones a la Comisión

Informe de la Comisión de Expertos
(Informe III (Parte 1A), CIT, 100.^a reunión, 2011)

País	Número del convenio (Los números de las páginas entre paréntesis se refieren a la versión española del Informe de la Comisión de Expertos)
Arabia Saudita	81 (pág. 542)
Azerbaiyán *	138 (pág. 297)
Belarús *	98 (pág. 56)
Camboya	87 (pág. 66)
Canadá	162 (pág. 746)
República Democrática del Congo *	29 (pág. 240)
Fiji	111 (pág. 470)
Grecia	98 (pág. 90)
Guatemala *	87 (pág. 92)
Honduras	122 (pág. 677)
Malasia – Malasia Peninsular *	19 (pág. 815)
México	155 (pág. 784)
Myanmar	29 (pág. 258) - Sesión especial 87 (pág. 130)
Nigeria	87 (pág. 137)
Pakistán	87 (pág. 142)
Panamá	87 (pág. 145)
Paraguay	182 (pág. 409)
Rumania	98 (pág. 167)
Serbia	87 (pág. 176)
Sri Lanka	103 (pág. 826)
Swazilandia	87 (pág. 189)
Turquía	87 (pág. 199)
Uruguay	98 (pág. 206)
Uzbekistán *	182 (pág. 431)
Zimbabwe	87 (pág. 227)

* Los países señalados con un asterisco son aquellos que han sido objeto de una nota doble a pie de página por parte de la Comisión de Expertos.

.....
• Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto
• ambiental de las actividades de la OIT y contribuir a la neutralidad climática. Se ruega a los delegados y a los
• observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir
• copias adicionales. Todos los documentos de la CIT se pueden obtener en línea en la dirección www.ilo.org.
.....