

---



***Parte I. Informe general***



## I. Introducción

1. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, instituida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, para examinar las informaciones y las memorias comunicadas por los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de conformidad con los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución, sobre las medidas que han adoptado en relación con los convenios y las recomendaciones, celebró su 79.<sup>a</sup> reunión en Ginebra, del 27 de noviembre al 12 de diciembre de 2008. La Comisión tiene el honor de presentar su informe al Consejo de Administración.

### Composición de la Comisión

2. La composición de la Comisión es la siguiente: Sr. Mario ACKERMAN (Argentina), Sr. Anwar Ahmad Rashed AL-FUZAIE (Kuwait), Sr. Denys BARROW, S.C. (Belice), Sra. Janice R. BELLACE (Estados Unidos), Sr. Lelio BENTES CORRÊA (Brasil), Sr. Halton HEADLE (Sudáfrica), Sra. Laura COX, Q. C. (Reino Unido), Sra. Blanca Ruth ESPONDA ESPINOSA (México), Sr. Abdul G. KOROMA (Sierra Leona), Sra. Robyn A. LAYTON, Q. C. (Australia), Sr. Pierre LYON-CAEN (Francia), Sra. Angelika NUSSBERGER, M. A. (Alemania), Sra. Ruma PAL (India), Sr. Raymond RANJEVA (Madagascar), Sr. Miguel RODRIGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER (España), Sr. Yozo YOKOTA (Japón). El anexo del Informe general contiene una breve biografía de todos los miembros de la Comisión.

3. La Comisión lamenta tomar nota de que la Sra. Esponda Espinosa no ha podido participar este año en sus trabajos.

4. La Sra. Layton, Q. C., informó a la Comisión de su decisión de no solicitar la renovación de su mandato que expirará a finales de este año. La Comisión desea expresar su profundo reconocimiento por la manera extraordinaria en que la Sra. Layton, Q.C. ha cumplido con sus funciones durante sus 15 años de servicio en la Comisión, y quiere felicitarla especialmente por la forma brillante y admirable con la que ha llevado a cabo su tarea difícil y delicada al frente de la Comisión durante su mandato como Presidenta.

5. Durante su reunión, la Comisión ha tenido el placer de acoger al Sr. Raymond Ranjeva, que fue nombrado por el Consejo de Administración en su 302.<sup>a</sup> reunión (junio de 2008).

6. La Comisión lamenta profundamente el fallecimiento de tres de sus antiguos miembros. El Sr. Semion Aleksandrovich Ivanov (Federación de Rusia, miembro de la Comisión entre 1981 y 1993) consagró la mayor parte de sus actividades profesionales al Instituto Estatal de Derecho de la Academia Rusa de Ciencias, convirtiéndose, gracias a sus profundos conocimientos de derecho del trabajo ruso e internacional, en el primer Presidente de la Asociación Rusa de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. El Sr. Antti Suviranta (Finlandia, miembro de la Comisión entre 1984 y 1993) fue a la vez profesor de derecho del trabajo y alto magistrado. Ejerció la importante función de Presidente del Tribunal Supremo de Finlandia. El Sr. Toshio Yamaguchi (Japón, miembro de la Comisión entre 1991 y 2002) fue profesor de derecho, especialista en relaciones profesionales, y se distinguió por poseer grandes conocimientos de derecho comparado. La Comisión desea expresar todo su reconocimiento por estos tres antiguos expertos, que realizaron una gran contribución a sus trabajos y quiere hacer hincapié en la competencia y dedicación que demostraron al servicio de la justicia social y de las normas internacionales del trabajo, tanto en sus países como a escala internacional.

7. De conformidad con la decisión adoptada por la Comisión en su 78.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2007), el mandato de la Sra. Bellace como Presidenta de la Comisión se ha iniciado en la presente reunión. La Comisión ha reelegido al Sr. Al-Fuzaie como Ponente.

## Métodos de trabajo

8. La Comisión ha emprendido durante los últimos años un examen minucioso de sus métodos de trabajo. A efectos de orientar con eficacia esta reflexión sobre los métodos de trabajo, se estableció, en 2001, una subcomisión. El mandato de la subcomisión incluye el examen de los métodos de trabajo de la Comisión y cualquier tema afín, con miras a realizar las recomendaciones que correspondan a la Comisión<sup>1</sup>. Entre 2002 y 2004, la subcomisión se reunió en tres ocasiones. En sus reuniones de 2005-2006, la Comisión discutió, en sesión plenaria, los asuntos relativos a sus métodos de trabajo. La subcomisión se reunió de nuevo en 2007.

9. Este año, la subcomisión se ha reunido bajo la presidencia del Sr. Yokota que ha sido reelegido por la Comisión para que se ocupe de esta función. Al considerar las recomendaciones realizadas por la subcomisión, la Comisión ha acordado los elementos que figuran a continuación:

- 1) La cuestión de las medidas a adoptar para ayudar a los gobiernos a dar seguimiento a los comentarios de la Comisión de Expertos se examinó de nuevo con miras a complementar las medidas adoptadas en los últimos años. Por consiguiente, la Comisión dio instrucciones a la Secretaría a fin de que, llegado el caso, y teniendo en cuenta la extensión y contenido de los comentarios, en lo sucesivo se indique la urgencia de las cuestiones planteadas por la Comisión a fin de que los gobiernos puedan, de esta forma, establecer prioridades en lo que respecta al seguimiento a dar a todos los comentarios que reciben sobre la aplicación de los convenios ratificados.
- 2) La Comisión, durante su 78.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2007), decidió elaborar un proceso para identificar y destacar los ejemplos de «**buenas prácticas**» seguidas por ciertos países que le han llamado la atención mientras revisaba y evaluaba el cumplimiento de los convenios por parte de los Estados Miembros. Se considera que este proceso es beneficioso para los Estados Miembros ya que las «buenas prácticas» pueden servir de inspiración a los gobiernos y/o como modelos a emular. Este año, la Comisión ha examinado la cuestión de los criterios que se aplicarán a la identificación de las «buenas prácticas». Estos criterios se precisan en el párrafo 58 del Informe general de la Comisión.
- 3) La Secretaría informó a la Comisión sobre las discusiones que tuvieron lugar durante la 303.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2008) del Consejo de Administración sobre las implicaciones de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2008). En particular, se proporcionaron explicaciones sobre sus posibles implicaciones sobre el Estudio general, y el nuevo formato del cuestionario relativo al artículo 19 de la Constitución, adoptado a título experimental para realizar el próximo Estudio general sobre el empleo, así como las posibles implicaciones de la Declaración de 2008 para las memorias solicitadas en virtud del artículo 22 de la Constitución. La Comisión estableció un grupo de trabajo, compuesto por cinco de sus miembros, a fin de ayudar a la Oficina a preparar el próximo cuestionario relativo al artículo 19 que se someterá al Consejo de Administración en su 304.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2009). En base a las discusiones mantenidas por este grupo de trabajo durante la presente reunión de la Comisión de Expertos, la Comisión ha proporcionado orientaciones a la Oficina para la preparación del cuestionario relativo al artículo 19. La Comisión continuará contribuyendo a la revisión de los formularios de memoria relativos al artículo 22 y, llegado el caso, proporcionará directrices sobre la preparación de futuros cuestionarios relativos al artículo 19, a través de los Miembros que tienen la responsabilidad inicial en relación a los convenios cuyos formularios de memoria se revisarán.
- 4) En relación con las otras cuestiones planteadas por la Comisión de Aplicación de Normas en la 97.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2008), de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión acordó: 1) nuevas disposiciones a fin de mejorar la visibilidad de los casos que la Comisión decida que justifican la inserción de notas especiales (véase párrafos 45, 46 y 47 del Informe general); 2) reducir la sección de su Informe general titulada «Colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones relativas a otros instrumentos internacionales», para centrarse en su propia interacción con otros órganos internacionales (sección IV de este Informe general), y 3) invitar a la Oficina a ampliar los perfiles por país que contiene el Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas.

## Relaciones con la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

10. El espíritu de respeto mutuo, de colaboración y de responsabilidad ha prevalecido siempre en las relaciones de la Comisión con la Conferencia Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas. La Comisión de Expertos toma plenamente en consideración los debates de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, tanto sobre las cuestiones generales relacionadas con las actividades normativas y mecanismos de control, como sobre el modo en que los distintos Estados dan cumplimiento a sus obligaciones relacionadas con las normas. En este contexto, la Comisión dio nuevamente la bienvenida a la participación de la Sra. Layton, Q. C., en calidad de observadora, en la discusión general de la Comisión de Aplicación de Normas de la 97.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2008) de la Conferencia

<sup>1</sup> La subcomisión comprende un grupo central, pero sus reuniones están abiertas a cualquier otro miembro de la Comisión que quiera participar.

Internacional del Trabajo. La Comisión tomó nota de la decisión de la Comisión de la Conferencia de solicitar al Director General que reiterara esta invitación para la 98.<sup>a</sup> reunión (junio de 2009) de la Conferencia. La Comisión de Expertos aceptó esta invitación.

**11.** La Presidenta de la Comisión de Expertos invitó nuevamente a los Vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de Aplicación de Normas de la 97.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Sr. Edward Potter y Sr. Luc Cortebeeck, respectivamente) a participar en una sesión especial de la Comisión en su presente reunión. Ambos aceptaron esa invitación y mantuvieron conversaciones con la Comisión sobre cuestiones de interés común.

**12.** En esta sesión especial se abordaron dos cuestiones: por una parte, los temas de interés común y, por otra parte, las implicaciones que la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (la «Declaración de 2008») puede tener sobre la labor de las dos comisiones en lo que respecta a los estudios generales. En lo que respecta a la primera cuestión, se ha producido un intercambio de información sobre el examen por parte de las comisiones de sus respectivos métodos de trabajo y, en particular, sobre la identificación por la Comisión de Expertos de los casos en los que se pide a los gobiernos que transmitan información detallada a la Conferencia (según el sistema llamado de «dobles notas a pie de página») y recíprocamente, sobre la selección por parte de la Comisión de la Conferencia de los casos individuales relacionados con la aplicación de los convenios ratificados. En segundo lugar, se ha producido un intercambio de puntos de vista sobre las decisiones adoptadas recientemente por el Consejo de Administración en lo que respecta a los estudios generales, en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008. Se hizo hincapié en que debe preservarse el valor de los estudios generales como documentos que sirvan de referencia. Al mismo tiempo, se reconoció que el nuevo enfoque podría ayudar mucho a que el sistema normativo tenga un mayor impacto, especialmente al proporcionar una panorámica general de la situación de un país y un mejor conocimiento de las lagunas en la legislación y la práctica en lo que respecta a las normas internacionales del trabajo, así como en lo que respecta a otras lagunas en materia normativa. En este contexto, para optimizar el trabajo de ambas comisiones de cara a la realización de futuros estudios generales se reconoce que deberían revisarse ciertos aspectos de la organización del trabajo de cada una de estas comisiones.

## **II. Respeto de las obligaciones**

### **Seguimiento de los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de sus obligaciones de presentación de memorias y de otras obligaciones normativas mencionadas en el informe de la Comisión de Aplicación de Normas**

13. La Comisión recuerda que, por iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas, en la 93.<sup>a</sup> reunión (junio de 2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo, las dos comisiones, con la ayuda de la Oficina, fortalecieron el seguimiento de los casos de grave incumplimiento por parte de los Estados Miembros de la obligación de envío de memorias y de otras obligaciones normativas, con el fin de que, en la medida de lo posible, se delimitaran mejor las dificultades que se encontraban en el origen de esos incumplimientos, y de identificar las soluciones adecuadas para ponerles remedio. Como han recordado muchas veces las dos comisiones, ese incumplimiento obstaculiza el funcionamiento del sistema de control, en la medida en que éste descansa, en primer lugar, en las informaciones contenidas en las memorias enviadas por los gobiernos. Los casos de incumplimiento vinculados con el envío de memorias deberán, en consecuencia, ser objeto de una atención tan sostenida como la relacionada con la aplicación de los convenios ratificados.

14. La Comisión toma nota de los debates que se desarrollaron en la Comisión de Aplicación de Normas, en la 97.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo, y, más especialmente, de la discusión general y de las discusiones y las conclusiones de la sesión especial dedicada al examen de los casos de incumplimiento grave, por parte de los Estados Miembros, de sus obligaciones de presentación de memorias y de otras obligaciones normativas. La Comisión señala especialmente que, en conjunto, los miembros de la Comisión de la Conferencia, recordaron que el hecho de que la mayoría de las memorias se reciban tarde así como la reducción del número total de memorias recibidas, ponen en peligro el funcionamiento y la credibilidad del sistema de control.

15. La Comisión ha sido informada de que como seguimiento de los debates de la Comisión de la Conferencia, la Oficina ha enviado comunicaciones a los 55 Estados Miembros citados en los párrafos pertinentes del Informe de la Comisión de la Conferencia por no haber cumplido con sus obligaciones relacionadas con el envío de memorias (estos Estados Miembros eran 45 en 2007, 49 en 2006 y 53 en 2005). Aunque 32 de estos Estados Miembros ya fueron mencionados por los mismos incumplimientos en el informe de 2007 de la Comisión de la Conferencia (véase, para algunos de ellos, en los informes de 2005 y 2006), no es menos cierto que algunos han realizado grandes progresos solucionando la gran mayoría de los incumplimientos por los que se les mencionaba. Cabe señalar que han continuado las actividades de asistencia técnica establecidas en el marco del seguimiento personalizado, que se basan en una estrecha coordinación, que ya ha demostrado su eficacia, entre todos los servicios interesados de la Oficina. Los especialistas encargados de las cuestiones normativas en las oficinas subregionales, cuya función es crucial en la materia, han continuado proporcionando ayuda y consejo a cada uno de los países interesados. Además, este año se han realizado acciones concretas para que el seguimiento personalizado se lleve a cabo antes de la reunión de la Conferencia, en base al Informe de la Comisión de Expertos, y no después de esta reunión en base al Informe de la Comisión de la Conferencia. Asimismo, se han tomado medidas para integrar de forma sistemática, cuando esto sea apropiado, las cuestiones relacionadas con el envío de memorias con las cuestiones más amplias de cooperación técnica de la Organización. Por consiguiente, las labores de las dos comisiones han continuado determinando las prioridades de la asistencia técnica prestada. De esta forma, se ha invitado a las oficinas exteriores a ponerse en contacto de forma prioritaria con los

32 Estados Miembros que tienen que hacer frente a dificultades persistentes; 20 de ellos han recibido asistencia técnica de la Oficina después de la Conferencia o la recibirán próximamente.

16. La información de la que se dispone este año (discusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, información proporcionada por las oficinas exteriores) confirma lo que la Comisión ya señaló en su último informe, a saber, que las dificultades a las que tienen que hacer frente con mayor frecuencia los Estados Miembros para poder cumplir con sus obligaciones son de orden institucional. Estas dificultades se derivan tanto de la falta de medios que sufre la administración que se ocupa de casi todas las cuestiones relacionadas con el envío de memorias (insuficiencia de personal o personal poco formado en lo que respecta a los procedimientos de control, frecuentes traslados del personal que llevan a que se necesite de nuevo la asistencia de la Oficina) como de una falta de coordinación entre esta administración y las otras administraciones que tienen que contribuir en la elaboración de memorias. Asimismo, se deben a una falta de claridad en la atribución de responsabilidades. Los gobiernos han señalado otras dificultades, tales como las derivadas de que no se han traducido a sus lenguas nacionales los documentos relacionados con las normas internacionales del trabajo o de lo reducidas que son algunas administraciones responsables, las cuales, por consiguiente, tienen unos recursos humanos y financieros limitados. Este último ejemplo afecta especialmente a las administraciones de los territorios no metropolitanos, cuyas dificultades fueron señaladas por la Comisión en su informe anterior. Cabe señalar que ciertas administraciones que disponen de más medios indican que no pueden ocuparse al mismo tiempo del envío de memorias y de otras tareas importantes. Por último, en casos aún menos frecuentes, las dificultades son debidas a causas más profundas relacionadas con las circunstancias nacionales que impiden la comunicación de todas las informaciones sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo y la realización de actividades de asistencia técnica.

17. La Comisión señala que, desde la reunión de la Conferencia, algunos de los 55 Estados Miembros antes mencionados han cumplido, total o parcialmente, y a menudo con ayuda de la Oficina, sus obligaciones de envío de memorias y otras obligaciones normativas. A este respecto, tal y como lo viene haciendo desde hace tres años, la Comisión acoge con beneplácito las medidas adoptadas por los Estados Miembros para compensar el retraso acumulado en lo que respecta al envío de memorias y presentar todas las memorias debidas<sup>2</sup>. Asimismo, la Comisión se congratula de que otros Estados Miembros hayan aprovechado el período entre la Conferencia y la reunión de la Comisión para solucionar algunos de sus incumplimientos<sup>3</sup>. Además, se ha informado a la Comisión de que gracias a los esfuerzos de sensibilización respecto a la importancia de la cuestión del envío de memorias efectuados por las dos comisiones, y completados por el seguimiento de la Oficina, casi todos los Estados Miembros han adoptado iniciativas para superar sus dificultades. Cabe indicar que son pocos los Estados Miembros que no adoptan medidas a este respecto. La Comisión quiere señalar especialmente el apoyo proporcionado por ciertos gobiernos a las administraciones de los territorios no metropolitanos para la preparación de memorias, después del llamamiento en este sentido realizado por las dos comisiones. Esta sensibilización de los Estados es importante porque parece generar en los gobiernos interesados la voluntad necesaria para solucionar las dificultades, lo cual es una condición indispensable para que las actividades de asistencia técnica tengan éxito. Esta sensibilización podría ser la causa del aumento del número total de memorias recibidas este año<sup>4</sup>.

18. La Comisión recuerda a los gobiernos que tienen que respetar todas las obligaciones relacionadas con el envío de memorias y las otras obligaciones normativas que aceptaron al convertirse en Miembros de la OIT. El respeto de estas obligaciones es indispensable para el diálogo entre los órganos de control de los Estados Miembros sobre la aplicación efectiva de los convenios ratificados. Los gobiernos que la soliciten pueden recibir la asistencia técnica de la OIT, pero esta asistencia sólo resultará útil y estará adaptada a las circunstancias nacionales si los gobiernos informan a la Oficina de sus dificultades y tienen la voluntad de aplicar soluciones duraderas. La Comisión espera que la Oficina siga proporcionando la asistencia técnica sostenida que proporciona desde hace cuatro años a los Estados Miembros, sin la cual las dificultades existentes no podrían solucionarse a largo plazo. Por último, la Comisión se congratula por la eficaz colaboración que mantiene con la Comisión de Aplicación de Normas sobre esta cuestión de interés común que resulta fundamental para el buen desarrollo de sus trabajos respectivos.

<sup>2</sup> **Iraq, Tayikistán y Uzbekistán.**

<sup>3</sup> **Albania** (sumisión de la primera memoria sobre el Convenio núm. 171 debida desde 2006), **Antigua y Barbuda** (sumisión de las primeras memorias sobre los Convenios núms. 122, 131, 135, 142, 144, 150, 151, 154, 155 y 158 debidas desde 2004 y la primera memoria sobre el Convenio núm. 100 debida desde 2005), **Bolivia** (sumisión de algunas de las memorias debidas), **Georgia** (sumisión de la primera memoria sobre el Convenio núm. 163 debida desde 2006), **Islas Salomón** (sumisión de algunas de las memorias debidas), **Kirguistán** (sumisión de la primera memoria sobre el Convenio núm. 133 debida desde 2005), **Nigeria** (sumisión de las primeras memorias sobre los Convenios núms. 137, 178 y 179 debidas desde 2006), **Reino Unido** (Santa Elena) (sumisión de algunas de las memorias debidas), **Tayikistán** (sumisión de algunas de las memorias debidas). Desde entonces, los países siguientes han dado respuestas a todos o a la mayoría de los comentarios de la Comisión de Expertos: **Afganistán, Etiopía, Francia** (Reunión), **Haití, Jamaica, Lesotho, Malasia** (Sabah), **Malí, Mongolia, Seychelles, Sudán, Tayikistán y Zambia.**

<sup>4</sup> Véase párrafo 24 de este informe. Las observaciones de la Comisión sobre el respeto de las obligaciones relacionadas con el envío de memorias por parte de algunos Estados Miembros, así como las informaciones comunicadas sobre la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes figuran en la Parte II del Informe.

## A. Memorias sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución)

19. La mayor parte de la labor de la Comisión consiste en examinar las memorias presentadas por los gobiernos en relación con los convenios ratificados por los Estados Miembros y que han sido declarados de aplicación a los territorios no metropolitanos.

20. De conformidad con el procedimiento adoptado en noviembre de 2001 y marzo de 2002 por el Consejo de Administración<sup>5</sup>, a fin de facilitar, entre otras cosas, la compilación de información nacional sobre temas relacionados, las solicitudes de memorias sobre los convenios que tratan de un mismo tema son agrupadas y transmitidas simultáneamente a cada país<sup>6</sup>. Además, en el caso de los 12 convenios fundamentales y prioritarios, así como para otros grupos de convenios con un número importante de instrumentos, a fin de equilibrar la sumisión de las memorias, éstas son presentadas, según el orden alfabético inglés, un año por los Estados Miembros cuyo nombre empieza con las letras A a J, y el otro año por los Estados Miembros cuyo nombre empieza con las letras K a Z, o a la inversa<sup>7</sup> (para la lista de convenios agrupados por materias, sírvase remitirse a la página v).

21. Además, la Comisión procedió a examinar las memorias solicitadas, especialmente a algunos gobiernos, sobre otros convenios, por uno de los motivos siguientes:

- a) una primera memoria detallada debida después de la ratificación;
- b) divergencias importantes señaladas con anterioridad entre la legislación o la práctica nacional y los convenios en consideración;
- c) las memorias debidas para el período anterior que no hubiesen sido recibidas o que no contuviesen las informaciones solicitadas;
- d) memorias solicitadas expresamente por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

La Comisión procedió asimismo a examinar algunas memorias que no se habían podido examinar en su reunión anterior.

22. A veces ocurre que las memorias no se acompañan de la legislación correspondiente, de estadísticas o incluso de otros documentos necesarios para su examen completo. Cuando no se dispone de esta documentación, la Oficina, tal y como le encomendara la Comisión, se dirige por escrito a los gobiernos interesados a efectos de solicitarles los documentos necesarios para que la Comisión pueda cumplir plenamente con su función.

23. El anexo I del presente Informe, indica las memorias recibidas y las no recibidas, por país/territorio, y por convenio. El anexo II indica, a partir de 1932, y para cada uno de los años en los que se ha reunido la Conferencia, el número y el porcentaje de las memorias recibidas en la fecha establecida, en la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos y, por último, en la fecha de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

### **Memorias solicitadas y recibidas**

24. Se solicitarán a los gobiernos un total de 2.517 memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros (artículo 22 de la Constitución). Al finalizar la presente reunión de la Comisión, eran **1.768** las que habían llegado a la Oficina. Esta cifra representa el **70,24** por ciento de las memorias solicitadas, es decir un aumento neto en lo que respecta al año anterior ya que entonces representaba el 65,04 por ciento y el número total de memorias solicitadas era inferior al de este año.

25. Además, se solicitaron 351 memorias sobre los convenios declarados de aplicación, con o sin modificaciones, a los territorios no metropolitanos (artículo 35 de la Constitución). De este total, al finalizar la presente reunión de la Comisión, se habían recibido **217** memorias, es decir, el **61,82** por ciento del total, lo cual representa un aumento importante con respecto al año pasado, ya que entonces se elevaba al 35,86 por ciento.

26. La Comisión confía en que este aumento del número de memorias recibidas, que también incluye las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre los instrumentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo que son objeto del Estudio general<sup>8</sup>, represente el comienzo de una tendencia positiva duradera. Pide a los gobiernos y a la Oficina que continúen sus esfuerzos respectivos en este sentido. La Comisión continuará siguiendo de cerca la cuestión y, siempre que sea necesario, la señalará a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

<sup>5</sup> Documentos GB.282/LILS/5, GB.282/8/2, GB.283/LILS/6 y GB.283/10/2.

<sup>6</sup> La información relativa a las solicitudes de memorias por país y por convenio, está disponible en el sitio web de la OIT: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

<sup>7</sup> Está disponible, en el sitio web de la OIT, la información relativa al calendario de solicitud de memorias regulares por país y por convenio: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/schedule/index.cfm>.

<sup>8</sup> Véase el párrafo 98 del Informe general.

## Cumplimiento de la obligación de envío de memorias

27. La mayoría de los gobiernos que tenían que enviar memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados comunicaron casi todas las memorias (véase el anexo I). Sin embargo, los **11** países siguientes no han comunicado las memorias debidas desde hace dos años o más: **Cabo Verde, Dinamarca** (Islas Feroe), **Guinea, Guinea-Bissau, República Democrática Popular Lao, Reino Unido** (Anguilla), **Reino Unido** (Islas Malvinas (Falkland)), **Reino Unido** (Islas Vírgenes Británicas), **Sierra Leona, Somalia, República Unida de Tanzania** (Zanzíbar), **Togo y Turkmenistán**. No se ha recibido este año ninguna o la mayor parte de las memorias debidas, por parte de 40 países: **Armenia, Barbados, Belice, Bolivia, Botswana, Burundi, Chad, República Checa, Comoras, Côte d'Ivoire, Dinamarca** (Groenlandia), **Dominica, Eritrea, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia** (Tierras australes y antárticas francesas), **Gambia, Guinea Ecuatorial, Guyana, República Islámica del Irán, Irlanda, Islas Salomón, Liberia, Malta, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Países Bajos** (Aruba), **Panamá, Reino Unido** (Isla de Man), **Reino Unido** (Santa Elena), **Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Tailandia, República Unida de Tanzania, República Unida de Tanzania** (Tanganyika), **Tayikistán, Uganda y Vanuatu**.

28. La Comisión insta a los Gobiernos de esos países a no escatimar esfuerzos para comunicar las memorias solicitadas sobre los convenios ratificados. Tal como ya señaló en el párrafo 16 la Comisión es consciente de que, cuando pasa mucho tiempo sin envío de memorias, los problemas administrativos, o de otro tipo, pueden impedir que el gobierno cumpla con sus obligaciones constitucionales. Por consiguiente, la Comisión sólo puede recordar la importancia de la asistencia de la Oficina, sobre todo por intermedio de los especialistas en normas internacionales del trabajo de las oficinas subregionales, para ayudar a los gobiernos interesados a superar sus dificultades.

### Memorias recibidas con retraso

29. Las memorias debidas sobre los convenios ratificados deben enviarse a la Oficina entre el 1.º de junio y el 1.º de septiembre de cada año. Este período se fijó teniendo en cuenta especialmente los plazos requeridos para la traducción eventual de las memorias y para la búsqueda de la legislación y de otros documentos indispensables para el examen de las memorias y las legislaciones.

30. La Comisión señala que a fecha de 1.º de septiembre de 2008 el porcentaje de memorias recibidas era del 32,4 por ciento. En el ejercicio anterior alcanzó el 34,2 por ciento lo que, tal y como señaló la Comisión representaba un aumento neto ya que desde hacía muchos años el porcentaje era inferior al 30 por ciento del número total de memorias solicitadas. En todo caso, el número de memorias recibidas dentro de los plazos establecidos sigue siendo poco elevado a pesar de los esfuerzos que claramente realizan los Estados para presentar sus memorias a tiempo. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a recordar que el funcionamiento correcto del sistema de control sólo se puede garantizar cuando las memorias debidas se comunican a tiempo. Esto resulta especialmente cierto en el caso de las primeras memorias o de las memorias sobre convenios respecto de los cuales existen importantes o persistentes divergencias que la Comisión debe examinar de manera exhaustiva. La Comisión confía en que la Oficina continúe movilizando su asistencia técnica para ayudar a los Estados Miembros a someter más memorias antes del 1.º de septiembre.

31. Además, la Comisión señala que un cierto número de países había comunicado todas o parte de las memorias debidas antes del 1.º de septiembre de 2007 sobre los convenios ratificados en el período comprendido entre la finalización de sus trabajos en diciembre de 2007 y el inicio de la reunión de mayo-junio de 2008 de la Conferencia Internacional del Trabajo, o durante la misma<sup>9</sup>. La Comisión subraya que esta práctica también perturba el funcionamiento regular del sistema de control y contribuye a dificultarlo. A petición de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, esta es la lista de los países que siguieron esta práctica en 2007-2008: **Angola** (Convenio núm. 29); **Antigua y Barbuda** (Convenios núms. 14, 17, 87, 98, 138); **Armenia** (Convenios núms. 111, 176); **Bahamas** (Convenios núms. 26, 29); **Belice** (Convenios núms. 81, 94, 95, 138, 141, 154); **Brasil** (Convenios núms. 122, 160, 168); **Camboya** (Convenio núm. 138); **República Centroafricana** (Convenio núm. 6); **Chad** (Convenios núms. 87, 98, 100, 111, 182); **China - Región Administrativa Especial de Hong Kong** (Convenios núms. 97, 98); **Chipre** (Convenios núms. 97, 143, 183); **Congo** (Convenios núms. 6, 11, 13, 26, 29, 81, 87, 95, 98, 100, 105, 111, 119, 138, 152, 182); **República Democrática del Congo** (Convenios núms. 11, 26, 27, 87, 98, 100, 102, 111, 118, 138, 182); **Dinamarca** (Convenio núm. 152); **Djibouti** (Convenios núms. 19, 24, 37, 87, 100, 111, 125, 126, 138, 144, 182); **Eslovaquia** (Convenios núms. 27, 182); **Eslovenia** (Convenios núms. 27, 29, 32, 81, 90, 97, 105, 129, 131, 138, 143, 173); **Estonia** (Convenios núms. 12, 19, 27, 81, 87, 100, 111, 122); **Fiji** (Convenio núm. 169); **Francia** (Convenios núms. 87, 88, 96, 97, 98, 152); **Francia - Guadalupe** (Convenios núms. 12, 17, 19, 24, 42, 87, 98, 100, 111, 115, 144); **Francia - Guayana Francesa** (Convenios núms. 5, 6, 12, 17, 19, 24, 29, 35, 36, 37, 38, 42, 81, 95, 105, 124, 144); **Francia - Martinica** (Convenios núms. 5, 6, 10, 12, 17, 19, 24, 35, 36, 37, 38, 42, 81, 87, 94, 95, 100, 105, 111, 123, 124, 129, 131, 144); **Francia - Reunión** (Convenio núm. 144); **Francia - San Pedro y Miquelón** (Convenios núms. 12, 17, 19, 24, 42, 87, 98, 100, 111, 122, 144); **Gambia** (Convenio núm. 29); **Guinea Ecuatorial** (Convenio núm. 111); **Hungría** (Convenio núm. 24); **Iraq** (Convenios núms. 13, 22, 23, 42, 94, 95, 98, 100, 108, 115, 120, 136, 147, 167); **Kiribati**

<sup>9</sup> Reseña de las memorias recibidas y de las memorias no recibidas al final de la Conferencia (Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Parte II, anexo I (*Actas Provisionales* núm. 19, 97.ª reunión, CIT, 2008). Véase también, en el sitio web de la OIT, la información relativa a las memorias solicitadas y recibidas en virtud del artículo 22: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>.

(Convenios núms. 87, 98); **Liberia** (Convenios núms. 29, 87, 98); **Malasia** (Convenios núms. 29, 81, 95, 123, 138, 182); **Malasia - Sabah** (Convenios núms. 94, 97); **Malasia - Sarawak** (Convenios núms. 19, 94); **Malawi** (Convenios núms. 29, 97, 105, 138, 182); **Malta** (Convenios núms. 32, 77, 78, 95, 124, 131); **Mongolia** (Convenio núm. 29); **Nigeria** (Convenios núms. 26, 29, 81, 95, 105, 111); **Países Bajos - Antillas Neerlandesas** (Convenios núms. 10, 29, 33, 90, 94, 95, 105); **Pakistán** (Convenio núm. 32); **Panamá** (Convenios núms. 81, 94); **Papua Nueva Guinea** (Convenios núms. 26, 27, 29, 99, 105, 138, 182); **Perú** (Convenios núms. 26, 27, 29, 59, 71, 77, 78, 79, 81, 90, 99, 105, 138, 152); **Reino Unido - Bermudas** (Convenios núms. 10, 29, 59, 94, 105); **Reino Unido - Gibraltar** (Convenios núms. 29, 59, 81, 87, 100); **San Marino** (Convenios núms. 98, 100, 111, 119, 138, 142, 144, 148, 150, 151, 154, 156, 159, 161); **Senegal** (Convenios núms. 6, 10, 13, 26, 95, 102, 120, 121, 182); **Seychelles** (Convenio núm. 155); **República Unida de Tanzania** (Convenio núm. 94); **Uganda** (Convenios núms. 17, 138, 162, 182); **Uzbekistán** (Convenios núms. 29, 98, 100, 105, 111, 122).

### ***Envío de primeras memorias***

32. Un total de 94 primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, de las 164 esperadas, se habían recibido antes del final de la reunión de la Comisión. En comparación con el último año, en que se recibieron 118 primeras memorias de las 212 solicitadas. Por consiguiente, algunos países no comunicaron las memorias en cuestión, y esto, a veces, desde hace más de un año. De este modo, algunas primeras memorias sobre los convenios ratificados no han sido comunicadas desde hace algunos años por los 16 Estados siguientes:

- desde 1992 - **Liberia** (Convenio núm. 133);
- desde 1994 - **Kirguistán** (Convenio núm. 111);
- desde 1998 - **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 68, 92);
- desde 1999 - **Turkmenistán** (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111);
- desde 2002 - **Gambia** (Convenios núms. 105, 138), **Saint Kitts y Nevis** (Convenios núms. 87, 98), **Santa Lucía** (Convenio núm. 182);
- desde 2003 - **Dominica** (Convenio núm. 182), **Gambia** (Convenio núm. 182);
- desde 2004 - **Antigua y Barbuda** (Convenios núms. 161, 182), **Dominica** (Convenios núms. 144, 169), **ex República Yugoslava de Macedonia** (Convenio núm. 182);
- desde 2005 - **Liberia** (Convenios núms. 81, 144, 150, 182);
- desde 2006 - **Dominica** (Convenios núms. 135, 147, 150), **Kirguistán** (Convenios núms. 17, 184);
- y desde 2007 - **Armenia** (Convenios núms. 14, 150, 160, 173); **Chad** (Convenio núm. 138); **ex República Yugoslava de Macedonia** (Convenio núm. 144); **República Democrática Popular Lao** (Convenios núms. 138, 182); **Saint Kitts y Nevis** (Convenio núm. 138); **Santo Tomé y Príncipe** (Convenios núms. 135, 138, 151, 154, 155, 182, 184); **Seychelles** (Convenios núms. 73, 144, 147, 152, 161, 180); **Tayikistán** (Convenio núm. 182).

33. Al igual que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, la Comisión desea subrayar la importancia que revisten las primeras memorias. Es en base a esas memorias que la Comisión establece su primera evaluación sobre la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros. La Comisión solicita encarecidamente a los gobiernos interesados que tengan a bien realizar un esfuerzo especial para comunicar esas memorias.

### ***Respuestas a los comentarios de los órganos de control***

34. Se solicita a los gobiernos que se sirvan responder en sus memorias a las observaciones y solicitudes directas de la Comisión. La mayoría de los gobiernos comunicó las respuestas solicitadas. De conformidad con la práctica establecida, la Oficina escribió a todos los gobiernos que no habían facilitado tales respuestas para solicitarles la comunicación de la información necesaria. De los 35 gobiernos que fueron así contactados, sólo cinco enviaron la información solicitada.

35. La Comisión ha lamentado comprobar que un número aún elevado de comentarios no había recibido respuesta. Estos casos se reparten del modo siguiente:

- a) del conjunto de memorias solicitadas a los gobiernos, no se ha recibido ninguna respuesta;
- b) las memorias recibidas no contenían respuesta alguna a la mayoría de los comentarios de la Comisión (observaciones y/o solicitudes directas) y/o no contestaban a las cartas enviadas por la Oficina.

36. Los comentarios sin respuesta representan un total de 519 casos (respecto de 46 países)<sup>10</sup>, habiendo sido de 555 (respecto de 49 países) el año anterior. En estas circunstancias, la Comisión se ve obligada a reiterar las observaciones o las solicitudes directas formuladas con anterioridad sobre los convenios en consideración.

37. La falta de cumplimiento por parte de los gobiernos interesados, de sus obligaciones, no puede sino entorpecer la tarea de la Comisión de Expertos, así como la de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. La Comisión nunca insistirá lo suficiente sobre la gran importancia que reviste el envío de memorias y de respuestas a sus comentarios.

## B. Examen de las memorias por la Comisión de Expertos

38. En el examen de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados y sobre aquellos que han sido declarados de aplicación en los territorios no metropolitanos, la Comisión ha atribuido como es su práctica habitual, a cada uno de sus miembros, la responsabilidad inicial de un grupo de convenios. Las memorias recibidas dentro del plazo establecido se envían a los expertos interesados antes de la reunión de la Comisión. Cada experto presenta sus conclusiones preliminares sobre los instrumentos a su cargo. Esas conclusiones se presentan luego a la Comisión en sesión plenaria para su discusión y aprobación. Las decisiones relativas a los comentarios son adoptadas por consenso.

### Observaciones y solicitudes directas

39. La Comisión ha comprobado que, en muchos casos, la forma en que se aplican los convenios ratificados no requiere comentarios. Sin embargo, en ciertos casos, la Comisión ha considerado que procedía señalar a la atención de los gobiernos interesados la necesidad de adoptar medidas adicionales para dar efecto a algunas disposiciones de los convenios o facilitar informaciones complementarias sobre determinados puntos. Como en años anteriores, los comentarios de la Comisión han sido redactados en forma de «observaciones», que se reproducen en el Informe de la Comisión, o bien como «solicitudes directas», que no se reproducen en el informe, pero que se comunican de modo directo a los gobiernos interesados<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> **Barbados** (Convenios núms. 97, 98, 100, 102, 105, 111, 118, 122, 128, 138, 144, 147, 172, 182); **Belice** (Convenios núms. 14, 29, 89, 97, 98, 100, 105, 111, 115, 140, 150, 151, 155, 156, 182); **Bolivia** (Convenios núms. 1, 14, 19, 20, 30, 77, 78, 81, 89, 95, 96, 102, 103, 106, 117, 118, 121, 122, 124, 128, 129, 130, 131, 136, 156); **Botswana** (Convenios núms. 98, 138, 144, 182); **Burundi** (Convenios núms. 14, 29, 52, 81, 89, 101, 105, 138, 182); **Cabo Verde** (Convenios núms. 17, 19, 29, 81, 87, 98, 100, 111, 118, 182); **Chad** (Convenios núms. 14, 29, 41, 81, 100, 105, 111, 132, 144, 182); **República Checa** (Convenios núms. 1, 14, 111, 132, 140, 171, 182); **Congo** (Convenios núms. 29, 81, 87, 89, 98, 105, 138, 149, 152, 182); **Côte d'Ivoire** (Convenios núms. 3, 14, 29, 41, 52, 81, 110, 129, 182); **Dinamarca: Groenlandia** (Convenios núms. 14, 106); **Dinamarca: Islas Feroe** (Convenios núms. 14, 106); **Dominica** (Convenios núms. 14, 19, 26, 29, 81, 95, 105, 138); **ex República Yugoslava de Macedonia** (Convenios núms. 87, 98, 135); **Francia: San Pedro y Miquelón** (Convenios núms. 14, 100, 106, 111, 129, 149); **Francia: Tierras australes y antárticas francesas** (Convenios núms. 98, 111); **Gambia** (Convenios núms. 87, 98, 100, 111); **Guinea** (Convenios núms. 3, 26, 29, 81, 87, 89, 90, 94, 95, 98, 99, 105, 111, 113, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 132, 134, 136, 138, 140, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 156, 159, 182); **Guinea-Bissau** (Convenios núms. 12, 14, 17, 18, 19, 29, 81, 89, 98, 105, 106, 111); **Guinea Ecuatorial** (Convenios núms. 1, 29, 30, 87, 98, 100, 103, 105, 138, 182); **Guyana** (Convenios núms. 19, 29, 42, 81, 97, 100, 111, 129, 137, 138, 140, 142, 144, 149, 172, 175, 182); **Hungría** (Convenios núms. 14, 81, 105, 129, 132, 138, 140, 142, 182, 183); **República Islámica del Irán** (Convenios núms. 14, 19, 29, 95, 106); **Irlanda** (Convenios núms. 14, 81, 98, 122, 132, 138, 144, 172, 177, 178, 179, 180, 182); **Islas Salomón** (Convenios núms. 14, 26, 29, 81, 94, 95); **Kirguistán** (Convenios núms. 14, 52, 77, 78, 79, 81, 87, 95, 98, 100, 122, 124, 148, 149); **República Democrática Popular Lao** (Convenios núms. 4, 29); **Liberia** (Convenios núms. 22, 53, 55, 58, 92, 105, 111, 112, 113, 114, 133, 147); **Malta** (Convenios núms. 1, 14, 32, 87, 98, 100, 106, 111, 117, 132, 149); **Namibia** (Convenios núms. 98, 111, 144, 158); **Nicaragua** (Convenios núms. 3, 4, 87, 98, 100, 110, 111, 117, 122, 140, 142, 144); **Nigeria** (Convenios núms. 8, 19, 32, 81, 87, 94, 97, 98, 100, 123, 138, 144, 182); **Noruega** (Convenios núms. 30, 94, 100, 111, 144, 149, 169); **Países Bajos: Aruba** (Convenios núms. 14, 87, 89, 94, 106, 122, 140, 142, 144); **Panamá** (Convenios núms. 3, 17, 30, 87, 89, 98, 100, 107, 110, 111, 117, 122); **Papua Nueva Guinea** (Convenios núms. 87, 98, 100, 103, 111, 122, 138, 158); **Paraguay** (Convenios núms. 81, 89, 99, 100, 111, 120, 122, 169); **Reino Unido: Anguilla** (Convenios núms. 8, 17, 22, 23, 26, 29, 59, 82, 94, 97, 99, 140); **Reino Unido: Bermudas** (Convenios núms. 17, 59, 82, 98); **Reino Unido: Gibraltar** (Convenios núms. 59, 81, 82, 100); **Reino Unido: Islas Malvinas (Falkland)** (Convenios núms. 59, 82); **Reino Unido: Islas Vírgenes Británicas** (Convenios núms. 26, 59, 82, 94, 97); **Reino Unido: Santa Elena** (Convenios núms. 17, 29, 108); **Federación de Rusia** (Convenios núms. 81, 100, 103, 106, 122, 142, 149, 156); **Rwanda** (Convenios núms. 12, 14, 17, 87, 89, 94, 98, 100, 111, 132); **Saint Kitts y Nevis** (Convenios núms. 29, 100, 105, 111, 144, 182); **Santa Lucía** (Convenios núms. 14, 87, 97, 98, 100, 101, 108, 111); **Santo Tomé y Príncipe** (Convenios núms. 87, 98, 100, 106, 111, 144); **Sierra Leona** (Convenios núms. 17, 26, 29, 59, 81, 87, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 111, 125, 126, 144); **Tailandia** (Convenios núms. 14, 100, 122, 182); **República Unida de Tanzania** (Convenios núms. 87, 98, 105, 140, 142, 144, 149); **Togo** (Convenios núms. 26, 29, 87, 100, 105, 111, 138, 143, 144, 182); **Uganda** (Convenios núms. 11, 26, 94, 95, 98, 122, 123, 124, 143, 144, 158).

<sup>11</sup> OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra, Rev. 2006. Estos comentarios aparecen en la versión en CD-ROM de la base de datos ILOLEX. Esta base de datos se encuentra disponible en el portal de la OIT ([www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes)).

40. Las observaciones formuladas por la Comisión, figuran en la Parte II (secciones I y II) del presente Informe, junto con, en relación con cada convenio, una lista de las solicitudes directas relacionadas. En el anexo VII del presente Informe, figura un índice de todas las observaciones y solicitudes directas, clasificadas por país.

### **Notas especiales**

41. Como es habitual, la Comisión indica, mediante notas específicas al final de las observaciones — conocidas tradicionalmente como notas a pie de página —, los casos en los que, por la naturaleza de los problemas planteados para aplicar los convenios de que se trata, le parece oportuno solicitar a los gobiernos que faciliten una memoria antes de la fecha prevista, y, en ciertos casos, que transmitan datos completos a la Conferencia en su próxima reunión de junio de 2009.

42. A los fines de la identificación de los casos respecto de los cuales inserta notas especiales, la Comisión recurre a los criterios básicos que se describen a continuación, teniéndose en cuenta las tres consideraciones generales siguientes. En primer término, 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 término, 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. Por último, un caso grave que hubiera justificado una nota especial para que se comunicara información completa a la Conferencia (nota a pie de página doble), podía sólo ser objeto de una nota especial para que se presentara una memoria anticipada (nota a pie de página simple), en la medida en que hubiese sido objeto de una discusión reciente en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

43. Los criterios que considerará la Comisión, son los 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, especialmente en el ámbito internacional, sobre los trabajadores y las otras categorías de personas protegidas;
- la persistencia del problema;
- la urgencia de la situación; la evaluación de esa urgencia es necesariamente específica para cada caso, según criterios de derechos humanos estándar, como las situaciones o los problemas que suponen una amenaza para la vida, cuando es previsible un daño irreversible, y
- la calidad y el alcance de la respuesta del gobierno en sus memorias o la ausencia de respuesta a los asuntos planteados por la Comisión, especialmente los casos de claro y reiterado incumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones.

44. En su 76.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2005), la Comisión decidió que la identificación de los casos respecto de los cuales se solicitaba a los gobiernos la comunicación de informaciones detalladas a la Conferencia, se realizase en dos etapas: en un primer momento, el experto responsable al inicio de un grupo concreto de convenios, puede recomendar a la Comisión la inserción de notas especiales; en un segundo lugar, habida cuenta de todas las recomendaciones formuladas, la Comisión adoptará, después de la discusión, una decisión final y colegiada, una vez examinada la aplicación de todos los convenios.

45. Este año en el marco del ciclo actual de presentación de memorias<sup>12</sup>, la Comisión pidió memorias anticipadas a intervalos de uno o dos años, según las circunstancias, en los casos siguientes:

<sup>12</sup> Después de la primera memoria, las memorias siguientes se solicitan cada dos años para los convenios fundamentales y prioritarios y cada cinco años para los otros (véase documento GB.258/6/19).

Lista de los casos en los que la Comisión pidió memorias anticipadas a intervalos de uno o dos años, a los gobiernos de los países siguientes:	
<b>Estados</b>	<b>Convenios núms.</b>
Angola	17, 88
Argelia	42
Argentina	169
Australia	42
Barbados	122, 144
Benin	143
Brasil	169
Camerún	143
China – Región Administrativa Especial de Hong Kong	97
Colombia	17, 169
Comoras	99
República Democrática del Congo	102, 119
Djibouti	19, 26
Ecuador	81, 103, 152
El Salvador	107
Eslovenia	97, 143
Filipinas	94
Francia	88, 94, 96, 97, 102
Guatemala	1, 169
Hungría	24
Israel	97
Italia	143
Japón	88
Madagascar	144
Malasia – Malasia Peninsular	19
Malasia – Sabah	97
Mauricio	17, 19
México	169
Níger	95
Pakistán	144
Paraguay	95
Perú	44, 169
Portugal	117
Federación de Rusia	126
Saint Kitts y Nevis	144
Santo Tomé y Príncipe	18
Sri Lanka	103
Túnez	107
Uganda	158
Uruguay	121
República Bolivariana de Venezuela	102, 111, 118, 121, 142, 158
Yemen	131
Zambia	103
Zimbabwe	99

46. Asimismo, la Comisión solicitó a los gobiernos que transmitiesen a la reunión de la Conferencia de junio de 2009 datos completos en los siguientes casos:

Lista de los casos en los que la Comisión solicitó a los gobiernos que transmitiesen a la reunión de la Conferencia de junio de 2009 datos completos en los siguientes casos:	
Estados	Convenios núms.
Belarús	87
Chile	35
Irán, República Islámica del	111
Kuwait	111
Malasia	138
Myanmar	87
Paraguay	87
Rusia, Federación de	182

47. Además, en ciertos casos, la Comisión pidió a los gobiernos que transmitiesen memorias detalladas cuando deberían someterse memorias simplificadas, en los casos siguientes:

Lista de los casos en los que la Comisión pidió a los gobiernos que transmitiesen memorias detalladas cuando deberían someterse memorias simplificadas	
Estados	Convenios núms.
Croacia	162
Ghana	119
Paraguay	98
Santo Tomé y Príncipe	87
Sudán	98
Uruguay	128
República Bolivariana de Venezuela	128, 130

### **Aplicación práctica**

48. Hace años que la Comisión toma nota de las informaciones que contienen las memorias de los gobiernos que le permiten valorar específicamente la aplicación de los convenios en la práctica, esto es, las informaciones sobre las decisiones judiciales, las estadísticas y la inspección del trabajo. Además, el envío de estas informaciones se solicita en casi todos los formularios de memoria y también en los términos de algunos convenios.

49. La Comisión observa que 347 memorias recibidas este año contienen informaciones sobre la aplicación práctica de los convenios: 43 de estas memorias contienen información sobre la jurisprudencia nacional. La Comisión también toma nota de que 304 de estas memorias contienen información sobre estadísticas y sobre la inspección del trabajo.

50. Al igual que la Comisión de Aplicación de Normas en la 97.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (mayo-junio de 2008), la Comisión insiste ante los gobiernos sobre la importancia del envío de esas informaciones que son indispensables para completar el examen de la legislación nacional y que contribuyen a que la Comisión identifique las cuestiones que plantean verdaderos problemas de aplicación práctica. La Comisión desea asimismo alentar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que le comuniquen informaciones precisas y actuales sobre la aplicación de los convenios en la práctica.

### **Casos de progreso**

51. Tras su examen de las memorias comunicadas por los gobiernos, y de conformidad con su práctica habitual, la Comisión menciona, en sus comentarios, los casos en los que expresa su **satisfacción** o su **interés** por los progresos realizados en la aplicación de los convenios correspondientes. A lo largo de los años, la Comisión ha venido desarrollando

un enfoque general en torno a la identificación de los casos de progreso que se describen a continuación. Ante todo, la Comisión subraya que la comprobación de un progreso puede tener relación con diferentes tipos de medidas. En última instancia, la Comisión ejercerá sus facultades discrecionales al señalar los progresos realizados, teniendo especialmente en cuenta la naturaleza del convenio así como las circunstancias específicas del país.

52. Desde que empezó a identificar los casos de **satisfacción** en su informe de 1964<sup>13</sup>, la Comisión ha continuado utilizado los mismos criterios generales. La Comisión expresa su satisfacción en los casos en los que, tras los comentarios que ha formulado sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de una enmienda a la legislación, ya sea a través de un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que se logra un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los correspondientes convenios. La razón para la identificación de los casos de satisfacción es doble: dejar constancia de que la Comisión se congratula por las medidas positivas adoptadas por los gobiernos en respuesta a sus comentarios, y aportar un ejemplo a otros gobiernos e interlocutores sociales que tienen que tratar asuntos similares. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera que se ha resuelto el asunto específico. La Comisión debe destacar que una expresión de satisfacción se limita al asunto concreto y a la naturaleza de la medida adoptada por el gobierno interesado. Por consiguiente, en el mismo comentario, la Comisión puede expresar su satisfacción respecto de un asunto concreto, al tiempo que plantea otras cuestiones importantes que en su opinión no han sido abordadas de manera satisfactoria. Además, si la satisfacción se relaciona con la adopción de la legislación, la Comisión puede también considerar adecuado un seguimiento de su aplicación práctica.

53. En lo que respecta a la visibilidad y al impacto que los casos de progreso pueden ejercer, la Comisión acogió con satisfacción la discusión en la Comisión de la Conferencia en Aplicación de Normas en la 97.ª reunión (mayo-junio de 2008) acerca de la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) por parte de Suecia.

54. En la Parte II del presente Informe, se encuentran precisiones sobre los casos considerados, que se refieren a 49 casos en los que se han adoptado tales medidas en 40 países. La lista es la siguiente:

Lista de los casos en los que la Comisión ha podido <b>expresar su satisfacción</b> por algunas medidas adoptadas por los gobiernos de los países siguientes:	
<b>Estados</b>	<b>Convenios núms.</b>
Argelia	81
Argentina	138
Australia	42
Bahamas	17, 103
Bangladesh	106
Bélgica	111
Bulgaria	106
Burkina Faso	3
China – Región Administrativa Especial de Hong Kong	97
Chipre	105
Colombia	87
Croacia	162
Dinamarca	81
Djibouti	100
Ecuador	138
Eslovenia	129
España	87
Finlandia	128, 130

<sup>13</sup> Véase el párrafo 16 del Informe de la Comisión de Expertos presentado a la 48.ª reunión (1964) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Lista de los casos en los que la Comisión ha podido <b>expresar su satisfacción</b> por algunas medidas adoptadas por los gobiernos de los países siguientes:	
Francia	81, 158
Georgia	138
Honduras	138
Jordania	29, 81
Kenya	100
Letonia	81
Liberia	87
Malasia	98
Mauricio	94
Nicaragua	138
Países Bajos	98, 103
Panamá	98
Portugal	103, 132
Reino Unido – Isla de Man	180
Reino Unido – Jersey	98
Rumania	14
Senegal	6, 120
Suiza	173
Turquía	138
Ucrania	111
Uganda	17, 105
Zambia	138

**55.** El número total de casos respecto de los cuales la Comisión ha sido conducida a **expresar su satisfacción** ante los progresos alcanzados, como consecuencia de sus comentarios, se eleva a: 2.669 desde que la Comisión comenzara a enumerarlos en su Informe.

**56.** En los casos de progreso, se formalizó en 1979 la distinción entre casos de satisfacción y casos de **interés**<sup>14</sup>. En general, los casos de interés comprenden medidas que son lo suficientemente elaboradas para justificar la expectativa de alcanzar en el futuro nuevos progresos y respecto de las cuales la Comisión quisiera proseguir su diálogo con el gobierno y con los interlocutores sociales. 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 sistema legal concreto, se considerarían normalmente como casos de interés, salvo que existiera una razón convincente para señalar como caso de satisfacción una determinada decisión judicial. La Comisión también puede señalar como casos de interés, los progresos realizados por un Estado, una provincia o un territorio, en el marco de un sistema federal. La práctica de la Comisión ha evolucionado de tal manera que los casos sobre los que expresa su interés, actualmente también pueden englobar una variedad de medidas nuevas o innovadoras que no necesariamente hayan sido solicitadas por la Comisión. La consideración primordial es que las medidas contribuyan a la consecución general de los objetivos de un determinado convenio.

<sup>14</sup> Véase el párrafo 122 del Informe de la Comisión de Expertos presentado a la 65.ª reunión (1979) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

57. Los pormenores relativos a los casos en consideración, se encontrarán en la Parte II de este Informe o en las solicitudes dirigidas directamente a los gobiernos interesados. Los 213 casos en los que se habían adoptado medidas de este tipo, corresponden a 103 países. La lista es la siguiente:

Lista de los casos en los que la Comisión <b>ha tomado nota</b> con <b>interés</b> de diversas medidas adoptadas por los gobiernos de los países siguientes:	
<b>Estados</b>	<b>Convenios núms.</b>
Afganistán	111
Albania	81, 138, 182
Alemania	182
Antigua y Barbuda	81
Argelia	81
Argentina	81, 100, 111, 138, 182
Australia	87, 98
Austria	81
Azerbaiyán	103, 111, 129
Bahamas	103
Bangladesh	182
Barbados	81
Belarús	182
Bélgica	100, 182
Belice	81, 97, 100, 138
Benin	81, 138, 143, 182
Bolivia	29, 182
Bosnia y Herzegovina	81, 111, 129
Brasil	97, 100
Bulgaria	32, 111, 182, 183
Burkina Faso	29, 81, 97, 143, 182
Burundi	42
Camboya	138, 182
Canadá	100, 111
República Centroafricana	81
Chile	111, 138, 182
China – Región Administrativa Especial de Macao	111, 182
Chipre	81, 182
Colombia	24, 81, 138
Comoras	81
Congo	81
Corea, República de	111, 144
Costa Rica	182
Croacia	111

Lista de los casos en los que la Comisión <b>ha tomado nota</b> con <b>interés</b> de diversas medidas adoptadas por los gobiernos de los países siguientes:	
Cuba	81
República Democrática del Congo	26, 81, 98, 138, 182
Djibouti	88, 122
Ecuador	81, 97, 100, 111, 138, 182
Egipto	81
El Salvador	29, 81, 138, 182
Emiratos Arabes Unidos	29, 81
Eritrea	138
Eslovaquia	182
Eslovenia	81, 129, 143
Estonia	111, 182
Ex República Yugoslava de Macedonia	29
Fiji	138, 182
Finlandia	182
Francia	129
Gabón	182
Georgia	29, 138, 182
Ghana	103, 182
Granada	138
Guatemala	182
Honduras	81, 108, 138, 169, 182
Hungría	17
India	81, 122
Indonesia	182
Irlanda	111
Italia	97, 143
Jamaica	81, 138, 182
Japón	81
Jordania	81, 182
Kenya	29, 81, 98, 142, 182
Kirguistán	100
Kiribati	87, 98
Lesotho	138, 182
Letonia	3, 81, 111
Líbano	150
Liberia	87
Madagascar	98

Lista de los casos en los que la Comisión <b>ha tomado nota</b> con <b>interés</b> de diversas medidas adoptadas por los gobiernos de los países siguientes:	
Mauricio	87, 98
México	87
República de Moldova	81, 98, 129
Nepal	98, 144
Nicaragua	138, 182
Noruega	97, 100, 111, 143
Nueva Zelanda	52
Países Bajos	111
Pakistán	182
Panamá	81, 107
Paraguay	169
Perú	29, 81, 98, 138
Polonia	101, 111, 129, 144
Portugal	29, 97, 143
Qatar	81, 138
Reino Unido	97
Reino Unido - Gibraltar	100
Reino Unido – Jersey	87, 98
Rumania	1, 81, 129
Rwanda	81
Senegal	10, 81, 182
Serbia	81
República Arabe Siria	81, 129
Sri Lanka	100, 111
Sudáfrica	144
Sudán	81
Tanzania, República Unida de	98, 111
Turquía	81, 138, 155, 161, 182
Uganda	98, 162
Uruguay	144
Yemen	81
Zambia	100, 103, 111, 122, 138, 182

### **Casos de buenas prácticas**

58. De conformidad con la decisión adoptada en su 78.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2007), a partir de ahora, la Comisión destacará los casos de buenas prácticas a fin de permitir a los gobiernos emularlas realizando progresos sociales y para que sirvan como modelos para otros países a la hora de aplicar los convenios ratificados. En su 79.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2008), la Comisión, siguiendo la recomendación de la Subcomisión sobre los métodos de trabajo, acordó los criterios generales que se aplicarán para identificar los casos de buenas prácticas. Estos criterios se señalan en el párrafo siguiente. Asimismo, la Comisión acordó establecer un proceso de dos fases que utilizará para

identificar los casos respecto a los cuales se pide a los gobiernos que proporcionen información detallada a la Conferencia (las llamadas «notas a pie de página dobles»), señalados en el párrafo 44 de este Informe general.

59. Al acordar los criterios para los casos de buenas prácticas, la Comisión indica que el simple respeto de las disposiciones del Convenio no resulta suficiente ya que hacerlo es una obligación que tienen los Estados Miembros. Al mismo tiempo, esta identificación de los casos de buenas prácticas de ninguna manera añade obligaciones a las que tienen los Estados Miembros en virtud de los convenios que han ratificado. Asimismo, la Comisión admite que la identificación de las «buenas prácticas» deberá realizarse con cuidado a fin del reducir al mínimo la posibilidad de que, retrospectivamente, estas prácticas puedan considerarse insatisfactorias. Teniendo en cuenta estos aspectos, la Comisión acordó establecer los siguientes tres criterios, dejando claro que se proporcionan a título indicativo y no son exhaustivos. En primer lugar, las prácticas deberían indicar un nuevo enfoque para mejorar o lograr la aplicación de un convenio, que puede servir como modelo para otros países al aplicar dicho convenio. En segundo lugar, las prácticas reflejan una forma innovadora o creativa ya sea de aplicar el Convenio o de resolver las dificultades que se plantean en su aplicación. En tercer lugar, teniendo en cuenta que los convenios pueden establecer normas mínimas, las prácticas proporcionan ejemplos en los que un país extiende la aplicación o la cobertura del convenio a fin de promover sus objetivos, especialmente cuando contiene cláusulas de flexibilidad.

60. La Parte II de este Informe proporciona información sobre los casos en cuestión. La lista es la siguiente:

Lista de los casos de buenas prácticas	
Estados	Convenios núms.
Argentina	138
Bélgica	111
Bulgaria	182
Chipre	81
Dinamarca	81, 122
Finlandia	122
Francia	122
India	122
Japón	122
Jordania	81

### ***Casos en los que debe hacerse hincapié en la necesidad de asistencia técnica***

61. La combinación del trabajo de los órganos de supervisión y las orientaciones prácticas dadas a los Estados Miembros a través de la cooperación y la asistencia técnicas siempre ha sido una de las principales características del sistema de control de la OIT. Asimismo, desde 2005, a iniciativa de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, la cuestión de la complementariedad entre la labor de los órganos de control y la asistencia técnica de la Oficina ha sido objeto de una atención creciente. Como se señala en los párrafos 13 a 18 del Informe general, esto ha dado lugar a un refuerzo del seguimiento de los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de sus obligaciones de enviar memorias y otras obligaciones relacionadas con las normas. Además, la Comisión de la Conferencia hace referencia de forma más sistemática a la asistencia técnica en las conclusiones relativas a los casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados. El objetivo del reforzamiento de la combinación entre la labor de los órganos de control y la asistencia técnica de la Oficina es proporcionar un marco de referencia eficaz a los Estados Miembros a fin de que cumplan plenamente con las obligaciones relacionadas con las normas, incluida la aplicación de los convenios que han ratificado.

62. En este contexto, la Comisión ha decidido señalar los casos en los que, en su opinión, sería especialmente útil proporcionar asistencia técnica a fin de ayudar a los Estados Miembros a solucionar las lagunas en la legislación y la práctica en lo que respecta a la aplicación de los convenios ratificados. La Parte II del Informe de la Comisión proporciona información sobre estos casos. La lista completa es la siguiente:

Lista de los casos en los que sería útil proporcionar asistencia técnica	
Estados	Convenios núms.
Angola	88, 122
Antigua y Barbuda	87, 94
Arabia Saudita	89
Armenia	94
Bangladesh	111
Barbados	98, 102
Benin	81
Bolivia	1, 14, 30, 98, 106
Bosnia y Herzegovina	122
Bulgaria	17
Burkina Faso	129, 170
Cabo Verde	98, 100, 111
Camboya	87
República Centroafricana	94, 122, 158
Colombia	169
Comoras	81
Congo	29, 152
Costa Rica	89
República Democrática del Congo	94
Dominica	95
Djibouti	81, 106, 122
República Dominicana	81
Ecuador	81, 152
Egipto	81
Emiratos Arabes Unidos	111
Filipinas	94
Gabón	81
Ghana	107, 119
Granada	81
Guinea	100, 111
Guinea-Bissau	18, 100, 111
Guinea Ecuatorial	87, 98
Guyana	42, 129
Haití	14, 81
Indonesia	81, 105
Irán, República Islámica del	29
Iraq	98

Lista de los casos en los que sería útil proporcionar asistencia técnica	
Kenya	81, 129
Lesotho	138, 182
Libano	98
Malasia	138, 182
Malawi	81, 97, 100, 107
Malí	100
Mauricio	100
Mauritania	87, 98, 100, 111
Mozambique	87
Níger	87
Panamá	81, 94
Paraguay	87, 98, 169
Rumania	87, 98
Rusia, Federación de	87, 98
Rwanda	98
San Vicente y las Granadinas	95
Santo Tomé y Príncipe	18, 19, 98, 100
Senegal	81, 87, 89, 144
Seychelles	87, 98
Sierra Leona	17, 100, 125, 144
República Arabe Siria	98, 100
Sri Lanka	100
Swazilandia	87, 98
Tayikistán	142
Trinidad y Tabago	87, 98
Túnez	87
Turquía	87, 98
Uganda	162
Yemen	81
Zambia	138

### ***Cuestiones relativas a la aplicación de ciertos convenios***

**63.** Una observación general que figura al inicio del examen individual en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), aborda la cuestión de la aplicación del Convenio a los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI).

**64.** Una observación general que figura al inicio del examen individual en virtud del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), trata de los trabajos ligeros que pueden ser realizados por menores.

**65.** Una observación general que figura al principio del examen individual de las memorias debidas en virtud del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) trata de la aplicación del Convenio.

**66.** Una observación general que figura al principio del examen general de las memorias debidas en virtud del Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), trata de la introducción de métodos apropiados y eficaces de consulta y participación para los pueblos indígenas.

67. Una observación general que figura al principio del examen individual de las memorias debidas en virtud de los convenios sobre la seguridad social trata de la cuestión de la aplicación de estos convenios en el contexto de la crisis financiera global.

### **Comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores**

68. En cada una de sus reuniones, la Comisión señala a la atención de los gobiernos el importante papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de los convenios y de las recomendaciones. Asimismo, señala que muchos convenios requieren la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o su colaboración en diferentes aspectos. La Comisión toma nota de que casi todos los gobiernos han indicado en sus memorias, comunicadas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución, cuáles eran las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las que habían transmitido copias de las memorias, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución. Teniendo en cuenta todo esto, la Comisión señala que este año ha aumentado el número de gobiernos que en sus memorias no han mencionado a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las que deben transmitirse copias de las memorias. A este respecto señala que, por primera vez, ha tenido que enviar una observación a dos países que han omitido mencionar esta cuestión por tercer año consecutivo<sup>15</sup>. La Comisión espera que en el futuro todos los gobiernos interesados respeten su obligación constitucional.

69. Desde su última reunión, la Comisión ha recibido 630 comentarios (en comparación con los 532 del año anterior), de los que 57 fueron comunicados por organizaciones de empleadores y 573 por organizaciones de trabajadores. La Comisión recuerda la importancia que otorga a esta contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al cometido de los órganos de control. Esta contribución es, en efecto, esencial para la evaluación por la Comisión de Aplicación de los convenios ratificados en la legislación y la práctica de los Estados.

70. La mayoría de los comentarios recibidos (a saber 596) se refieren a la aplicación de los convenios ratificados (véase el anexo III)<sup>16</sup>. Estos comentarios se reparten del modo siguiente: 352 comentarios sobre la aplicación de los convenios fundamentales y 244 comentarios sobre la aplicación de los demás convenios. Además, 34 comentarios se refieren a las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, relativos al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Protocolo de 2002 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)<sup>17</sup>.

71. La Comisión toma nota de que, entre los comentarios recibidos este año, 457 fueron transmitidos directamente a la Oficina, que, con arreglo a la práctica establecida por la Comisión, los comunicó a los gobiernos interesados para recabar sus comentarios. La Comisión recuerda que los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben recibirse en la Oficina a más tardar el 1.º de septiembre, a efectos de permitir que los gobiernos tengan el tiempo necesario para responder y, de esta forma, permitir a la Comisión examinar los asuntos en cuestión en su próxima reunión de noviembre del mismo año. Los comentarios que se reciban después del 1.º de septiembre, sólo podrán examinarse en la reunión de la Comisión del año siguiente. En 173 casos, los gobiernos transmitieron los comentarios con sus memorias, añadiendo algunas veces sus propios comentarios.

72. La Comisión también ha examinado algunos comentarios procedentes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyo examen había tenido que ser aplazado en la última reunión de la Comisión, dado que esos comentarios o las respuestas de los gobiernos habían llegado poco antes, durante o después de esa reunión. La Comisión ha debido aplazar hasta su próxima reunión el examen de varios comentarios recibidos en una fecha demasiado cercana a la presente reunión de la Comisión, o incluso durante la misma, para permitir que los gobiernos interesados cuenten con un plazo razonable para formular sus comentarios.

73. La Comisión ha señalado que, en general, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se esforzaron en reunir y presentar elementos de derecho y de hecho sobre la aplicación práctica de los convenios ratificados. La Comisión recuerda que es fundamental que, al referirse al convenio o a los convenios considerados pertinentes, las organizaciones aporten informaciones precisas que tengan un verdadero valor añadido en relación con las comunicadas por los gobiernos y con las cuestiones tratadas en los comentarios de la Comisión, es decir, informaciones que permitan actualizar e incluso renovar el análisis de la aplicación de los convenios y poner el acento sobre los problemas reales de la aplicación práctica. La Comisión invita a las organizaciones interesadas a solicitar la asistencia técnica de la Oficina a este fin.

74. En su 77.ª reunión (noviembre-diciembre de 2006), la Comisión dio las siguientes indicaciones a la Oficina, en cuanto al procedimiento habitual que había de seguirse en la determinación del tratamiento de los comentarios recibidos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en un año en el que no se deben presentar memorias.

<sup>15</sup> Véase Parte II de este Informe, págs. 45 a 765.

<sup>16</sup> La información relativa a los comentarios formulados por las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre la aplicación de los convenios, recibidas en el año en curso está disponible en el sitio web de la OIT: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/app/index.cfm>.

<sup>17</sup> Véase la Parte III (1B) del presente Informe que contiene el Estudio general.

75. Cuando esos comentarios simplemente reiteran los comentarios realizados en años anteriores o se refieren a cuestiones ya planteadas por la Comisión, se examinarán en el ciclo normal de dos años o de cinco años, cuando se deba la memoria del Gobierno, y no habrá solicitud alguna de una memoria fuera de ese ciclo. Este procedimiento también se aplicará en el caso de los comentarios que transmiten información adicional sobre la legislación y la práctica sobre los asuntos ya planteados por la Comisión o sobre cambios legislativos menores.

76. La situación es diferente cuando los comentarios plantean serias alegaciones de actos graves de incumplimiento de convenios. En este caso, cuando las alegaciones parecen estar suficientemente fundamentadas, se solicitará al gobierno que responda a esas alegaciones fuera del ciclo normal y la Comisión examinará los comentarios el año en que se han recibido. Este procedimiento también se aplicará a los comentarios relativos a importantes cambios legislativos o a proposiciones que ejercen un impacto fundamental en la aplicación del convenio; y, también, a los comentarios que se refieren a nuevas propuestas de textos de ley menores o a proyectos de ley que aún no hayan sido examinados por la Comisión, cuando su examen anticipado pueda ser útil al gobierno en la fase de redacción legislativa.

77. El objetivo de estas indicaciones es facilitar el tratamiento de esos comentarios y garantizar su coherencia.

78. En la Parte II del presente Informe, se encuentra la mayor parte de las observaciones de la Comisión sobre los casos en los que los comentarios recibidos plantearon una cuestión de aplicación de los convenios ratificados. Otros comentarios se examinan, en caso necesario, en las solicitudes dirigidas directamente a los gobiernos.

## C. Sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes (artículo 19, párrafos 5, 6 y 7 de la Constitución)

79. De conformidad con su mandato, la Comisión ha examinado este año las siguientes informaciones comunicadas por los Gobiernos de los Estados Miembros, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

- a) informaciones sobre las medidas adoptadas para someter a las autoridades competentes los instrumentos (Convenio núm. 187 y Recomendaciones núms. 197 y 198) adoptados por la Conferencia en su 95.<sup>a</sup> reunión, el 16 de junio de 2006;
- b) informaciones acerca de las medidas adoptadas para someter a las autoridades competentes los instrumentos (Convenio núm. 188 y Recomendación núm. 199) adoptados por la Conferencia en su 96.<sup>a</sup> reunión, el 14 de junio de 2007;
- c) respuestas a las observaciones y a las solicitudes directas formuladas por la Comisión en su 78.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2007).

80. El anexo IV de la segunda parte del informe contiene un resumen en el que se indica, en su caso, la autoridad competente a la que se han sometido los instrumentos adoptados por la Conferencia en sus 95.<sup>a</sup> y 96.<sup>a</sup> reuniones, así como la fecha de esta sumisión.

81. En los anexos V y VI de la segunda parte de este informe figuran otras informaciones estadísticas. En el anexo V, elaborado sobre la base de las informaciones comunicadas por los gobiernos, se expone la situación de cada uno de los Estados Miembros en relación con su obligación constitucional de sumisión. En el anexo VI se ofrece una panorámica general de la situación de los instrumentos adoptados desde la 51.<sup>a</sup> reunión (junio de 1967) de la Conferencia. Los datos estadísticos que figuran en los anexos V y VI son actualizados periódicamente por los servicios competentes de la Oficina y pueden consultarse por Internet.

### 95.<sup>a</sup> reunión

82. La sumisión a las autoridades competentes del Convenio núm. 187 y de la Recomendación núm. 197 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo y de la Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo debía efectuarse en un plazo de 12 meses a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, es decir, el 16 de junio de 2007, a más tardar — o de 18 meses en caso de circunstancias excepcionales, es decir, el 16 de diciembre de 2007, a más tardar. En total, de 178 Estados Miembros concernidos, **26 Gobiernos** comunicaron informaciones sobre las medidas tomadas a este respecto: **Australia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Chipre, Cuba, República Dominicana, Eritrea, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Granada, Guyana, India, República de Moldova, Namibia, Nicaragua, Países Bajos, Perú, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Trinidad y Tabago y Zimbabwe.**

83. La Comisión se felicita de que el 20 de febrero de 2009 entra en vigor el Convenio núm. 187, tras haberse registrado siete ratificaciones (**República Checa, República de Corea, Cuba, Finlandia, Japón, Reino Unido y Suecia**).

### 96.<sup>a</sup> reunión

84. En su 96.<sup>a</sup> reunión, mayo-junio de 2007, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 188 y la Recomendación núm. 199 sobre el trabajo en la pesca, 2007. El plazo de 12 meses previsto para la sumisión a las autoridades competentes del Convenio núm. 188 y de la Recomendación núm. 199 terminó el 14 de junio de 2008, y el plazo de 18 meses concluye

el 14 de diciembre de 2008. En total, de 178 Estados Miembros concernidos, la Comisión toma nota con interés de que los 62 Gobiernos siguientes han transmitido información: **Alemania, Arabia Saudita, Armenia, Austria, Bahrein, Belarús, Benin, Brasil, Bulgaria, Camerún, República Checa, China, Chipre, República de Corea, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, República Islámica del Irán, Islandia, Israel, Italia, Japón, Líbano, Lituania, Luxemburgo, Malawi, Marruecos, Mauricio, Mauricio, Mauritania, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, San Marino, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, República Unida de Tanzania, Túnez, Turquía, Zambia y Zimbabwe.**

### **Casos de progreso**

85. La Comisión ha tomado nota con interés de las informaciones comunicadas, en 2008, por los Gobiernos de **Granada, Namibia y Perú.** Se felicita por los esfuerzos realizados por dichos Gobiernos para superar el retraso considerable y, de ese modo, dar cumplimiento a su obligación de someter al órgano parlamentario los instrumentos adoptados por la Conferencia desde hace varios años.

### **Problemas especiales**

86. Para facilitar los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas, este informe señala únicamente los casos en que los gobiernos no han facilitado informaciones acerca de la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia desde al menos las siete últimas reuniones, a saber, de la 88.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2000) a la 95.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2006). El período comprendido por este criterio temporal se ha considerado suficientemente largo para justificar que se invite a las delegaciones gubernamentales a exponer los motivos de este retraso en una sesión especial de la Comisión de la Conferencia.

87. La Comisión toma nota de que a la clausura de su 79.<sup>a</sup> reunión, es decir, el 12 de diciembre de 2008, **50** Gobiernos figuran en esta categoría: **Antigua y Barbuda, Bahrein, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Chile, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Croacia, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, España, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Kazajstán, Kenya, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Jamahiriya Arabe Libia, Mozambique, Nepal, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán y Zambia.**

88. La Comisión es consciente desde hace varios años de las circunstancias excepcionales que afectan a estos países, y de que algunos de ellos carecen desde hace varios decenios de instituciones aptas para dar satisfacción a la obligación de sumisión.

89. La Comisión expresó a este respecto su preocupación por el hecho de que por la sumisión y ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), algunos Gobiernos no se encuentran más entre aquellos que no han sometido ninguno de los instrumentos adoptados durante las «siete últimas reuniones» de la Conferencia, mientras que en realidad acusan retrasos importantes en materia de sumisión.

90. Este informe permite observar que 50 Gobiernos no han proporcionado información alguna sobre la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia durante las siete reuniones que serán consideradas como período de referencia en 2008 (es decir, de la 88.<sup>a</sup> reunión, mayo-junio de 2000, a la 95.<sup>a</sup> reunión, mayo-junio de 2006).

91. Estos países se identifican en las observaciones publicadas en el presente informe y los instrumentos no sometidos figuran en los anexos estadísticos. La Comisión considera útil señalar esos países, mencionados en el párrafo 87, para que puedan adoptar con carácter urgente las medidas apropiadas para superar el retraso acumulado.

92. La Comisión espera asimismo que las autoridades gubernamentales y los interlocutores sociales de esos países sean los primeros en beneficiarse de las medidas que la Oficina adoptará para ayudarles a realizar los trámites necesarios para someter rápidamente a la autoridad legislativa los instrumentos pendientes.

### **Comentarios de la Comisión y respuestas de los gobiernos**

93. Al igual que en sus informes anteriores, la Comisión presenta, en la sección III de la segunda parte del presente informe, observaciones individuales sobre los puntos que considera deben señalarse especialmente a la atención de los gobiernos. Se formulan observaciones en los casos en que no se hubiesen facilitado informaciones acerca de por lo menos cinco reuniones de la Conferencia. Además, se han cursado solicitudes de informaciones complementarias sobre otros puntos directamente a algunos países (véase la lista de solicitudes directas al final de la sección III).

94. La Comisión espera que las 79 observaciones y las 41 solicitudes directas que dirige este año a los gobiernos les permitan dar un mejor cumplimiento a la obligación constitucional de sumisión, contribuyendo de este modo a la promoción de las normas adoptadas por la Conferencia.

95. La Comisión recuerda la importancia que reviste la comunicación por parte de los gobiernos de las informaciones y los documentos solicitados en el cuestionario que figura al final del memorándum adoptado por el

Consejo de Administración en marzo de 2005. La Comisión debe contar, para su examen, con un resumen o con una copia de los documentos mediante los cuales se han sometido los instrumentos a los órganos parlamentarios y con las proposiciones formuladas para darles curso. En consecuencia, la obligación de sumisión se puede considerar realizada sólo cuando se han sometido a la autoridad legislativa los instrumentos adoptados por la Conferencia y cuando las autoridades competentes hayan adoptado una decisión al respecto. La Oficina debe ser informada no solamente de la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes, sino también de la decisión adoptada al respecto.

96. La Comisión espera poder tomar nota en su próximo informe de los progresos realizados en esta materia y recuerda nuevamente la posibilidad que tienen los gobiernos de recurrir a la asistencia técnica de la OIT, y en particular a los especialistas de normas en el terreno.

## D. Instrumentos elegidos para ser objeto de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución

97. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración<sup>18</sup>, se solicitó a los gobiernos que comunicaran, en virtud del artículo 19 de la Constitución, las memorias relativas al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Protocolo de 2002 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).

98. Se habían solicitado un total de 492 memorias y se recibieron 262<sup>19</sup>. Esta cifra representa el 53,25 por ciento de las memorias solicitadas.

99. La Comisión lamenta comprobar que los 21 países que figuran a continuación no han comunicado, para los cinco últimos años, ninguna de las memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, en relación con los convenios no ratificados y las recomendaciones: **Cabo Verde, República Democrática del Congo, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Guinea, Kirguistán, Liberia, Federación de Rusia, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Vanuatu.**

100. La Comisión insiste nuevamente ante los gobiernos para que comuniquen las memorias solicitadas, de modo que sus Estudios generales puedan ser lo más completos posible. Espera que la Oficina facilite toda la asistencia técnica necesaria a este fin.

101. La tercera parte de este Informe (publicado por separado como Informe III (Parte 1B) contiene el Estudio general sobre la seguridad y salud de los trabajadores. De conformidad con la práctica seguida estos últimos años, este Estudio fue preparado en base a un examen preliminar realizado por un grupo de trabajo compuesto de tres miembros de la Comisión.

<sup>18</sup> Documento GB.291/9 (Rev.), párrafo 73.

<sup>19</sup> OIT: Informe III (Parte 1B), CIT, 97.ª reunión, 2008.

### **III. Principales acontecimientos y grandes tendencias**

**102.** De conformidad con la decisión adoptada en su 78.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre 2007)<sup>20</sup>, la Comisión considera que es útil poner de relieve los principales acontecimientos y las grandes tendencias sobre las siguientes cuestiones de actualidad que se desprenden de las memorias que ha examinado este año.

**103.** A título preliminar, la Comisión quiere hacer hincapié en la adopción en la 97.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. La Comisión se congratula de la reafirmación tanto de la función determinante que la OIT debe desempeñar para promover y conseguir el progreso y la justicia social en el contexto actual de mundialización, como de la importancia particular que en este contexto tienen las normas internacionales del trabajo. La Comisión toma nota de la adopción por la Conferencia, también en su 97.<sup>a</sup> reunión, de la Resolución sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización en virtud de la cual «las disposiciones de la Declaración y su aplicación no deberían duplicar los mecanismos de control existentes de la OIT, [...] dicha aplicación no debería incrementar las obligaciones de los Estados Miembros en materia de presentación de informes»<sup>21</sup>. En el marco de la discusión sobre los métodos de trabajo, pero también de la sesión especial con los dos Vicepresidentes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, la Comisión examinó la cuestión de las implicaciones de la Declaración de 2008 especialmente en lo que respecta a los Estudios generales.

#### **A. Sexagésimo aniversario del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**

**104.** En el 60.<sup>o</sup> aniversario de la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), la Comisión de Expertos desea hacer hincapié en la fundamental importancia que atribuye a la libertad sindical en su calidad de derecho básico habilitante y esencial para un ejercicio con sentido de todos los demás derechos fundamentales en el trabajo. Esta calidad ha quedado enfáticamente plasmada en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, que destaca este derecho como de particular importancia para la consecución de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. El respeto del derecho de libertad sindical en el lugar de trabajo va de la mano con el respeto de las libertades cívicas básicas y con el respeto de los derechos inherentes a la dignidad del ser humano. No obstante, la Comisión lamenta observar que billones de trabajadores en el mundo siguen privados de este derecho fundamental, tanto en el derecho como en la práctica. En primer término, la Comisión lamenta profundamente que entre los convenios fundamentales de la OIT, el Convenio núm. 87 figure entre los que ha recibido el menor número de ratificaciones. Más aún, entre los 33 Estados Miembros que no lo han ratificado, se encuentran las naciones más pobladas de la tierra. La Comisión se hace eco del solemne llamamiento hecho por el Director General a todos aquellos países que aún no han ratificado este Convenio para que desplieguen concertadamente esfuerzos y lo ratifiquen hacia 2015, que es el objetivo planteado para la ratificación universal de los convenios fundamentales. Reconociendo las importantes dificultades institucionales que, tanto en la legislación como en la práctica, se traducen en que los trabajadores de las zonas francas de exportación y los trabajadores de la economía informal, entre muchas otras categorías de trabajadores vulnerables, no pueden ejercer este derecho, la Comisión ha decidido formular una observación

<sup>20</sup> Véase párrafo 8, 2), del Informe general, Informe III (Parte IA), CIT, 97.<sup>a</sup> reunión, 2008.

<sup>21</sup> Resolución, párrafo 1.

de carácter general en el informe de este año, a los efectos de destacar su preocupación y solicitar información adicional a los gobiernos a este respecto.

## **B. Quincuagésimo aniversario del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)**

**105.** Este año, la Comisión celebra el 50.º aniversario de la adopción del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). En 1958, el Convenio era progresista y sigue siendo el más completo de los instrumentos internacionales sobre no discriminación e igualdad en el empleo y la ocupación. Asimismo, está intrínsecamente relacionado con la misión de la OIT de promover la justicia social garantizando un trabajo decente para todos, tal como se ha reafirmado recientemente en la Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. En el 50.º aniversario del Convenio, resulta apropiado subrayar algunos progresos que se han realizado en su aplicación y reflexionar sobre los medios para superar los obstáculos que quedan para alcanzar la igualdad.

### **El punto de partida**

**106.** En el proceso de aplicación del Convenio, resulta fundamental reconocer que ninguna sociedad está libre de discriminación y que es necesario adoptar medidas continuas para hacerle frente. Sin embargo, algunos gobiernos continúan afirmando que en sus países no existe discriminación y declara que no es necesario tomar medidas para aplicar el Convenio. La Comisión considera que esta postura es contraria al espíritu del Convenio y representa un obstáculo considerable para su aplicación. Tal como ya señaló en su Estudio general de 1988, la promoción de la igualdad de oportunidades no tiende a alcanzar una situación estable sino que es un proceso en el que mediante etapas sucesivas la política nacional sobre la igualdad debe ir ajustándose a las nuevas formas emergentes de discriminación para las que se deberán encontrar soluciones.

### **Política nacional sobre igualdad de oportunidades y de trato**

**107. *Progresos realizados.*** Cuando se evalúa si un determinado país ha formulado y está llevando a cabo una política nacional sobre igualdad de oportunidades y de trato de conformidad con el Convenio, la Comisión se guía por criterios de eficacia, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país. En este contexto, la Comisión quiere recordar que en virtud del *artículo 3, f), del Convenio*, los Estados que lo ratifiquen tienen la obligación de proporcionar información regular sobre las medidas adoptadas para promover la igualdad y también de indicar «los resultados obtenidos» como resultado de tales medidas. Aunque a menudo se proporciona información sobre las diversas medidas adoptadas, la Comisión se ve obligada regularmente a pedir información sobre el impacto de esas medidas. La Comisión toma nota de que un número cada vez mayor de países aplican el Convenio a través de una combinación de medidas legislativas y administrativas, políticas públicas, programas prácticos a fin de prevenir la discriminación y solucionar las desigualdades *de facto*, y a través del establecimiento de comisiones nacionales de igualdad u otros órganos especializados que tienen como mandato promover la igualdad y ocuparse de las quejas.

### **Legislación**

**108. *Cambios legislativos importantes.*** La Comisión ha podido tomar nota de la realización de progresos considerables en la adopción de disposiciones legales sobre la igualdad y la no discriminación en base a los motivos señalados en el Convenio. El *artículo 1, 1), a)*, del Convenio establece que los Estados que lo han ratificado tienen que garantizar la protección contra la discriminación basada en los siete motivos enumerados en dicho artículo, a saber, la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social. El *artículo 1, 1), b)* reconoce que surgirán o se reconocerán nuevas manifestaciones de discriminación, y prevé que los Estados que han ratificado el Convenio determinen los motivos adicionales a abordar en virtud del Convenio. Los países están utilizando cada vez más la posibilidad de determinar motivos adicionales, y están tomando medidas, incluida la protección legislativa, para hacer frente a la discriminación basada en motivos adicionales, tales como la edad, el estado de salud, la discapacidad, el hecho de padecer el VIH/SIDA, la nacionalidad, el estatus o las responsabilidades familiares y la orientación sexual. La Comisión observa que en muchos casos la discriminación en el empleo y la ocupación no se limita a la discriminación basada en un solo motivo. Por ejemplo, la discriminación por motivo de sexo basada en el sexo a menudo interactúa con otras formas de discriminación o desigualdad por motivos de raza, ascendencia nacional, religión o incluso edad, condición de migrante, discapacidad o estado de salud. A este respecto, la Comisión quiere hacer hincapié en la situación particular de los trabajadores migrantes, incluidas las trabajadoras del servicio doméstico, las mujeres indígenas y las personas que padecen el VIH/SIDA.

**109.** Aunque en una serie de países ya existen disposiciones constitucionales generales sobre la igualdad, y estas disposiciones son importantes, en general no han demostrado ser lo suficientemente eficaces para abordar casos

específicos de discriminación en el empleo y la ocupación. Recientemente algunos países han optado por una amplia legislación antidiscriminación o abordan la discriminación a través de una legislación más general sobre los derechos humanos, mientras que otros han introducido nuevas disposiciones para luchar contra la discriminación y sobre la igualdad en la legislación existente sobre el trabajo. Dada la persistencia de las pautas de discriminación, la Comisión considera que en la mayor parte de los casos se necesita una amplia legislación sobre lucha contra la discriminación para garantizar la aplicación efectiva del Convenio. La Comisión ha tenido la oportunidad de examinar diversas legislaciones, y toma nota de una serie de características que contribuyen efectivamente a abordar la discriminación y promover la igualdad: cubrir al grupo más amplio de trabajadores; establecer una definición clara de discriminación directa e indirecta; prohibir la discriminación en todos las fases del proceso de empleo; asignar explícitamente responsabilidades de control a las autoridades nacionales competentes; establecer sanciones disuasorias y reparaciones apropiadas; cambiar o revertir la carga de la prueba; proporcionar protección contra las represalias; establecer medidas y acciones afirmativas; y disponer la adopción e implementación de políticas o planes sobre igualdad en el lugar de trabajo, así como la compilación de datos pertinentes a diversos niveles. Asimismo, la Comisión ha acogido con agrado la adopción en una serie de países de iniciativas tales como los repertorios de recomendaciones prácticas o directrices que proporcionan nuevas orientaciones en lo que respecta a la prohibición y prevención de la discriminación en el trabajo a fin de complementar la legislación.

**110. Brechas en la implementación.** La Comisión sigue señalando ciertas brechas importantes en la aplicación del Convenio. Por ejemplo:

- Ciertas categorías de trabajadores tales como los trabajadores eventuales, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores migrantes a menudo están excluidos de la protección contra la discriminación consagrada en la legislación nacional.
- Algunas legislaciones en materia de no discriminación no cubren todos los motivos establecidos en el Convenio.
- Un motivo que se omite frecuentemente en la legislación es el origen social, que sigue siendo importante debido a que se desarrollan nuevas formas de rígida estratificación social.
- La protección contra la discriminación no cubre todos los aspectos del empleo y la ocupación, desde la contratación hasta la terminación de la relación de trabajo.

**111.** Otra brecha importante en la aplicación está relacionada con el acoso sexual que es una forma grave de discriminación por motivos sexuales y una violación de los derechos humanos en el trabajo. Por consiguiente, la Comisión recuerda su observación general de 2002 en la que hizo hincapié en la importancia de adoptar medidas efectivas para impedir y prohibir tanto el acoso sexual con contrapartida («*quid pro quo*») como el acoso sexual resultante de un ambiente hostil en el trabajo. La legislación sobre el acoso sexual a menudo carece de definiciones claras y respuestas apropiadas en términos de recursos y mecanismos de queja. Generalmente se ha demostrado que dejar el acoso sexual a los procedimientos penales resulta inadecuado ya que en ellos se pueden tratar los casos más graves pero no toda la gama de conductas que en el contexto del trabajo pueden considerarse como acoso sexual, la carga de la prueba es mayor y existen pocas posibilidades de reparación.

**112. La legislación discriminatoria aún no es algo del pasado.** A pesar del requisito del Convenio de derogar las disposiciones jurídicas discriminatorias, estas disposiciones siguen existiendo en una serie de países. Por ejemplo, las leyes todavía limitan los tipos de trabajos que pueden realizar las mujeres o las excluyen de ciertos sectores u ocupaciones, por ejemplo del poder judicial o la policía. Las medidas de protección aún excluyen a las mujeres de ciertas ocupaciones en base a estereotipos sobre su función y capacidades. A este respecto, la Comisión ha señalado que la limitación del acceso de las mujeres a ciertos tipos de trabajos debería realizarse para proteger la maternidad y no debido a cuestiones de sexo o género basándose en ideas estereotipadas. Las leyes que rigen las relaciones personales o familiares que todavía no disponen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres continúan repercutiendo en la igualdad respecto al trabajo y el empleo, especialmente las leyes que autorizan al marido a oponerse a que su esposa trabaje fuera del hogar, o que requieren que las mujeres tengan que obtener el permiso de sus maridos antes de aceptar ciertos empleos.

## Control de aplicación

**113. Un desafío constante.** La aplicación de la legislación de lucha contra la discriminación sigue siendo un desafío en casi todas partes. Cuando no se presentan recursos o se presentan muy pocos, el Comité se pregunta si esto indica un desconocimiento del principio del Convenio, una falta de confianza en los procedimientos o la imposibilidad para plantearlos, o un miedo a las represalias. Ha invitado a los Estados Miembros a dar a conocer la legislación, mejorar la capacidad de las autoridades responsables, incluidos los jueces, los inspectores del trabajo y otros funcionarios públicos, para identificar y tratar estos casos, y también a examinar si las disposiciones sustantivas y de procedimiento, en la práctica, permiten a las víctimas de discriminación presentar con éxito sus quejas. Asimismo, la Comisión ha subrayado la necesidad de compilar y publicar información sobre la naturaleza y resultados de los casos de discriminación tratados por los órganos competentes, incluidos los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos o igualdad y la inspección del trabajo, como forma de sensibilizar sobre la legislación y las vías de resolución de conflictos, y como base para examinar su eficacia.

## Las desigualdades de facto

114. Derogar la legislación discriminatoria y promulgar y aplicar legislación no discriminatoria, aunque es muy importante, no resulta suficiente para eliminar las desigualdades *de facto* en el empleo y la ocupación, que a menudo están profundamente enraizadas en la tradición y en los valores de la sociedad y se manifiesta de una forma sistemática y estructurada.

115. *Los múltiples rostros de la discriminación basada en el sexo.* Las diferencias salariales entre hombres y mujeres siguen siendo muy grandes, así como la segregación profesional por motivos de sexo. Las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos informales y atípicos, tienen que hacer frente a grandes obstáculos para acceder a puestos de responsabilidad, y continúan ocupándose de gran parte de las responsabilidades familiares. La Comisión señala su preocupación por la alta participación de las mujeres en la economía informal de una serie de países, lo que a menudo significa que están excluidas de la mayor parte de la protección jurídica y social y no tienen derecho a las prestaciones que reciben los que trabajan en el sector formal. Esta protección y estas prestaciones en algunos países tampoco se conceden a los trabajadores de las zonas francas de exportación, y la Comisión ha tomado nota de graves prácticas discriminatorias contra las mujeres en estas zonas. La discriminación contra las mujeres sigue adoptando formas muy diferentes y la Comisión ha observado que a la hora de conseguir o conservar un empleo, los criterios relacionados con el estado civil, la situación familiar y las responsabilidades familiares afectan aún desproporcionadamente a las mujeres. Asimismo, los estereotipos sobre las aspiraciones y capacidades de las mujeres así como sus aptitudes para realizar ciertos trabajos continúan implicando la segregación de hombres y mujeres en la educación y la formación y, por consiguiente, en el mercado de trabajo.

116. *La justicia social para todos todavía es un objetivo lejano.* La Comisión también señala que en el mercado de trabajo persisten las desigualdades basadas en la etnia así como prácticas discriminatorias contra los pueblos indígenas y tribales, los miembros de las minorías étnicas y los trabajadores migrantes. La discriminación basada en la casta sigue siendo muy frecuente en una serie de países. Las mujeres que pertenecen a esos grupos a menudo son desproporcionadamente vulnerables a la discriminación. La Comisión toma nota de que para que los procesos de desarrollo tengan éxito y para alcanzar la justicia social para todos, es indispensable luchar contra la discriminación que afecta a esos grupos, y contra las desigualdades de las que son víctimas en lo que respecta la formación, la educación y el empleo, especialmente en el contexto actual de resurgimiento del racismo y la intolerancia, incluida la intolerancia religiosa.

## Un camino a seguir

117. *Medidas proactivas.* Para hacer frente a las desigualdades *de facto* se necesitan medidas y enfoques proactivos, a fin de lograr la igualdad de género y superar la discriminación de los grupos especialmente vulnerables. Estas medidas pueden incluir acciones afirmativas, sensibilización y formación, y garantizar políticas coherentes en áreas que afectan a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. La discriminación indirecta y hacer frente a las desventajas estructurales siguen siendo cuestiones preocupantes. Cuando se elaboran e implementan políticas y programas en los ámbitos de la formación, el desarrollo de las calificaciones y la promoción del empleo tienen que tenerse en cuenta las circunstancias especiales, los derechos humanos y necesidades y las aspiraciones de los grupos interesados.

118. *La necesidad de más y mejor información.* Algunos países han establecido leyes, políticas y procedimientos que permiten la compilación de datos estadísticos apropiados desglosados por sexo como medio de identificar las diferencias sociales y económicas entre los distintos grupos de la población. Sin embargo, a nivel global la información pertinente es escasa. Aunque es frecuente disponer de información sobre los hombres y mujeres, son menos los países que recopilan y ponen a disposición información sobre grupos étnicos y otros grupos sociales. Debido a que disponer de información es fundamental para establecer prioridades y elaborar las medidas adecuadas para hacer frente a la discriminación y a las desigualdades *de facto*, y también para evaluar el impacto y los resultados logrados por las medidas adoptadas, la Comisión ha pedido sistemáticamente a los gobiernos que recopilen y analicen la información pertinente.

## La función de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

119. 15. *Actores fundamentales.* De conformidad con el espíritu del Convenio, las organizaciones de trabajadores y de empleadores desempeñan una función importante en la promoción de la comprensión, aceptación y aplicación del principio de igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación a través del desarrollo e implementación de políticas en el lugar de trabajo y de medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato y promover la diversidad en el trabajo. Los sindicatos de todas las regiones han realizado un trabajo de lucha contra la discriminación, que va de establecer procedimientos internos a participar en campañas públicas nacionales. Los empleadores y las organizaciones de empleadores han elaborado códigos de conducta e implementado una serie de actividades de gestión y formación en muchos países. La negociación colectiva también ha contribuido a garantizar en la práctica los derechos establecidos por el Convenio. La Comisión subraya la necesidad de que se respete plenamente la libertad sindical como una condición previa para permitir que las organizaciones de trabajadores y de empleadores

desempeñen su importante función en el contexto del Convenio, ya que el diálogo social es fundamental para abordar las lagunas legislativas y brechas relacionadas con la implementación.

## Conclusión

**120.** La aplicación del Convenio ha contribuido claramente a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación y, por lo tanto, a la justicia social. Sin embargo, todavía estamos muy lejos de alcanzar el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación. Tomando nota de que 14 Estados Miembros de la OIT todavía no han ratificado el Convenio núm. 111, que es un instrumento de importancia fundamental y duradera, la Comisión confía en que la ratificación universal se alcance en 2015, tal como ha pedido el Director General.

### **C. Principales acontecimientos relacionados con el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)**

**121.** El Convenio núm. 138 es uno de los ocho convenios fundamentales de la OIT. A día de hoy, fue ratificado por 151 Estados. Se dirige a definir las edades por debajo de las cuales se prohíbe hacer o dejar trabajar a los menores. Ahora bien, en aras de abarcar la multiplicidad de situaciones, este Convenio previó muchos elementos de flexibilidad, dando lugar a que los Estados tuviesen opciones, permitiéndoles incluso excluir de la aplicación del Convenio a categorías limitadas de empleos respecto de los cuales «se presenten problemas especiales e importantes de aplicación» (*artículo 4*). Este Convenio es asimismo de manejo complejo, previéndose las edades y las condiciones específicas, tanto para los trabajos ligeros como para los trabajos peligrosos, o incluso para la participación de los menores en espectáculos artísticos.

**122.** Este año formuló una observación general. Da seguimiento a una observación general anterior de 2003, que ponía el acento en la gravedad del problema del trabajo infantil que convenía tratar de erradicar y en las posibilidades de asistencia técnica de la OIT, incluso para recoger los elementos estadísticos sobre la realidad de la situación en cada uno de los países concernidos. Esta nueva observación general sólo atañe al problema de los «trabajos ligeros» autorizado por el Convenio (*artículo 7*), en una franja de edad, principalmente entre los 13 y los 15 años, y excepcionalmente entre los 12 y los 14 años o de los 13 a los 15 años, en determinadas condiciones y para algunos trabajos. La Comisión considera que es necesario formular algunas explicaciones sobre estos aspectos, respaldados con ejemplos concretos porque son estas condiciones de edad y la determinación de los trabajos autorizados y de las modalidades de ejecución de éstos las que con frecuencia comprenden mal los Estados y son susceptibles de abusos, lo que justifica un recordatorio y alguna evolución que se acompañen de ejemplos concretos.

**123.** El número de memorias solicitadas para este año en relación con este Convenio, fue de 97 y el número de memorias recibidas, de 72. Estas últimas dieron lugar a 29 observaciones y a 67 solicitudes directas, repeticiones incluidas, siendo objeto algunas memorias a la vez de una observación y de una solicitud directa y habiendo sido concernidos 69 países. De este total, se tomó nota en 11 ocasiones «con satisfacción» y 30 veces se tomó nota «con interés». Ahora bien, desafortunadamente, lo más frecuente es que estos progresos comprobados sean muy modestos. Si se los lleva a cifras globales, nos encontramos con que, según la OIT, son 182 millones los niños menores de 14 años que trabajan, es decir, alrededor de uno de cada cinco en esta franja de edad.

**124.** Dos factores que están vinculados, deben influir evidentemente en la situación de los niños obligados a trabajar: en primer lugar, la situación económica del país considerado. Al respecto, un informe publicado el 26 de agosto de 2008 por el Banco Mundial mostró que el número de personas que ganaba menos de 1,25 dólares al día había descendido en 500 millones, pasando del 52 por ciento de la población total al 26 por ciento, entre 1981 y 2005, y estando mal distribuido este retroceso espectacular, puesto que no beneficia a los países subsaharianos de África. Sin duda, esta es la razón por la cual esta disminución de la pobreza en el mundo no se traduce aún en una disminución del trabajo infantil, de manera sensible, según las memorias que se transmiten a la Comisión de Expertos.

**125.** El segundo factor, se refiere a la tasa de escolarización de los niños en la educación primaria. Según un informe reciente de la UNESCO, los efectivos de la enseñanza primaria pasaron de 647 millones de alumnos, en 1999, a 688 millones, en 2005, con una mejora neta en el África Subsahariana (más del 36 por ciento) y en el Asia Meridional y Occidental (más del 22 por ciento). Estos progresos se deben esencialmente a los esfuerzos de la comunidad internacional, junto con los compromisos de desarrollo de la alfabetización hasta el año 2015. Las consecuencias de esos progresos en el trabajo infantil, son manifiestas. Esos países tienen grandes posibilidades de alcanzar el objetivo de educación primaria universal para todos en 2015 (como por ejemplo, Benin; Zambia, donde la tasa de escolarización aumentó en el 20 por ciento en seis años, pero son aún 450.000 los niños de 10 a 14 años que trabajan; o Uganda, donde el número de niños escolarizados pasó de 2,9 millones, en 1996, a 7,2, en 2002, con aún 1,4 millones de niños de 10 a 14 años que trabajan). A la inversa, el Informe de Seguimiento Global UNESCO, indica que está claro que otros países no alcanzarán la escolarización primaria universal en 2015 (como Burkina Faso o la República Dominicana).

126. Habría que señalar asimismo la importancia del papel del OIT/IPEC (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil), cuya acción se desarrolla con el acuerdo de los países interesados, en el marco de la asistencia técnica propuesta por la OIT/IPEC. Además de los programas acompañados de plazos (PAD), que atañen sobre todo a las peores formas de trabajo infantil, la OIT/IPEC elaboró contribuciones a la abolición del trabajo infantil en el África de habla francesa, en los países africanos de habla portuguesa, en América Latina y en países tales como Albania o Camboya. Ahora bien, existen países respecto de los cuales lo anterior a la acción, es decir, el conocimiento de la realidad gracias a las estadísticas, no se había aún adquirido, como ocurre en los casos de Malasia, China, Indonesia, Camerún y Sudán.

127. Por último, incluso cuando las acciones muy positivas de la OIT/IPEC se manifiestan concretamente, sus resultados, por afortunados que sean, pueden parecer cuantitativamente irrisorios. Así, en Perú, el objetivo notable de la OIT/IPEC ha sido el de haber librado del trabajo a 5.000 niños entre 2006 y 2010. Sin embargo, existen 1.219.000 niños de 6 a 13 años que trabajan, algunos de ellos, incluidas las niñas, en las minas. No hace falta decir los esfuerzos titánicos que deberán aún realizar en el largo plazo los países del mundo que cuentan con medios.

## ***D. Aplicación de las normas sobre seguridad social en el contexto de la crisis financiera global***

128. Son muchos los indicadores económicos nacionales que transmiten el mensaje convergente de que el impacto de la crisis financiera actual puede ser grave, duradera y global, significando, por tanto, una verdadera amenaza para la viabilidad financiera y el desarrollo sostenible de los sistemas de seguridad social, y debilitándose la aplicación de las normas de la seguridad social de la OIT. Las quiebras de bancos, seguros y fondos de pensiones, seguidos del cierre de empresas en los demás sectores de la economía, están ocasionando un creciente desempleo y una reducción de las pensiones. Se producirán tensiones cada vez mayores en las redes de protección social, a medida que se va incrementando el número de personas que reclaman, al tiempo que disminuyen los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social. El costo inmenso que suponen los rescates de los bancos y las medidas de estabilización adoptadas por los gobiernos, dejan a los tesoros nacionales un pequeño margen de maniobra y se recortan los gastos sociales. La Comisión tiene que señalar que, desde su creación, los sistemas de seguridad social se vienen estableciendo para atravesar las peores crisis financieras y económicas. Ante esta situación, la Comisión se ve obligada a recordar a los gobiernos que, en virtud de los convenios de la OIT relativos a la seguridad social, los gobiernos deben aceptar la responsabilidad general de una administración idónea de las instituciones nacionales de seguridad social y del debido otorgamiento de las prestaciones. A efectos de permitirles eximirse efectivamente de esta responsabilidad general, los convenios los sitúan en la obligación de «adoptar todas las medidas requeridas para tal fin»<sup>22</sup>.

## **Una mayor protección social como parte de la solución**

129. Durante la turbulencia económica del decenio de 1990, las presiones financieras condujeron a que algunos gobiernos adoptaran medidas precipitadas y recortaran los gastos de seguridad social. En aquel momento, la Comisión había destacado que no debían prevalecer las consideraciones financieras inmediatas, por importantes que fuesen, sobre la necesidad de preservar la estabilidad y la eficacia de los sistemas de seguridad social, y que toda reducción de los gastos debería llevarse a cabo en el marco de una política coherente dirigida a alcanzar soluciones viables de largo plazo, asegurándose los niveles de protección que garantizan las normas de la OIT. La Comisión desea reiterar, en la actualidad, su preocupación aún con más vigor. Salvo que los países más importantes adopten una respuesta coherente y abarcadora a la crisis financiera global, pueden verse en grave peligro los mecanismos de protección social, que podrán descender por debajo de los niveles mínimos establecidos en el Convenio núm. 102 hace más de cincuenta años. Dependiendo de cómo se gestione esta crisis, tendrá el potencial de convertirse en una crisis social y política de gran alcance que podría derivarse en un importante retroceso del progreso social en todo el mundo.

130. La experiencia viene a poner de manifiesto que la seguridad social y la economía general son inseparables, y requieren ser dirigidas y gestionadas de manera conjunta, tanto en el ámbito nacional como en el global. Esto significa que, para sacar a la economía de la crisis, se requieren más medidas de protección social y hacer que la seguridad social sea decididamente parte de la solución. La Comisión recomienda que estas medidas se fundamenten en los requisitos de los convenios de la OIT, que habían sido elaborados por los gobiernos y los interlocutores sociales, teniéndose en cuenta los intereses de la economía para mantener su funcionamiento eficaz. Nunca está demás insistir en el hecho de que el tratamiento de los asuntos económicos y sociales de manera conjunta, en un enfoque sinérgico, constituye una condición para la buena gobernanza, en la que las normas internacionales del trabajo desempeñan un papel determinante. La Comisión espera que de esta crisis surja la comprensión de la necesidad de garantizar la plena integración de la dimensión social en el orden financiero y económico que surgirá después de la crisis.

<sup>22</sup> Arts. 71, 3), y 72, 2), del Convenio núm. 102; arts. 24, 2), y 25 del Convenio núm. 121; art. 35 del Convenio núm. 128; art. 30 del Convenio núm. 130; art. 28 del Convenio núm. 168.

## Nuevo equilibrio entre los pilares público y privado de los sistemas de seguridad social

**131.** En la década de 1990, muchos gobiernos redujeron su papel en eximirse de sus responsabilidades en relación con la seguridad social a la simple disposición de redes de protección básica, mientras que al mismo tiempo extendían el papel de los aseguradores privados, de las empresas y de los propios asegurados. En esos países, el paso a la privatización condujo a una reducción gradual del pilar público de la seguridad social, especialmente en el seguro de enfermedad y de pensiones. La Comisión destacó que este desplazamiento de responsabilidades no siempre es compatible con el principio de financiación colectiva y de responsabilidad general del Estado en la propia administración del sistema y el debido otorgamiento de prestaciones. Una de las consecuencias negativas implicadas fue la exclusión de las autoridades públicas, de los interlocutores sociales y de los asegurados de la participación en la administración de los regímenes de seguridad social, con lo cual se expuso a sus afiliados a mayores riesgos financieros, al tiempo que se eliminaban las garantías del Estado.

**132.** A la luz de la evolución reciente, la Comisión se ve obligada a reafirmar que la financiación colectiva y la participación en los riesgos, con el carácter más amplio posible, junto con una gestión transparente, responsable y participativa de los regímenes de seguridad social y la supervisión directa del Estado, ofrecen las mejores garantías de viabilidad financiera y de desarrollo sostenible de la seguridad social. Con la rápida disminución de la confianza en los regímenes de ahorro privados, que habían sufrido graves pérdidas financieras, la opinión pública está pasando a ser nuevamente más receptiva respecto de los principios de cohesión social, de participación colectiva en los riesgos y de estabilidad de los regímenes públicos de seguros, en lugar de la incertidumbre de los sistemas privados. Esto puede obligar a los gobiernos a encontrar un nuevo equilibrio entre los pilares público y privado y en el orden social posterior a la crisis.

## Reconstrucción de la capacidad institucional y reguladora del Estado

**133.** Cuando los regímenes privados se enfrentan con la perspectiva de no poder pagar las prestaciones y aun de hacer frente algunos a la quiebra, los gobiernos deberán estar preparados para aceptar una responsabilidad cada vez mayor en una administración y supervisión correctas de tales regímenes, pudiendo incluso asumirlas en casos extremos. La crisis financiera global exige un Estado que esté dispuesto y pueda regular con eficacia los mercados a través de todos los medios adecuados. En algunos países, los gobiernos ya se han visto forzados a asumir una vez más las responsabilidades que habían denegado antes a los actores privados, especialmente en el sector del seguro de pensiones. En la actualidad, ha de identificarse — como prioridad objetiva de la cooperación internacional en el terreno de la seguridad social — la reconstrucción de la capacidad institucional y reguladora del Estado para gestionar sus responsabilidades en expansión. El Director General de la OIT ha llevado este asunto recientemente a los primeros planos del sistema multilateral: «la capacidad de los gobiernos se ha venido reduciendo a lo largo de las décadas pasadas, en la creencia de que los mercados podrían por sí solos arrojar unos mejores resultados en términos de desarrollo. Hoy surge con claridad meridiana que los mercados inclusivos funcionan mejor junto a un Estado fuerte. ... El sistema multilateral debería identificar la reconstrucción de la capacidad institucional del Estado como prioridad objetiva de cooperación para el desarrollo y de asistencia a la emergencia <sup>23</sup>». Las perspectivas de la gente de superación de la crisis se vincula más — y no menos — con la regulación de los gobiernos y, en este proceso, los Estados pueden confiar plenamente en las disposiciones y en los principios básicos de las normas de seguridad social de la OIT.

## Protección de los recursos de la seguridad social

**134.** Si bien surge con claridad que en las condiciones sin precedentes de la crisis financiera global existe un crecimiento múltiple del papel del Estado, la manera en que éste da cumplimiento a sus responsabilidades y obligaciones también adquiere una importancia primordial. Los gobiernos deben considerar los regímenes nacionales de seguridad social, tanto públicos como privados, a través del período de crisis, de tal manera que se garantice que el nivel de pérdidas sea lo más bajo posible. Deben gestionar los niveles estratosféricos de déficit presupuestario, de tal modo que no pongan en peligro las garantías sociales de la población. Es opinión de la Comisión que las medidas adoptadas por el gobierno de salvamento de los proveedores privados, no pueden serlo a costa del recorte de recursos de que disponen los regímenes públicos de seguridad social. A la hora de gestionar la crisis financiera mediante el aumento de la deuda pública, los gobiernos deben preservar la sostenibilidad de los fondos de la seguridad social. La Comisión toma nota de un nuevo incremento en el déficit de la seguridad social, que en muchos países ya es sumamente elevado, y que significará trasladar a las futuras generaciones un porcentaje aún más considerable del costo de la protección social, que se contraponen a la lógica del desarrollo sostenible que apuntala a las normas de seguridad social de la OIT. Los niveles de deuda pública, que se elevan constantemente, se contradicen con los principios de buena gobernanza que aquéllos establecen. Por el contrario,

<sup>23</sup> Consecuencias sociales y respuestas a las crisis financieras y económicas, documento de discusión de Juan Somavia, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, al Consejo de Directores Ejecutivos del sistema de Naciones Unidas (CEB), Nueva York, Estados Unidos, octubre de 2008.

estos principios requieren del Estado que se salden lo antes posible las deudas anteriores de la seguridad social, que se hagan asignaciones presupuestarias suficientes para los futuros compromisos y que se introduzcan reglas de gobernanza para impedir la reaparición de la deuda en el futuro.

**135.** En la situación de crisis financiera y económica, puede ser también muy tentador recurrir a los fondos de la seguridad social para muchos tipos de medidas urgentes dirigidas a salvar a las empresas, a preservar los puestos de trabajo y a reactivar el crecimiento económico. En este contexto, la Comisión señala que la desviación de los recursos de la seguridad social para otros fines, con todo lo importantes que puedan ser, es propensa a que se afecte de manera adversa a largo plazo el sólido equilibrio administrativo y financiero del sistema. Por consiguiente, existe la necesidad apremiante de un control más riguroso para asegurar que se otorguen las asignaciones y las subvenciones sociales con cargo a los fondos públicos o del seguro social, así como la necesidad de que se utilicen efectiva y eficazmente las diversas ventajas y exenciones de las cotizaciones a la seguridad social.

## **Regreso de los regímenes del seguro social a parámetros normales**

**136.** En períodos de crisis, ningún Estado Miembro puede eximirse de su responsabilidad general en relación con los convenios de la OIT para la viabilidad de su sistema de seguridad social sin, al mismo tiempo, comprometerse con la obligación de alcanzar resultados en un plazo determinado y consecuencias mensurables para las personas interesadas. Es con el objetivo de alcanzar el resultado deseado en el marco de tiempo determinado que el artículo 71, 3), del Convenio núm. 102 sitúa a cada Estado Miembro en la obligación de «adoptar todas las medidas necesarias». La Comisión confía en que las medidas adoptadas o previstas por los gobiernos se correspondan con la gravedad de la situación financiera y la responsabilidad primordial del Estado de garantizar la viabilidad y el desarrollo sostenible de la seguridad social. Considera que el regreso al equilibrio financiero de la financiación social, deberá constituir una prioridad de las autoridades públicas. Si bien es verdad que las disposiciones de los convenios de seguridad social de la OIT no se concibieron para la gestión de la seguridad social en una situación de crisis, establecen, no obstante, parámetros de cumplimiento de todo aquello que se dirige a asegurar la estabilidad y una gobernanza acertada del sistema. Una buena política para salir de la crisis, consistiría en tener en cuenta estos parámetros, de modo de permitir un progresivo regreso del sistema a su situación normal, aun cuando las medidas de urgencia pudieran introducir temporalmente correcciones significativas a estos parámetros. El papel de las normas de la seguridad social de la OIT adquiere especial importancia cuando se trata de garantizar una recuperación concertada de la crisis, ayudando a los países a que sus sistemas de seguridad social regresen a los parámetros iniciales convenidos internacionalmente. Dejando de lado la diversidad de las situaciones nacionales, es salvaguardando estos parámetros y valores comunes a través de los períodos de turbulencia financiera y económica que el sistema de obligaciones internacionales que vinculan a los Estados Miembros con los convenios de seguridad social de la OIT ha demostrado todo su valor.

## ***IV. Colaboración con otras organizaciones internacionales y funciones relativas a otros instrumentos internacionales***

### ***A. Cooperación en materia de normas con las Naciones Unidas, las instituciones especializadas y otras organizaciones internacionales***

137. En el marco de la cooperación instaurada con otras organizaciones internacionales sobre las cuestiones relativas al control de la aplicación de los instrumentos internacionales que tratan de temas de interés común, se solicitó a las Naciones Unidas, a algunas instituciones especializadas y a otras organizaciones intergubernamentales con las que la OIT había concluido acuerdos especiales, que indicaran si contaban con informaciones que podrían ser útiles para que la Comisión examine ciertos convenios. Este año se ha recibido información de las Naciones Unidas relacionada con el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que la Comisión tomó en consideración cuando examinó la aplicación de esos instrumentos, así como de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en relación con los convenios sobre los trabajadores migrantes.

### ***B. Tratados de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos***

138. La Comisión recuerda que las normas internacionales del trabajo y las disposiciones de los tratados conexos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos son complementarias y se refuerzan mutuamente. Destaca que es necesaria la continuación de la cooperación entre la OIT y las Naciones Unidas en cuanto a la aplicación de los instrumentos pertinentes y el control de esta aplicación, especialmente respecto del enfoque del desarrollo fundado en los derechos humanos adoptado por las Naciones Unidas.

139. La Comisión agradece los esfuerzos realizados por la Oficina para proporcionar regularmente información a las Naciones Unidas sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, de conformidad con los acuerdos existentes entre la OIT y las Naciones Unidas. La Comisión considera que una supervisión internacional coherente es una buena base para las acciones dirigidas al fortalecimiento del goce a la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito nacional. La Comisión tuvo la oportunidad de proseguir su colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el contexto de la reunión anual entre la Comisión de Expertos y este Comité, que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2008, a invitación de Friedrich Ebert Stiftung. Este año la reunión se consagró al 60.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al 50.º aniversario del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El derecho a la igualdad y a la no discriminación se seleccionó como tema de debate.

140. En lo que respecta al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por el Consejo de Derechos Humanos el 18 de junio de 2008, la Comisión toma nota de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando examina las comunicaciones de individuos o grupos que señalan que han sido víctimas de violación de los derechos establecidos en el Pacto, puede consultar la documentación pertinente de otros organismos de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados. La Comisión considera que resulta

fundamental que su colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se fortalezca, especialmente cuando entre en vigor el Protocolo Facultativo.

### **C. Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo**

**141.** De conformidad con el procedimiento de control establecido en virtud del artículo 74, párrafo 4, del Código, y de los acuerdos concluidos entre la OIT y el Consejo de Europa, la Comisión de Expertos examinó 20 informes sobre la aplicación del Código y, en su caso, de su Protocolo. Comprobó que los Estados parte en el Código y en el Protocolo continúan asegurando en gran medida, la aplicación de estos instrumentos. En la reunión de la Comisión en la que examinó los informes sobre el Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo, el Consejo de Europa estuvo representado por la Sra. Ana Gómez Heredero. Las conclusiones de la Comisión sobre estos informes se comunicarán al Consejo de Europa para ser examinadas y aprobadas por el Comité de Expertos en materia de Seguridad Social del Consejo de Europa. Las conclusiones así aprobadas, deberían dar lugar a la adopción, por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de resoluciones sobre la aplicación del Código y de su Protocolo por los países interesados.

**142.** Al actuar así, valiéndose de su doble responsabilidad, tanto respecto de la aplicación del Código como de los dos convenios internacionales del trabajo que abordan la esfera de la seguridad social, la Comisión vela por desarrollar un análisis coherente de la aplicación de los instrumentos europeos y de los instrumentos internacionales, y por coordinar las obligaciones de los Estados parte en esos instrumentos. La Comisión identifica asimismo las situaciones nacionales en las cuales el recurso a la asistencia técnica del Consejo de Europa y de la Oficina puede ser un medio eficaz para mejorar la aplicación del Código.

\* \* \*

**143.** Por último, la Comisión desea expresar, una vez más, su agradecimiento por la valiosa ayuda aportada a los funcionarios de la Oficina, cuya competencia y dedicación le permiten realizar una labor cada vez más considerable y compleja, en un período de tiempo limitado.

Ginebra, 12 de diciembre de 2008.

*(Firmado)* Janice R. Bellace  
Presidenta

Anwar Ahmad Rashed Al-Fuzaie  
Ponente

## Anexo al Informe general

### Composición de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

**Sr. Mario ACKERMAN** (Argentina),

Director del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires; ex Asesor del Parlamento de la República Argentina; ex Director Nacional de Policía del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina.

**Sr. Anwar Ahmad Rashed AL-FUZAIE** (Kuwait),

Doctor en Derecho; Profesor de Derecho Privado de la Universidad de Kuwait; abogado; ex miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (C.C.I.); miembro del Consejo de Administración del Centro de Arbitraje de la Cámara del Comercio y la Industria de Kuwait; Miembro del Consejo de Administración del Centro Islámico e Internacional para la Mediación y el Arbitraje Comercial (Abu-Dhabi); ex Director de Asuntos Jurídicos del Municipio de Kuwait; ex Director de Asuntos Jurídicos del Banco KFH; ex Consejero de la Embajada de Kuwait en París.

**Sr. Denys BARROW S. C.** (Belice),

Juez de Apelación del Tribunal Supremo del Caribe Oriental; ex Juez del Tribunal Superior de Belice, Santa Lucía, Granada y las Islas Vírgenes Británicas; ex Presidente del Tribunal de Apelación de la Seguridad Social de Belice; ex miembro de la Comisión de Expertos para la Prevención de la Tortura en América.

**Sra. Janice R. BELLACE** (Estados Unidos),

Titular de la cátedra Samuel Blank y Profesora de Derecho, de Ética de la Empresa y de Administración de la Wharton School, Universidad de Pensilvania; Síndico y Presidenta fundadora de la Universidad de Administración de Singapur; Redactora principal de la Revista de Derecho Laboral Comparado y Política Laboral; Presidenta electa de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo; miembro del Comité Ejecutivo de la sección Estadounidense de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; miembro del «Public Review Board» del Sindicato Unido de Trabajadores de la Industria del Automóvil, de la Industria Aeroespacial y de la Industria de Máquinas Agrícolas; ex Secretaria de la Sección de Derecho del Trabajo del Colegio de Abogados de los Estados Unidos.

**Sr. Lelio BENTES CORRÊA** (Brasil),

Juez del Tribunal Superior del Trabajo (Tribunal Superior do Trabalho) de Brasil, ex Procurador del Ministerio Público del Trabajo de Brasil, Profesor (Unidad de Trabajo y Coordinador del Centro de Derechos Humanos) del *Instituto de Ensino Superior de Brasília*.

**Sr. Halton CHEADLE** (Sudáfrica),

Profesor de Derecho Laboral en la Universidad de Ciudad del Cabo; Consejero Especial ante el Ministro de Justicia; ex Jefe del Servicio Jurídico del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU); ex Consejero especial del Ministro de Trabajo; ex Presidente del Grupo de Trabajo para la preparación de la ley sobre relaciones laborales de Sudáfrica.

**Sra. Laura COX, Q. C.** (Reino Unido),

Juez del Tribunal Superior, Queen's Bench Division, y Juez del Tribunal de Apelación del Trabajo; LL.B. y LL.M. de la Universidad de Londres; con anterioridad fue abogada especializada en derecho laboral, discriminación y derechos humanos; Directora del estudio de abogados «Cloisters Chambers», Temple (1995-2002); Presidenta de la Comisión sobre discriminación por motivos de sexo del Colegio de Abogados (1995-1999) y de la Comisión de Igualdad de Oportunidades (1992-2002); miembro directivo de «Inner Temple»; miembro de JUSTICE, organización independiente de derechos humanos (ex miembro del Consejo) y una de las fundadoras de LIBERTY (Consejo Nacional para las Libertades Civiles); anteriormente fue Vicepresidenta del Instituto de Derecho del Trabajo y miembro del Grupo de Expertos de asesoramiento a la Universidad de Cambridge para la revisión independiente de la legislación en materia de discriminación; Presidenta del Consejo de INTERIGHTS, Centro Internacional para la Protección Legal de los Derechos Humanos (2001-2004) y Presidenta de la Comisión Consultiva de Igualdad y Diversidad, del Consejo de Estudios Judiciales (desde 2003); miembro honorario nombrado del Colegio Autónomo Universitario Queen Mary, Universidad de Londres (2005); miembro del Consejo de la Universidad de Londres (2003-2006); Presidenta honoraria de la Asociación de Mujeres Abogadas y Vicepresidenta de la Asociación de Mujeres jueces del Reino Unido.

**Sra. Blanca Ruth ESPONDA ESPINOSA** (México),

Doctora en Derecho; Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro de la Federación Nacional de Abogados y del Foro de Abogados de México; galardonada con la Presea al Mérito Jurídico de «El abogado del año» (1993); Consejera social y miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres; Presidenta de la Federación Internacional para la Planificación Familiar/Hemisferio Occidental (IPPF/RHO). Ha sido: Presidenta del Senado de la República y de la Comisión de Relaciones Exteriores; Secretaria de la Cámara de Diputados, Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo y miembro de la Comisión de Trabajo y Previsión Social; Presidenta del Congreso del Estado de Chiapas; Presidenta del Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (IPG); Vicepresidenta del Foro Global de Líderes Espirituales y Parlamentarios; Directora General del Instituto Nacional de Estudios del Trabajo; Comisionada del Instituto Nacional de Migración y editora de la «Revista Mexicana del Trabajo».

**Sr. Abdul G. KOROMA** (Sierra Leona),

Juez de la Corte Internacional de Justicia desde el año 1994; Ex Presidente del Centro Henri Dunant para el Diálogo Humanitario en Ginebra; ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional; ex Embajador y Embajador Plenipotenciario ante un número considerable de países y ante las Naciones Unidas.

**Sra. Robyn A. LAYTON, Q. C.** (Australia),

Jueza del Tribunal Supremo de Australia Meridional; LL.B., LL.M., Presidenta de la Comisión Consultiva del Centro Australiano de Protección de la Infancia; miembro de la Comisión de Género y miembro de la Comisión sobre la Guía del Testimonio del Menor, del Colegio de Abogados de Australia; Presidenta de Honor del South Australian Migrant Resource Centre; anteriormente, abogada; jueza y vicepresidenta de la Comisión y del Tribunal Laboral de Australia Meridional; Vicepresidenta del Tribunal Federal de Apelaciones Administrativas; ponente de un marco de protección del niño para Australia Meridional; Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Sociedad de Derecho de Australia Meridional; Directora de la Empresa Nacional de Ferrocarriles; comisionada de la Comisión de Seguro de Salud; Presidenta de la Comisión Australiana de Deontología Médica del Consejo Nacional de Salud e Investigaciones Médicas; Abogada honoraria del Consejo de Defensa de las Libertades Cívicas de Australia Meridional; Abogada del Consejo Central de Tierras Aborígenes; Presidenta del Consejo de Australia Meridional sobre Discriminación Sexual.

**Sr. Pierre LYON-CAEN** (Francia),

Abogado general honorario del Tribunal Supremo (Sala de lo Social); miembro de la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad; Presidente de la Comisión arbitral de periodistas; ex Director adjunto del Gabinete del Ministro de Justicia; ex Procurador de la República en la jurisdicción de derecho común de primer grado de Nanterre (Hauts de Seine); ex Presidente de la jurisdicción de derecho común de primer grado de Pontoise (Val d'Oise); ex alumno de la Escuela Nacional de la Magistratura.

**Sra. Angelika NUSSBERGER, M. A. (Alemania),**

Doctora en Derecho, profesora de Derecho de la Universidad de Colonia; Directora del Instituto de Derecho de Europa Oriental de la Universidad de Colonia; miembro suplente de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia); miembro de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales (desde 2008); ex asesora letrada de la Dirección General de Cohesión Social del Consejo de Europa (2001-2002).

**Sra. Ruma PAL (India),**

Ex Jueza del Tribunal Supremo de Justicia de la India; ex Jueza del Tribunal Superior de Calcuta; miembro del Consejo General y del Consejo Ejecutivo de la Universidad Nacional de Ciencias Jurídicas de Bengala Occidental (NUJS); miembro fundadora del Foro Consultivo de Educación Judicial para Asia y el Pacífico sobre cuestiones de igualdad; miembro del Consejo Ejecutivo de la Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth y miembro de diversos órganos nacionales y regionales; Profesora de la Cátedra de Derechos Humanos, de la Fundación Ford, NUJS.

**Sr. Raymond RANJEVA (Madagascar),**

Miembro de la Corte Internacional de Justicia (1991-2009), Vicepresidente (2003-2006), y Presidente (2005) de la Cámara constituida por la Corte Internacional de Justicia para conocer del caso sobre el conflicto fronterizo entre Benin y Níger. Juez decano de la Corte desde febrero de 2006. Licenciatura en derecho, Universidad de Madagascar (Antananarivo, 1965). Doctorado en Derecho, Universidad de París. Agregé de las facultades de derecho y economía, sección de derecho público y ciencias políticas (París, 1972). Doctor honoris causa por las Universidades de Limoges y Estrasburgo. Catedrático de la Universidad de Madagascar (1981-1991) y en otras instituciones. Numerosas funciones administrativas incluida la de primer rector de la Universidad de Antananarivo (1988-1990). Miembro de varias delegaciones malgaches en diversas conferencias internacionales. Jefe de la Delegación de Madagascar en la Convención de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (Viena, 1976-1977); primer Vicepresidente africano de la Conferencia Internacional de Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de Lengua Francesa (1987-1991). Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional. Miembro de numerosos grupos académicos y profesionales nacionales e internacionales.

**Sr. Miguel RODRIGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER (España),**

Doctor en Derecho; Presidente de la Sección 2.ª del Consejo de Estado (Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales); Catedrático de Derecho del Trabajo; Doctor honoris causa por las Universidades de Ferrara (Italia) y Huelva (España); Presidente emérito del Tribunal Constitucional; miembro de la Academia Europea de Derecho del Trabajo, de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo, de la Academia Andaluza de Ciencias Sociales y Medioambientales y del Instituto Europeo de Seguridad Social; Director de la revista «Relaciones Laborales»; Presidente del Club SIGLO XXI; medalla de oro de la Universidad de Huelva y medalla de oro del Trabajo; ha sido Presidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y Presidente del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales; ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla; ex Director del Colegio Universitario de La Rábida; Presidente ad honorem de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

**Sr. Yozo YOKOTA (Japón),**

Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Chuo; Asesor Especial del Rector de la Universidad de las Naciones Unidas; Presidente del Centro de Asuntos de Derechos Humanos (Japón); miembro de la Comisión Internacional de Juristas; miembro del Consejo, Asociación de Derecho Internacional de Derechos Humanos de Japón y de la Asociación de Derecho de Japón; ex Profesor de la Universidad de Tokio y de la Universidad Internacional Cristiana; ex miembro de la Subcomisión de la ONU sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos.