
Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión de Aplicación de Normas para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 227 miembros: 116 miembros gubernamentales, 17 miembros empleadores y 94 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 13 miembros gubernamentales adjuntos, 54 miembros empleadores adjuntos y 97 miembros trabajadores adjuntos¹. Además, 33 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores.
2. La Comisión eligió la siguiente Mesa:

<i>Presidente:</i>	Sr. P. van der Heijden (miembro gubernamental, Países Bajos).
<i>Vicepresidentes:</i>	Sr. A. Wisskirchen (miembro empleador, Alemania) y Sr. L. Cortebeek (miembro trabajador, Bélgica).
<i>Ponente:</i>	Sra. J. Misner (miembro gubernamental, Estados Unidos).
3. La Comisión celebró 17 sesiones.
4. En el marco de su mandato, definido en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución; ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, comunicadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución; y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)².
5. Conforme a la práctica habitual, la Comisión inició su labor con una discusión general sobre la aplicación de los convenios (en particular, sobre los convenios ratificados) y de las recomendaciones, así como sobre la manera en que los Estados Miembros cumplen con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. La Comisión procedió a continuación

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse los informes de la Comisión de Proposiciones, *Actas Provisionales* núms. 6-1 a 6-1K.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo — Parte 1A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1B: Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

a un intercambio sobre el *Estudio general* de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativo a la consulta tripartita sobre normas internacionales del trabajo. Por último, y como de costumbre, la Comisión discutió algunos casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados, el cumplimiento de la obligación de presentación de memorias y la de someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades nacionales competentes.

6. El examen de los casos individuales, que constituyó lo esencial de los trabajos de la Comisión, se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones escritas u orales facilitadas por los gobiernos interesados. La Comisión se basó además en las discusiones celebradas en años anteriores, en los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como también, llegado el caso, en los informes de los otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales. En razón del tiempo limitado disponible, la Comisión se vio obligada a seleccionar entre las observaciones de la Comisión de Expertos, conformándose en consecuencia con discutir un número reducido de casos. Por ende, la Comisión confía en que los gobiernos interesados dedicarán un interés particular a los comentarios de la Comisión de Expertos y que no dejarán de tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas. La segunda parte del presente informe contiene un resumen de las informaciones proporcionadas por los gobiernos, de las discusiones celebradas y de las conclusiones adoptadas por la Comisión.
7. Los miembros trabajadores aprobaron, luego de discusiones pormenorizadas en el Grupo de los Trabajadores, el proyecto de lista de casos individuales. La elección de los casos prioritarios para su discusión fue siempre un ejercicio difícil dado que había que tener en cuenta, por un lado, los límites de tiempo y, por otro lado, los numerosos problemas de aplicación existentes en todas las regiones del mundo. Advirtiendo que ciertos miembros gubernamentales deseaban una mayor transparencia en la elaboración de la lista, los miembros trabajadores consideraron que, si bien la transparencia era necesaria, una elección imparcial de los casos resultaba también importante. En relación con la transparencia, los miembros trabajadores recordaron los criterios utilizados para la elección de casos individuales, criterios que tenían en cuenta el contenido y el fondo de los casos: la naturaleza de las observaciones de la Comisión de Expertos; las notas de pie de página que figuran en el informe de la Comisión de Expertos, solicitando a los gobiernos suministrar informaciones a la Conferencia; el alcance y la calidad de las respuestas de los gobiernos reproducidas en el informe o la ausencia de respuestas; las discusiones y conclusiones obtenidas de las reuniones precedentes de la Comisión de la Conferencia; las observaciones recibidas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; los informes de los otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales; las últimas evoluciones y progresos alcanzados en el terreno; las declaraciones de los miembros trabajadores durante la adopción de la lista de los casos individuales del año anterior. Se intentó igualmente buscar un equilibrio entre las regiones y los distintos convenios. En efecto, es importante discutir la aplicación de los convenios fundamentales pero también se debe tratar los problemas de aplicación y los nuevos acontecimientos relativos a los convenios denominados técnicos.
8. Los miembros trabajadores desearon formular algunas observaciones que consideraron importantes para la Comisión de Expertos, la Oficina, los gobiernos involucrados y la Comisión de la Conferencia. Los miembros trabajadores insistieron en su deseo de poder discutir el año próximo sobre ciertos casos si no ocurrieran progresos reales antes de la próxima reunión y por ende esperan que el próximo informe de la Comisión de Expertos vuelva a formular comentarios sobre los ocho casos siguientes: el caso de *Indonesia*, en lo que concierne al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) especialmente por las dificultades de aplicación de dicho Convenio, y en

particular por la inquietud que despiertan los actos de discriminación antisindical, las intervenciones militares en los conflictos sociales y la legislación antisubversiva. Convenía observar con interés que una nueva legislación tendente a dar efecto a los Convenios núms. 87 y 98 se estaba elaborando por lo que era de esperar que la nueva reglamentación produzca el resultado deseado. El caso de *Chile*, en lo que concierne al Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35) en razón de la importancia de los convenios técnicos y sobre todo, del tema tratado por el Convenio núm. 35, es decir el seguro de vejez. El incumplimiento por el empleador de sus compromisos, el funcionamiento de la inspección y del sistema de control de pago de las cotizaciones y de las prestaciones son elementos importantes. La tendencia creciente a la privatización de los sistemas de seguro de vejez es profundamente preocupante. El Consejo de Administración examinó una reclamación sobre el caso y encargó a la Comisión de Expertos el seguimiento de su evolución. El seguro de vejez es una de las redes de seguridad social indispensables para asegurar una vida digna a aquellos que ya no están en condiciones de trabajar. El caso del *Pakistán*, en lo que concierne al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) debido a la situación inaceptable de los trabajadores del Pakistán que aún no gozan de la libertad sindical y de ciertas categorías de trabajadores, en razón de su lugar de trabajo o de sus funciones que tampoco gozan del derecho a la libertad sindical, constituyendo una clara contradicción con el Convenio núm. 87 que garantiza la libertad sindical a todas las categorías de trabajadores. La privación de los derechos sindicales a los trabajadores de las zonas francas de exportación ya había sido objeto de largos debates en la Comisión de la Conferencia y en la Comisión de Expertos, llegando siempre a la conclusión en sus comentarios a propósito del Pakistán, que las disposiciones del Convenio núm. 87 deben aplicarse a todos los trabajadores sin distinción, incluidos los trabajadores de las zonas francas de exportación. Los miembros trabajadores esperan con interés las modificaciones anunciadas por el Gobierno del Pakistán respecto de las situaciones observadas por la Comisión de Expertos. El caso de *Perú*, en lo que concierne al Convenio núm. 98, en razón de los problemas de discriminación antisindical y de la inobservancia del derecho de negociación colectiva. Los criterios utilizados por el Gobierno para decidir si un sindicato puede concluir acuerdos colectivos son demasiado estrictos y en contradicción con el Convenio núm. 98. Lo mismo sucede con las disposiciones legislativas que prevén que un empleador pueda modificar unilateralmente el contenido de las convenciones colectivas. La Comisión de Expertos solicitó al Gobierno el envío de una memoria detallada este año y los comentarios que se formulen al respecto serán examinados con mucha atención en la medida en que una mejora de la situación se imponga, lo cual debería intervenir a la mayor brevedad. El caso de *Costa Rica*, en lo que concierne al Convenio núm. 98, dada la discriminación antisindical y la negación a los funcionarios del derecho de negociación colectiva. En efecto, es casi imposible constituir o asociarse en el sector privado a un sindicato, especialmente en las plantaciones bananeras y en las zonas francas de exportación. La Sala Constitucional decidió recientemente que los acuerdos colectivos concluidos en el sector público a nivel nacional y municipal son contrarios a la Constitución. El caso del *Japón*, en lo que concierne al Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Como consecuencia de la reciente promulgación de una nueva legislación en materia de igualdad, que data de unos meses, es conveniente seguir la evolución de la situación en la práctica y los comentarios que formule la Comisión de Expertos sobre este tema. En ausencia de una mejora de la situación, el caso deberá ser examinado. El caso de *Kenya*, en lo que concierne al Convenio núm. 98, respecto al derecho de negociación colectiva de los empleados de los servicios públicos, al registro del sindicato de los funcionarios, denegado en 1980, así como sobre la negación por parte del Gobierno de registrar el «Kenya Medical Practitioners and Dentist Union», la «University Academic Staff» y el «All Cadre Nurses Union of Kenya». El caso de *Myanmar/Birmania* en lo que concierne al Convenio núm. 87. Este caso no fue incluido en la lista con la esperanza de que los procedimientos en curso y la discusión sobre la situación del trabajo forzoso en Myanmar en el seno de la

Comisión de Propositiones de la Conferencia produjeran resultados significativos. Los diferentes problemas de aplicación por Myanmar de los Convenios están vinculados, y los miembros trabajadores expresaron su esperanza de que el Gobierno tome las medidas necesarias para ponerse en conformidad con las normas internacionales del trabajo. La libertad sindical, sin la cual una mejora significativa de la situación de los trabajadores, incluida la abolición del trabajo forzoso, es imposible, no está garantizada en Myanmar. Los trabajadores no tenían derecho a constituir o a afiliarse a las organizaciones sindicales para defender sus intereses. El Gobierno de Myanmar debe cumplir con los compromisos adoptados y respetar las promesas repetidamente formuladas, a la mayor brevedad.

9. Los miembros trabajadores insistieron en la importancia de la colaboración de los representantes de los gobiernos cuyos casos se incluyeron en la lista. La elección de los casos a examinar fue muy difícil y sería lamentable que algunos casos no se discutieran debido a que un gobierno involucrado se niegue a dialogar con la Comisión de la Conferencia.
10. Los miembros empleadores reconocieron que la lista de casos individuales no es perfecta, la situación de ciertos países que figuraban no es urgente, la Comisión podía haber dialogado con otros que no figuraban. Dado que no había criterios jurídicos que determinaran con precisión los países que debían figurar, los miembros empleadores aceptaron la lista tal como había sido presentada.
11. El miembro gubernamental de los Estados Unidos, apoyado por los miembros gubernamentales de Alemania, Canadá, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Japón y Portugal, expresó su deseo de que las delegaciones gubernamentales puedan participar en la elección de los casos a los que podrían ser invitadas a suministrar informaciones. El miembro gubernamental de los Estados Unidos sugirió que al discutir sobre los casos se incluya una discusión para tratar de superar los obstáculos de aplicación. El representante del Secretario general solicitó a todos los miembros de la Comisión de hacerle llegar durante las próximas semanas y meses sus ideas y sugerencias para encontrar una solución apropiada que satisfaga a todas las partes interesadas.

B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo

Introducción: aspectos generales de los procedimientos de control

12. La Comisión invitó al Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Sir William DOUGLAS, a que asistiera en calidad de observador a la discusión general. En nombre de la Comisión de Expertos, Sir William comenzó por recordar el papel fundamental que desempeñaba la Comisión de Aplicación de Normas en el funcionamiento del mecanismo de control de la OIT para la aplicación de aquéllas. También hizo notar que en el desempeño de sus funciones, la Comisión de Expertos se guiaba por los principios de independencia, objetividad e imparcialidad al evaluar las memorias y las informaciones recibidas. El volumen de trabajo respecto a los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución había aumentado en cantidad y complejidad debido tanto al mayor número de ratificaciones como a las cuestiones planteadas por las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión de Expertos había asumido su papel de control de la aplicación de convenios y recomendaciones como una contribución suya a la misión de la OIT para asegurar que se siga dando mucha relevancia a las normas internacionales del trabajo.

-
13. La Comisión de Expertos se felicitó en su informe de la adopción del Convenio núm. 182 y de la Recomendación núm. 190 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 en ocasión de la 87.^a reunión de la Conferencia. La Comisión de Expertos señaló que el nuevo Convenio no desplaza sino que completa a los demás convenios sobre la edad mínima. Al respecto, la Comisión de Expertos buscará información sobre las medidas adoptadas tales como políticas educativas y programas de empleo para adultos que ayuden a eliminar el trabajo infantil. También invitará a los Estados Miembros a que proporcionen información estadística sobre el trabajo infantil.
 14. La Comisión de Expertos se había referido una vez más en su informe a las cuestiones relativas a la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). En 1999, durante la discusión sobre el Convenio núm. 122 en la Comisión de la Conferencia, se expresó la opinión de que la mejora de la situación del empleo sólo podría conseguirse a través de la coordinación de medidas en áreas tales como la política económica, monetaria y social. Para poder evaluar los pasos que se están tomando a nivel nacional para alcanzar los objetivos del Convenio de promover pleno empleo, productivo y libremente elegido, la Comisión de Expertos agradecerá toda la información relativa a las repercusiones de la política monetaria, gastos gubernamentales y políticas comerciales. Con la intención de minimizar los riesgos para los individuos que provoca la apertura de las economías, la Comisión de Expertos coincide con la opinión expresada por la Comisión de la Conferencia de que se necesitan mejores redes de protección social, ya que incluso las políticas de empleo mejor diseñadas no son capaces de garantizar el pleno empleo permanente.
 15. La Comisión de Expertos también apreció el cada vez mayor número de observaciones hechas por las organizaciones de empleadores y trabajadores. Tales observaciones deben contener los detalles adecuados para que la Comisión de Expertos pueda evaluar el alcance del problema y de esta forma los gobiernos involucrados estén en condiciones de investigar y proporcionar información sobre sus hallazgos. No obstante, debe recordarse que el número de memorias recibidas respecto a las solicitadas es demasiado escaso y se lamentó que se hayan dado demasiados casos de gobiernos que no respondieron a las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos.
 16. Sir William puso en evidencia que, en una observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), la Comisión de Expertos había subrayado los beneficios que los servicios de inspección pueden obtener de la colaboración con otros órganos e instituciones y con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. También se instó a los gobiernos a que hagan que la supervisión de las disposiciones legales sobre el trabajo infantil sea una prioridad para los servicios de inspección. Del mismo modo, en una observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en donde los problemas podían ser más importantes que en los sectores industrial o comercial debido a la falta de legislación para el sector agrícola y al aumento del uso de máquinas y de productos químicos, la Comisión de Expertos instó a los gobiernos a orientar las actividades de los servicios de inspección en esa dirección como una manera de proteger a los niños y adolescentes que trabajan en agricultura y de establecer un marco educativo para ellos.
 17. Sir William recordó que el *Estudio general* de la Comisión de Expertos trata sobre el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. El *Estudio general* presenta el marco histórico del principio fundamental del tripartismo y define los conceptos y métodos para su puesta en práctica. Describe procedimientos de consulta y examina las dificultades experimentadas por varios gobiernos, dificultades que motivan su falta de ratificación. La conclusión de la Comisión es que los obstáculos encontrados no son sustantivos. La Comisión de Expertos espera que el *Estudio general* promueva la ratificación y la

aplicación del Convenio y la Recomendación al permitir mejorar la comprensión de su importancia.

18. Sir William consideró que la convergencia de opiniones entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos es alentadora. Muchos puntos planteados por la Comisión de la Conferencia merecían ser examinados cuidadosamente por la Comisión de Expertos. Las intervenciones sobre el *Estudio general* permitirán que la Comisión de Expertos tenga una mejor comprensión de la situación de la aplicación del Convenio núm. 144 a nivel nacional. Sir William indicó que informaría a la Comisión de Expertos sobre el tenor de la discusión.
19. Sir William agradeció a la Comisión de la Conferencia por haberle llamado a asistir como observador a su discusión general e invitó a los Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia a reunirse con la Comisión de Expertos durante su próxima sesión para un intercambio informal. La Comisión reiteró su invitación al Presidente de la Comisión de Expertos a que participe el año próximo en la discusión general de la Comisión de la Conferencia.
20. El miembro gubernamental de Francia, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración, como en años anteriores, informó a la Comisión sobre el progreso de las labores del Grupo de Trabajo, que se reflejaban en un documento distribuido por la Secretaría de la Comisión. El Grupo de Trabajo había recibido por mandato examinar las normas adoptadas antes de 1985, a la excepción de las normas fundamentales y prioritarias. El orador proporcionó informaciones detalladas sobre las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración y reflexionó sobre el seguimiento de dichas decisiones: se trata de promover los convenios actualizados, de clasificarlos por categoría de acuerdo con los cuatro objetivos estratégicos de la Organización y proceder eventualmente a su consolidación cuando sea posible y deseable. Haría falta también examinar si existen superposiciones, incoherencias o lagunas, estas últimas serían objeto de nuevas normas. Se deberían también preparar con cuidado las revisiones que decidió el Consejo de Administración, en particular a la luz del documento sobre métodos de revisión elaborado por la Oficina.
21. Los miembros trabajadores agradecieron al Presidente de la Comisión de Expertos por haber aceptado nuevamente asistir a la discusión general de la Comisión de la Conferencia y se felicitaron de que se haya intensificado el diálogo entre las dos comisiones. El informe de la Comisión de Expertos reflejaba numerosos puntos de los elementos que se discuten en la Comisión de la Conferencia. La Comisión de Expertos había tomado por segunda vez la iniciativa de invitar, en noviembre de 1999, al Vicepresidente empleador y al Vicepresidente trabajador de la Comisión de la Conferencia. De tal modo, se pudo dar a conocer las prioridades o preocupaciones de los miembros trabajadores. La segunda parte del informe de la Comisión de Expertos reflejaba también elementos importantes de la discusión y de las conclusiones de la Comisión de la Conferencia sobre los casos individuales. Estas referencias son muy útiles, sobre todo en relación con el seguimiento de los compromisos que los gobiernos han asumido ante la Comisión de la Conferencia sobre puntos específicos. Además, el informe de la Comisión de Expertos reiteraba las observaciones relativas a casos individuales sobre las que los miembros trabajadores habían expresado el año pasado que deseaban estar en condiciones de volver a examinar el presente año. Además, se ponía en evidencia una vez más la importancia de la complementariedad entre las dos comisiones.
22. Los miembros trabajadores advirtieron que en los párrafos 5 y siguientes del informe de la Comisión de Expertos se recordaba con claridad sus principios y métodos de trabajo. La

Comisión indicó que «ha iniciado una revisión sobre sus propios métodos de trabajo y sobre la manera de presentar su informe». Si bien se debía apreciar el esfuerzo por hacer que el informe sea más accesible y de más fácil lectura, convenía advertir que el informe tenía por finalidad la presentación de un análisis técnico y jurídico y que, por lo tanto, resultaba imposible simplificarlo demasiado. El informe debía continuar correspondiendo a sus objetivos para que siga sirviendo de base a los debates de la Comisión de la Conferencia.

23. Los miembros empleadores saludaron la designación del Sr. Cortebeek — sucesor del Sr. Peirens — en tanto que portavoz de los miembros trabajadores. Los miembros empleadores también notaron la nueva presentación del informe de la Comisión de Expertos, que comportaba, en particular, un índice más detallado, más cuadros, una tipografía más atractiva así como una extensión más corta que la de 1999, lo que observaron con interés.
24. Los miembros empleadores consideraron que si bien ciertas declaraciones ante la Comisión de la Conferencia podían ser calificadas de políticas, se debe subrayar que la Comisión de la Conferencia no tiene una función política. De hecho, el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia indica con mucha claridad cuáles son sus funciones, a saber, la Comisión debe examinar hasta qué punto los Estados Miembros cumplen sus obligaciones constitucionales y, en particular, las derivadas de la ratificación de los convenios. Esta función es idéntica a la de la Comisión de Expertos, establecida por el Consejo de Administración con tal cometido específico, que consiste en una evaluación exclusivamente jurídica de la situación relativa a la aplicación de las normas. Los dos órganos tratan las mismas cuestiones jurídicas y, como se subraya cada año en el informe de la Comisión de Expertos, deben respetar en esa tarea los principios de independencia, objetividad e imparcialidad. Si ésta no se llevara a cabo de ese modo, no sería posible determinar si un Estado Miembro ha cumplido sus obligaciones internacionales. El hecho de que se formulen declaraciones de índole política al examinarse los casos individuales no debe hacer perder de vista la naturaleza jurídica de los trabajos de la Comisión de la Conferencia. Si bien la Comisión de la Conferencia, como parte integrante de la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano superior, sigue siendo necesario que exista una buena cooperación entre los dos órganos de control. Los miembros empleadores se felicitan nuevamente de la presencia de Sir William Douglas durante la discusión general y la invitación a los Vicepresidentes de la Comisión de la Conferencia para tener discusiones informales con la Comisión de Expertos. Se podía anticipar que, al tratarse de cuestiones jurídicas, los dos órganos podrían no estar en completo acuerdo sobre todos los temas y que la aplicación de normas jurídicas en los sistemas jurídicos nacionales en todo el mundo no se resuelva como un problema matemático.
25. Los miembros empleadores notaron la intención de la Comisión de Expertos de presentar sus informes en el futuro con un estilo y forma más accesibles y claras. Los miembros empleadores subrayaron que la presentación del informe de manera comprensible no es únicamente una cuestión de redacción sino un problema relativo a los métodos y mecanismos jurídicos de trabajo para proceder al análisis necesario y lograr los fines deseados. De esta manera surgía el problema de las posibilidades de aplicar los convenios a circunstancias muy diferentes. Convenía insistir en el objetivo esencial de cada norma y, en el caso de las normas laborales y sociales mínimas, es necesario determinar cuál es el tipo básico de protección que persiguen y determinar los principios subyacentes de manera de que se definan los límites del ámbito de aplicación de la norma. Al elaborar normas, la OIT debería inspirarse de las legislaturas nacionales las que se basan en situaciones concretas para elaborar leyes abstractas. Una misma norma debía abarcar modos de vida y realidades distintas. Sin embargo, los miembros empleadores advirtieron que se debería evitar ampliar el campo de aplicación de ciertas disposiciones mediante interpretaciones y

jurisprudencias que evolucionan cada año de modo de hacer abarcar situaciones cada vez más detalladas, no previstas por los autores de la norma. La adopción de este criterio tenía por consecuencia que el alcance de las normas sea cada vez mayor. Se trata de cuestiones de importancia fundamental, y no puramente idiomáticas o de formalismo jurídico ya que plantean la cuestión de los métodos de trabajo y la de los instrumentos jurídicos utilizados. La Comisión de la Conferencia debía velar sobre la aplicación del derecho internacional y, además de las normas no escritas del derecho consuetudinario internacional, es necesario acordar una atención particular a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Años atrás, la Comisión de Expertos se refirió acabadamente a la aplicación de las normas y principios de la Convención de Viena. Sólo cuando todos los órganos de control respeten plenamente aquellos principios, se podrán evitar los riesgos de la «interpretación excesiva». La «interpretación excesiva» crea el riesgo de que haya muchos menos Estados Miembros dispuestos a ratificar los convenios de la OIT.

26. Los miembros empleadores observaron que, si bien el informe de la Comisión de Expertos no contenía una sección específicamente consagrada al diálogo social, el espíritu del diálogo social subyacía en todas sus labores y en las de la Comisión de la Conferencia. Aún en los casos en que no se logren acuerdos en todas las materias, el diálogo social involucra a cada miembro de la Comisión de la Conferencia dado el sentido de la responsabilidad social presente en todos los espíritus.
27. Varios miembros gubernamentales (Alemania, Bélgica, Cuba, Guatemala, Líbano, Filipinas, Portugal, Reino Unido) expresaron su apoyo al trabajo de la Comisión de Expertos subrayando la calidad del informe y algunos se refirieron a la mejora de la presentación del informe y a la indicación de la Comisión de Expertos de que había iniciado una revisión de sus métodos de trabajo. La miembro gubernamental de Cuba invitó a la Comisión de Expertos a mantener los principios de independencia, objetividad e imparcialidad que — según la miembro gubernamental de Portugal — caracterizaban nuevamente al informe. La miembro gubernamental de Filipinas, al destacar la complementariedad entre la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, subrayó que la presencia del Presidente de la Comisión de Expertos es una garantía de respeto mutuo, espíritu de cooperación y de responsabilidad que debe prevalecer entre los dos órganos de control. El miembro gubernamental de Alemania observó ciertas novedades en el informe de la Comisión de Expertos en relación con su forma y contenido: el informe contiene sólo cuatro casos con notas de pie de página invitando a los gobiernos a informar a la Conferencia, lo que constituye un retroceso considerable en relación con años anteriores. A diferencia de años precedentes y sin que se lo deba lamentar — el informe no aborda cuestiones que no tienen una relación directa con el examen de casos individuales, como, por ejemplo, las sanciones en caso de no respetarse las normas. El miembro gubernamental de la India sugirió que se debían evitar las interpretaciones internas del texto de los convenios.
28. Ciertos miembros trabajadores (Alemania, Países Bajos, Reino Unido) se refirieron a la declaración de los miembros empleadores sobre las funciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia, así como a la denominada «interpretación excesiva» de los convenios. El miembro trabajador de Alemania abogó en pro de una estrecha colaboración entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos, subrayando las diferencias de los métodos de trabajo de las dos Comisiones. A diferencia de los miembros empleadores que opinaban que las dos comisiones tenían una naturaleza exclusivamente jurídica, recordó que la Comisión de la Conferencia se compone de representantes de las partes en causa y por ende no es independiente. La Comisión de la Conferencia no formula análisis jurídicos independientes. La esencia del trabajo de la Comisión de la Conferencia es su valor moral. También rechazó los argumentos jurídicos de los miembros empleadores fundados en las disposiciones de la Convención de Viena

sobre el Derecho de los Tratados, poniendo de relieve que su artículo 5 se aplica sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la Organización, disposición que sólo podía interpretarse en el sentido que los procedimientos de los mecanismos de control tenían que prevalecer. La interpretación anterior también quedaba corroborada por el hecho de que el mecanismo de control de la OIT es un sistema completo. Desde 1973, por solicitud de la OIT, una comisión de coordinación sobre las normas internacionales consideró que las disposiciones jurídicas debían ser adaptadas y controladas por órganos que dispongan de las mejores calificaciones en la materia. Además, sobre la interpretación uniforme de las normas, la propia Comisión de la Conferencia había concluido en que el control de las normas internacionales debía ser asegurado por la organización más competente en el campo particular. En lo que respecta a las normas internacionales del trabajo, la OIT es sin duda la organización más competente.

- 29.** El miembro trabajador de los Países Bajos recordó las personalidades eminentes en el campo jurídico que componen la Comisión de Expertos y la posibilidad para un Estado Miembro de considerar que, si hubo «interpretación excesiva», se presente ante la Corte Internacional de Justicia. Se debía rechazar por falta de lógica el argumento de los miembros empleadores en el sentido de que las normas son demasiado complejas, se desactualizaban rápido, son difíciles de ratificar y de una interpretación excesiva, dado que, precisamente sobre los Convenios núms. 87 y 98, los miembros empleadores se habían quejado de aquella interpretación — sin embargo, los Convenios núms. 87 y 98 figuran entre los instrumentos más ratificados. Cuanto más general sea una norma, más posibilidades de interpretación caben. Quienes justamente desean normas generales no desean una interpretación profundizada. El miembro trabajador del Reino Unido declaró que los miembros empleadores se opusieron tanto a nuevas normas pertinentes como al desarrollo de una jurisprudencia fundada en un convenio que abarque nuevas realidades, sin embargo, la jurisprudencia había surgido debido a la riqueza de las discusiones tripartitas durante la Conferencia. La jurisprudencia ha hecho que los principios de los convenios sean perennes y, por ende, aplicables a nuevas situaciones. El mejor ejemplo, que ilustra lo anterior, lo constituye el Convenio núm. 29, convenio siempre actual, y que se aplica al nuevo problema de la explotación de los reclusos por compañías privadas. Varios miembros trabajadores (entre otros, los de Guatemala, Honduras y Senegal), pusieron de relieve la calidad del informe y el papel que desempeña la Comisión de Expertos.
- 30.** Los miembros trabajadores reafirmaron, en relación con la eficacia de los trabajos de la Comisión de la Conferencia y el funcionamiento del sistema de control, su aprecio al trabajo independiente de la Comisión de Expertos. El informe de la Comisión de Expertos constituye la base de los trabajos de la Comisión de la Conferencia y por tanto merece una mayor consideración. Los miembros trabajadores abogan por más profundidad y seriedad de los análisis de la Comisión de Expertos que por una mayor publicidad, dado que los trabajos de la Comisión de la Conferencia y las informaciones publicadas en el informe ya reciben la publicidad que merecen al igual que las otras actividades de la OIT.
- 31.** Los miembros empleadores declararon, en relación con el mandato de la Comisión de la Conferencia, que no deseaban entrar en un debate que parecía estéril. Las funciones de la Comisión de la Conferencia se enuncian claramente en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, el cual le atribuye por misión examinar la medida en que los Estados Miembros cumplen con las obligaciones establecidas en la Constitución y en particular las que se derivan de la ratificación de los convenios. En lo que concierne a la interpretación de los convenios, los miembros empleadores recordaron que esta cuestión se trataba en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. La aplicabilidad de la Convención de Viena respecto de los convenios de la OIT había quedado establecida en los párrafos 54 y 244 del *Estudio general* de 1990 sobre las normas del trabajo en los buques mercantes, y

en un documento del Consejo de Administración (GB.256/SC/2/2, párrafo 44). Los miembros empleadores quisieron dejar aclarado este punto, en respuesta a una declaración formulada por el miembro trabajador de Alemania, que había insinuado que la Convención de Viena no se aplicaba a los convenios de la OIT.

Política en relación con las normas de la OIT

32. Los miembros trabajadores, al referirse al párrafo del informe de la Comisión de Expertos sobre la política normativa, pusieron de relieve la importancia del tema y las discusiones en el seno del Consejo de Administración, en especial las labores del Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. Se debía tomar nota con interés de la evolución de dichos trabajos y de la buena interacción que existía entre el Grupo de Trabajo y la Conferencia. El proceso de revisión y modernización del sistema normativo en general tenía gran importancia dado que compromete el futuro de la OIT, futuro que debe permitir a la OIT reforzarse y gozar de mayor credibilidad.
33. Los miembros trabajadores se refirieron al párrafo del informe de la Comisión de Expertos consagrado al número y evolución de las ratificaciones, recordando la importancia que tienen para ellos las ratificaciones, las cuales constituían la base del sistema de la OIT y de los mecanismos de control. Los miembros trabajadores observaron que el informe indicaba el número de ratificaciones registradas entre el 1.º de enero de 1999 y el 10 de diciembre de 1999 (115 ratificaciones de 47 países, llegando el total de ratificaciones a 6.683) y advirtieron que después del lanzamiento de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales de la OIT se registraron más de 150 nuevas ratificaciones o confirmaciones de ratificaciones anteriores. Al felicitarse del número importante de ratificaciones — que siguió aumentando luego de la reunión de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores recordaron que la ratificación en sí no es suficiente y que los gobiernos debían enviar regularmente memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.
34. Los miembros trabajadores recordaron la importante evolución que resulta de la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y subrayaron que el seguimiento de la Declaración se concretiza por vez primera en la presente Conferencia al discutirse el informe global sobre la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva. Se trata de una discusión política global que debería tener como resultado la toma de decisiones respecto de la manera en que la OIT podría dar una asistencia más eficaz para la aplicación de las normas fundamentales. Había pocos comentarios al respecto en el informe de este año de la Comisión de Expertos. El contenido de la Declaración debía ser objeto de un seguimiento detallado. Los miembros trabajadores recordaron que, por una parte, la Declaración tenía sobre todo por finalidad promover los principios contenidos en los convenios fundamentales y por ende su ratificación. Por otra, es de competencia de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia, en tanto que órganos de control, el examen de la aplicación de los convenios ratificados. Los miembros trabajadores, subrayando la importancia del seguimiento de la Declaración, insistieron en el papel peculiar que cada uno de los órganos debe jugar para que la Declaración y su seguimiento sean complementarios y que no reemplacen al sistema de control de aplicación de las normas.
35. Los miembros empleadores declararon que la Comisión de Expertos consagró un párrafo muy breve a la política normativa que apenas evocaba este problema fundamental, objeto de un gran debate en la Organización. La viabilidad, credibilidad y el futuro de la Organización dependen de la elaboración de una solución adecuada para dicha cuestión. Hasta hace poco, el debate sobre la política normativa se dedicó, en gran medida, a la revisión de las normas ya existentes. Este constituye un aspecto importante del problema,

dado que numerosas normas internacionales del trabajo ya no son pertinentes en el mundo moderno y deben ser revisadas. Si bien se aprobó una enmienda de la Constitución para permitir la derogación de convenios obsoletos, dicha enmienda aún no ha entrado en vigor e incluso cuando esto ocurra, es posible que resulte difícil su aplicación. Es indispensable que la política normativa se concentre en la elaboración de normas más realistas. Existen numerosas razones para no seguir elaborando normas como las adoptadas durante las últimas décadas, si se tiene presente en particular la disminución del número de ratificaciones registradas durante los últimos 20 años. Al respecto, no es necesario tomar en cuenta las cifras globales de ratificación de los convenios, que en gran medida reflejan la separación de Estados en otros más pequeños y diversos. Con algunas excepciones, las cifras demuestran, en realidad, un descenso considerable de la tasa de ratificación de los convenios internacionales del trabajo.

- 36.** Los miembros empleadores, refiriéndose al documento de trabajo sobre el estado de las labores y las decisiones que se adoptaron en materia de revisión de normas, observaron que, de un total de 182 convenios, por lo menos 76 ya no estaban actualizados o eran totalmente obsoletos, o era necesario revisarlos. En los órganos de la OIT existe un amplio acuerdo sobre esas cifras. Cerca de la mitad de los convenios ya no son pertinentes para el mundo del trabajo actual. No hay que seguir elaborando enormes cantidades de normas, lo cual no significa que los miembros empleadores se opongan a la elaboración y adopción de nuevas normas mínimas en el futuro. El objetivo debería ser la adopción de mejores normas y más valiosas que estuviesen en consonancia con las necesidades de la economía y del mundo del trabajo. Es necesario que las normas se ajusten a las necesidades reales, traten de dar respuesta a los problemas actuales y, sobre todo, deberían basarse en un amplio consenso. Para tales efectos, se debe examinar la situación actual sin prejuicios ideológicos o políticos con vistas a identificar cuáles son las tendencias que se registran en la actualidad.
- 37.** Los miembros empleadores estaban convencidos de que la mundialización y la internacionalización son aspectos importantes de aquellas tendencias que algunos no dejan de criticar y que comportan simultáneamente riesgos y oportunidades. Sin desear entrar en un profundo debate sobre el valor de la mundialización, dado que carecería de sentido limitarse a rechazarla, se puede observar que la mundialización es un medio para lograr un crecimiento global del empleo. Dado que la mundialización es ineluctable, los esfuerzos deberían centrarse en influir y optimizar su evolución, puesto que para la OIT es de gran importancia extraer conclusiones adecuadas para orientar su acción normativa. Es necesario tener en cuenta muchos aspectos importantes de dicha evolución dado que podrían considerarse como reacciones a la mundialización. Por ejemplo, hay que considerar los fenómenos del aumento del individualismo y el rechazo de un colectivismo excesivo como una de las tendencias paralelas a la mundialización. Es menester que la OIT tenga en cuenta tales aspectos antes de comenzar a elaborar nuevas normas internacionales del trabajo y evaluar si se requiere la adopción de nuevas normas de carácter universal. Un requisito previo para la adopción de nuevas normas consistiría en que contengan principios fundamentales y no elementos detallados que en breve plazo serían objeto de modificaciones. Las necesidades actuales de las empresas y de los trabajadores deberían considerarse, así como las repercusiones que cualquier norma futura pueda tener sobre el empleo. Las nuevas normas deberían estar respaldadas por un amplio consenso y por una visión clara de los objetivos que se pretenden lograr. Además, deberían explorarse los diversos métodos disponibles para alcanzar los objetivos deseados (campañas de información, declaraciones, códigos de conducta, asistencia técnica) sin limitarse simplemente a la elaboración de normas. Una posibilidad podría ser la elaboración de normas experimentales, al ensayo, aplicables durante un plazo limitado. La ventaja sería que, después de dicho plazo, se pudiera examinar si las normas se aplican realmente en la práctica y si se logran los objetivos previstos.

-
38. Los miembros empleadores subrayaron que antes de elaborar una norma internacional sería necesario anticipar sus consecuencias jurídicas y evaluar sus repercusiones después de un cierto tiempo. Conviene tomar debidamente en consideración el impacto que las nuevas normas internacionales tengan en la práctica y la necesidad de verificar sus resultados económicos. En consecuencia, la OIT necesita adoptar un criterio opuesto al que se ha seguido durante las últimas décadas, que consistió en la elaboración de instrumentos detallados y complejos diseñados para durar indefinidamente. Se requiere mayor flexibilidad mediante la formulación de un principio general, por ejemplo, en forma de recomendación; principio que sería aplicado de manera más concreta a nivel nacional. Sin cambios de enfoque, los resultados pueden ser muy graves. La tasa de ratificación de los Estados Miembros decaería y las repercusiones de las normas internacionales del trabajo en el mundo del trabajo se reducirían mucho más. Los Estados Miembros y las empresas estarán obligados a adaptarse rápidamente ante los cambios, y como se hallan en una situación peor, serán más reticentes a que se adopten normas internacionales rígidas. Si la OIT no reacciona, perdería contacto con el mundo real y con el riesgo de perder su credibilidad y eficacia.
39. Los miembros empleadores consideraron, en relación con las cifras proporcionadas por la Comisión de Expertos sobre la ratificación de convenios, que las cifras globales tenían escaso significado. Los miembros empleadores recordaron que el *Estudio general* de 1999 trató sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, cuya situación es totalmente distinta a la que prevalecía en el momento de su elaboración. No son instrumentos antiguos sino que quedaron superados por los acontecimientos. Los Estados Miembros harían prueba de realismo y honestidad si denuncian convenios que no están más acordes con el mundo real. En la práctica, si bien existen muy pocos riesgos en que se explote a los trabajadores en los países industrializados, el peligro aparecía de que la aplicación de tales normas perjudicase a la competitividad, lo cual es de por sí pernicioso para los trabajadores. Por lo tanto, las normas que ya no corresponden a las necesidades actuales deberían revisarse tan pronto como sea posible. Además, el número de denuncias no ha reflejado la situación real. En muchos casos, y debido a que sólo es posible denunciar los convenios cada diez años, los Estados Miembros tratan los convenios que consideran caducos mediante un proceso al que se podría llamar «denuncia privada», a través del cual simplemente dejan de aplicar el instrumento. Tales situaciones pueden reconocerse por muchos de los comentarios que figuran en el informe de la Comisión de Expertos sobre casos individuales.
40. Numerosos miembros gubernamentales (Alemania, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Egipto, Filipinas, India, República Islámica del Irán, Japón, Kenya, Portugal, Federación de Rusia, Sri Lanka) se pronunciaron en relación con las actividades normativas en general y en particular sobre las cuestiones relacionadas con la adopción de normas, su revisión y su control. El miembro gubernamental de Alemania subrayó el importante papel del Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas. Recordando que la política normativa es una de las actividades más importantes de la OIT, convenía reconocer que la elección de temas, los métodos de trabajo de las comisiones técnicas, su agenda, son asuntos que convenían revisar. Hacía falta formular reservas ante las propuestas de los miembros empleadores tendientes a «ensayar» normas o adoptar normas de duración limitada en una primera etapa. Las «normas al ensayo» conllevarían el riesgo de ser elaboradas con menos precisión que los convenios y recomendaciones clásicos. Tratándose de la discusión sobre la derogación de las normas que no respondan más a las necesidades de un mundo moderno, es útil recordar que la ratificación de un convenio por parte de ciertos Estados Miembros produce un efecto contractual entre partes y por lo tanto es imposible que una tercera parte anule un convenio en contra de la voluntad de las partes contratantes. Afirmó que, en su opinión, era de esperar que no entre en vigencia la enmienda constitucional de 1997. Los miembros gubernamentales de

Dinamarca y Egipto se refirieron más explícitamente a los trabajos y decisiones sobre política de revisión y la miembro gubernamental del Líbano esperaba que las labores del Grupo de Trabajo tengan consecuencias positivas sobre la política normativa. El miembro gubernamental de Kenya expresó su deseo de que se vuelva a examinar y se racionalicen las normas existentes. La miembro gubernamental de Bélgica evocó la relación entre la política normativa y el mecanismo de control y afirmó que cuanto más corresponda un convenio a la realidad en el terreno, mejor será respetada. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán subrayó la necesidad de que se haga un estudio pormenorizado sobre la política normativa y un examen detallado de las normas para verificar su eficacia e identificar los problemas de aplicación y ejecución. Expresó su apoyo a las actividades de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia y su confianza de que se hagan progresos en un clima de cooperación, pragmatismo y respeto. La miembro gubernamental de Canadá expresó su apoyo a la revisión de las actividades normativas de la OIT y subrayó la necesidad de dar seguimiento a las labores del Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas.

41. El miembro gubernamental de la India expresó su apoyo, al igual que el Grupo Asia-Pacífico, a un examen global en el campo de las normas, en un espíritu de transparencia, objetividad, sin perjuicios. Lo anterior no significa que se deba utilizar el actual sistema en detrimento de los interlocutores sociales, sino que dicho examen debe hacerse según los siguientes principios: aplicación a todas las normas, consolidación de las normas existentes siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo; flexibilidad de las nuevas normas para tener en cuenta las diferentes situaciones y su pertinencia en relación con las nuevas realidades; elaboración de normas basadas en los principios esenciales, que tengan la forma de convenios marcos. Las conferencias regionales podrían jugar un papel importante en la elaboración; debiendo proponerse una enmienda constitucional para mejorar los procedimientos, incluyendo la entrada en vigor de los convenios y su denuncia. El miembro gubernamental de Sri Lanka, manifestando su adhesión a la aplicación universal de las normas, expresó que ciertos ajustes se podrían hacer para tener en cuenta las estructuras económicas y culturales diferentes y las características a nivel regional, sin apartarse de los principios fundamentales. Presentó algunas sugerencias para que se haga un examen previo en una región determinada de los progresos alcanzados en la aplicación de las normas, en base al informe de la Comisión de Expertos o a los puntos planteados por el Departamento de Normas, lo que permitiría una visión de conjunto más exacta a nivel regional antes de que los gobiernos sean invitados a dar explicaciones ante la Comisión de la Conferencia. El examen podría realizarse por país, a nivel subregional o regional. El miembro gubernamental de China consideró que se debería tener más en cuenta la diversidad cultural, las diversas situaciones económicas y sociales entre los Estados Miembros y esforzarse por que las normas sean más flexibles. Los gobiernos deberían tener un papel más activo en el proceso de elaboración de normas y el sistema de control y los procedimientos deberían seguir siendo transparentes, objetivos e imparciales.
42. El miembro gubernamental del Japón subrayó la importancia de las normas y del papel de la OIT en tanto que única organización competente cuya actividad central es la elaboración y control de aplicación de las normas del trabajo. Para que dichas normas sean universalmente aceptadas, hace falta llegar a un consenso, durante su elaboración, entre el mayor número posible de Estados. El sistema de control promueve el respeto de las normas pero convendría mejorar su transparencia, su objetividad y su coherencia, procediendo rápidamente a un nuevo examen de las actividades normativas y de los mecanismos de control. La miembro gubernamental de Filipinas, tras indicar que la OIT es la conciencia social del mundo que brinda una plataforma para la elaboración de normas sociales mínimas, se refirió a la simplificación de las funciones de control y su reorientación para que se dé prioridad a los convenios fundamentales y a aquellos otros convenios que hayan sido ratificados por al menos dos tercios de los Miembros de la OIT. Por debajo de dicho

nivel de ratificaciones, los Estados deberían disponer de más tiempo para poner su legislación en conformidad con los convenios.

- 43.** La miembro gubernamental de Portugal observó que las normas y los procedimientos de control son elementos fundamentales para alcanzar los objetivos que conducen al trabajo decente. El examen de las medidas tendientes a reforzarlos debía continuar. Desde 1994, se habían examinado distintas medidas destinadas a promover, reforzar y modernizar las actividades normativas. Convenía tener presente que, en lo que respecta a la revisión de normas, la finalidad es la de reforzar su pertinencia y eficacia, así como su aplicación universal sin debilitar el nivel de protección garantizado. Los convenios sobre horas de trabajo deberían ser objeto de una discusión en la Conferencia para que respondan a las nuevas realidades y protejan en particular a los trabajadores del sector no estructurado. El sistema de control es flexible y bien estructurado. Las dificultades que encuentra el sistema de control no se deben a una necesidad de perfeccionamiento, pese a que ello es deseable, sino más bien a la falta de cumplimiento de las obligaciones constitucionales vinculadas a las normas, lo que obstaculiza su eficaz perfeccionamiento. Las actividades de sensibilización y de cooperación permitirían superar dichas dificultades. El miembro gubernamental de Guatemala apoyó plenamente los procedimientos de control, los cuales permiten hacer respetar las obligaciones derivadas de la ratificación de los convenios. El miembro gubernamental de la Federación de Rusia compartió la opinión de aquellos que insistieron en que se refuercen y perfeccionen los mecanismos de control.
- 44.** Varios miembros gubernamentales (Brasil, China, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Egipto, Eslovaquia, Filipinas, India, Kenya, Portugal) se refirieron al elevado número de ratificaciones como consecuencia de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, lanzada en 1995, mencionando en particular los convenios fundamentales que sus países habían ratificado. El informe de la Comisión de Expertos indica que la campaña ha permitido que se registren más de 150 ratificaciones de convenios fundamentales, y cubre también al Convenio núm. 182. Ciertos miembros gubernamentales hicieron también referencia a los convenios prioritarios u otros ratificados por sus países (Kenya, Líbano), a las dificultades que se encontraron, y a los progresos logrados en relación con los convenios no ratificados (India).
- 45.** El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán consideró que la falta de ratificación no debía ser considerada automáticamente como falta de voluntad política, en particular respecto de los países en desarrollo confrontados a problemas económicos y de procedimiento. Los países en desarrollo se enfrentan a diversos problemas originados en sus entornos culturales, económicos y educativos diferentes, estos problemas son distintos de los países industrializados. El proceso de mundialización no ha hecho sino aumentar estas dificultades. Se debería aportar un apoyo técnico y moral a los países que expresen su compromiso de participar en las actividades de la OIT. El miembro gubernamental de Nigeria hizo un llamamiento a la OIT y a las otras agencias interesadas para que acuerden una particular atención a África y a los países muy endeudados cuando se examine la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales.
- 46.** Varios miembros gubernamentales (Bélgica, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Etiopía, Filipinas, India) aludieron a la Declaración. La miembro gubernamental de Bélgica consideró que el control de aplicación de los convenios y el papel promocional de la Declaración deben ser, cada uno a su manera, una fuente de enriquecimiento. El miembro gubernamental de la India indicó que la manera más apropiada de promover las normas es mediante la ratificación y la Declaración no debería ser un pretexto para no ratificar los convenios fundamentales.

-
47. Muchos miembros gubernamentales (Cuba, Eslovaquia, Etiopía, Filipinas, Líbano, Singapur) y el miembro trabajador del Pakistán subrayaron la importancia del diálogo social tanto a nivel de los Estados como en los trabajos de la Comisión de la Conferencia.
48. Muchos miembros trabajadores (Alemania, Canadá, Francia, Grecia, Guatemala, Italia, Madagascar, Pakistán, Senegal, Singapur) se refirieron a la política normativa, en particular en relación con la declaración de los miembros empleadores sobre la complejidad de las normas y las dificultades de ratificarlas. El miembro trabajador de Senegal advirtió que, sin la actividad normativa, la OIT perdería su misión de protección social y su carácter humanitario en el mundo del trabajo. El miembro trabajador de Francia hizo notar que la OIT, ante todo, fabrica normas. Las normas son la columna vertebral de la Organización y la garantía de la vida democrática. El miembro trabajador de Guatemala subrayó que los convenios son herramientas fundamentales y eficaces independientemente de la cantidad de Estados que los hayan ratificado. El miembro trabajador de Madagascar consideró que las normas habían permitido hacer progresos considerables para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, así como también para alcanzar las condiciones indispensables del desarrollo armónico de las empresas.
49. El miembro trabajador del Canadá, en tanto que portavoz de los trabajadores y trabajadoras en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración y en el Grupo de Trabajo durante todo el período en que se examinó la revisión de los convenios, subrayó que las conclusiones del Grupo de Trabajo habían sido objeto de un consenso tripartito. Los convenios denominados desactualizados abarcaban a grupos importantes de trabajadores y trabajadoras. Dichos convenios no podían ser considerados como obsoletos, dado que un gran número de Estados Miembros, vinculados por ellos, no ratificaron aún los nuevos convenios. Hay incluso Estados Miembros que han ratificado los convenios llamados desactualizados, luego de la revisión y adopción de nuevas normas. Para los miembros trabajadores, mientras que un convenio cubra a un grupo de trabajadores y trabajadoras, no puede considerarse como desactualizado, dado que subsiste el motivo que llevó a su adopción. Tal como había sido la posición del Grupo de los Trabajadores desde el inicio del ejercicio de la revisión de normas de la OIT, la revisión de los convenios anteriores a 1985 debía acompañarse con la adopción de nuevas normas y la promoción de las normas actualizadas. La experiencia muestra que los convenios que se consideran imposibles de ratificar, son ratificados más tarde por muchos Estados Miembros, tras indicar cuáles eran los obstáculos que impedían su ratificación y luego que la Oficina haya dado la asistencia técnica necesaria. Tal es el caso del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) que algunos, para justificar la falta de ratificación, habían calificado de poco flexible — siendo uno de los convenios más flexible entre los ocho fundamentales. De hecho, el Convenio núm. 138 había recibido numerosas ratificaciones desde el lanzamiento en 1995 de la campaña de ratificación. Haciendo alusión a las declaraciones de los miembros empleadores, según las cuales la OIT no debía adoptar convenios «en cadena» so pena de perder credibilidad y contacto con la realidad, el orador se interrogó sobre a qué realidad estaban aludiendo. La única realidad que los trabajadores conocen es la que describía, página tras página, el informe de la Comisión de Expertos y que refleja la realidad a la que se enfrentan en distintos grados los trabajadores y trabajadoras de todo el mundo. El único problema de credibilidad de la OIT no son sus normas, sino la falta de poder de la Organización para hacerlas aplicar. No será adoptando normas que no contradigan la legislación vigente en los Estados Miembros que la OIT obtendrá más credibilidad, ya que ello significaría que la OIT adopta normas que no modifican las situaciones existentes. La OIT aumentará su credibilidad cuando los Estados Miembros acepten modificar sus legislaciones y se hagan cargo de sus obligaciones respecto de los millones de trabajadores y trabajadoras a los que pretenden proteger. El miembro trabajador de Colombia, al inquietarse ante las perspectivas de olvidar los convenios obsoletos, mencionó el mecanismo de revisión en curso del Convenio núm. 103

sobre la protección de la maternidad, presentado como un convenio obsoleto y con pocas ratificaciones.

- 50.** El miembro trabajador de Alemania expresó que compartía la opinión negativa del miembro gubernamental de Alemania sobre la propuesta de los miembros empleadores de que se adopten inicialmente normas de duración limitada («normas al ensayo») para examinar su eficacia práctica. La formulación de principios generales para responder a una necesidad de flexibilidad tendría por consecuencia la de reforzar el desarrollo de la jurisprudencia o la de limitar los procedimientos de control. Las declaraciones y resoluciones no son obligatorias y pueden tener un papel exclusivamente complementario. Sería contradictorio preconizar una mejor protección a nivel internacional para las inversiones y la propiedad intelectual en lugar de asegurar una protección más adecuada de los derechos de los trabajadores. La miembro trabajadora de Singapur compartió la opinión anterior y, al advertir la tendencia a la desreglamentación, expresó su desacuerdo con quienes consideran que el mercado del trabajo debe seguir la misma trayectoria. Las relaciones de trabajo son diferentes de las relaciones comerciales, y por tanto, la libertad contractual aplicada de manera rígida a las relaciones de trabajo conduciría a la injusticia. El miembro trabajador del Pakistán declaró que las normas demasiado flexibles no garantizan la protección, que es un derecho de los trabajadores.
- 51.** Varios miembros trabajadores (Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Singapur) hicieron referencia a las ratificaciones. El miembro trabajador de Francia subrayó la labor efectuada para privilegiar la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales, pero aclaró que ello no debía suceder en detrimento de las otras normas. La miembro trabajadora de Italia advirtió que, pese al aumento importante de la tasa de ratificaciones de los convenios fundamentales, hay otros convenios esenciales que los países deben ratificar. El miembro trabajador de los Países Bajos consideró que la ratificación de los convenios fundamentales por todos los Estados Miembros es esencial. El informe global del seguimiento de la Declaración podría ser útil para la campaña de ratificaciones. El miembro trabajador del Reino Unido declaró, en relación con la tasa de ratificaciones, que es evidente que haya diferencias. Los convenios sectoriales no podían beneficiarse de una ratificación universal, los convenios son ratificados durante un largo período, convenios tales como el Convenio núm. 29 proseguían todavía ratificándose; y el Convenio núm. 138 había experimentado un súbito aumento de ratificaciones desde que la OIT había concentrado su atención sobre el problema del trabajo infantil. El factor más importante para tomar la decisión de ratificar es todavía la voluntad política. La miembro trabajadora de Singapur apreció la elevada cantidad de ratificaciones registradas como consecuencia de los esfuerzos de sensibilización.
- 52.** La miembro trabajadora de Italia llamó la atención sobre las ventajas económicas que se derivaban de la ratificación y aplicación de las normas, advirtiendo que — en un contexto de liberalización y mundialización — es más necesaria la democracia y la participación. El deterioro de las normas no traería ventajas ni siquiera para los empleadores. Los valores morales contenidos en las normas, instrumentos fundamentales para el desarrollo de políticas eficaces de crecimiento económico y social, son la base de una economía sana. La nueva sociedad otorga un mayor valor a la innovación que requiere trabajadores bien formados y el desarrollo de capacidades de innovación. La proliferación de trabajo informal, las condiciones de trabajo precarias y el trabajo infantil no contribuirían a promover una sociedad basada en el conocimiento.
- 53.** El observador de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte se refirió a la Declaración Sociolaboral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), adoptada en diciembre de 1998, y subrayó la importancia de la inspección del trabajo para la aplicación de las normas nacionales e internacionales del trabajo.

54. Los miembros trabajadores indicaron, en lo que concierne al futuro de la política normativa de la OIT, que se oponen firmemente al discurso según el cual la complejidad del mundo no permitiría la adopción de nuevas normas universales. Se trata de un discurso sorprendente que tuvo lugar al mismo tiempo que en los principales foros de la economía mundial se hablaba de la necesidad de nuevas reglas: las reuniones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y principalmente la Conferencia Ministerial de Seattle, fueron la demostración palpable; el Acuerdo multilateral sobre las inversiones (AMI) constituía otro ejemplo. Los miembros trabajadores prefirieron renovar su confianza a la OIT y adoptar en junio de 1998 la Declaración de la OIT relativa a los principios y los derechos fundamentales del trabajo. La necesidad de adoptar nuevas normas no es una evidencia teórica, sino una realidad de los contactos cotidianos de los dirigentes sindicales con los trabajadores y trabajadoras del mundo entero. Para convencerse de ello basta con enumerar algunos de los nuevos desafíos y de los nuevos cambios: la precariedad de los mercados de trabajo; la práctica del subempleo; el debilitamiento de los derechos que se desprendían de los contratos colectivos de trabajo y de los contratos individuales; la abdicación de los gobiernos, generalmente bajo la presión de las instituciones de Bretton Woods, en favor de una política macroeconómica y voluntarista en pro del empleo; la preeminencia de los criterios económicos con respecto a los criterios sociales; la introducción de nuevas tecnologías; la dualidad creciente de las sociedades; la «informalización» de sectores económicos enteros; la degradación de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de sus familias. Por todas estas razones, los miembros trabajadores consideraron que los trabajadores y trabajadoras del mundo tenían hoy más que nunca necesidad de la OIT y de su política normativa. Según algunos oradores, la OIT no ha cesado de adoptar nuevos instrumentos. Lo anterior, es ignorar completamente la realidad de los últimos años. Basta con hojear el Código Internacional del Trabajo para percibirlo. La adopción de la Declaración de 1998 y del Convenio núm. 182 han mostrado una evolución en el buen sentido y no un paso hacia la adopción de normas inútiles. Algunos soñaban con un mundo sin barreras, sin reglamentaciones sociales propugnando la supresión de normas universales y del sistema de control de la OIT, pero los miembros trabajadores no se responsabilizan de lo que ello puede implicar, a saber, una economía mundializada que funcione gracias a la mano invisible de Adam Smith. O se afirman de buena fe los beneficios de la mundialización, o se propugna la supresión de normas universales, pero los miembros trabajadores no apoyan simultáneamente los dos caminos. Las organizaciones de trabajadores no se oponen a la mundialización, sino a una mundialización salvaje, a una desregulación que sólo tenga en cuenta criterios de crecimiento económico y de rentabilidad, que cuente únicamente con los beneficios económicos. Para los miembros trabajadores, la mundialización económica debería acompañarse de la mundialización social, es decir, el valioso patrimonio que se desarrolló a partir de los principios, los convenios, las recomendaciones y el sistema de control de la OIT, de los cuales ellos se consideran sus guardianes. Por otra parte, los miembros trabajadores, en relación con la revisión de las normas existentes, declararon no comprender por qué los empleadores y algunos gobiernos tienen una reacción «alarmista» sobre la cuestión. Un debate fructífero se viene desarrollando desde hace varios años, debate que todavía no ha finalizado. El Presidente del Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas presentó un informe muy claro sobre sus labores y los resultados concretos y tangibles obtenidos hasta el momento. Los miembros trabajadores solicitaron un debate más sereno, más cercano al mandato de la OIT y a la importancia de su misión, teniendo en cuenta los acontecimientos que suceden en el mundo real. Los miembros trabajadores no desean formular consideraciones ideológicas que no traducen ni la realidad del mundo de trabajo actual ni tampoco se basan en un mínimo de datos reales. Si en ciertas ocasiones se hizo una «interpretación excesiva», no fue por culpa de la Comisión de Expertos ni del Grupo de los Trabajadores ni de la mayoría de los gobiernos presentes.

-
- 55.** Los miembros trabajadores declararon que el sistema normativo no sólo debía seguir siendo el motor de la OIT para dar impulsos vitales a la Organización y sus mandantes, sino también la columna vertebral que estructura y sostiene al conjunto de sus actividades. Los miembros trabajadores concluyeron la discusión general recordando su íntima convicción, según la cual, las normas internacionales del trabajo son la condición indispensable para un desarrollo social estructurado y sostenible, basado en la justicia social.
- 56.** Los miembros empleadores quisieron aclarar algunos malos entendidos que se pudieron haber producido respecto de sus declaraciones anteriores. En relación con el concepto de mundialización, algunos oradores apuntaron a los supuestos peligros derivados del fenómeno. Los miembros empleadores quisieron subrayar la importancia de analizar las consecuencias del proceso de mundialización y destacaron la necesidad de examinar las oportunidades que ofrece la mundialización. A efectos de garantizar que todas las partes puedan participar y beneficiarse de la mundialización, es importante crear las condiciones comerciales libres y equitativas que, por una parte, respeten la ventaja comparativa de algunos países, al tiempo que, por otra, garanticen el beneficio de las oportunidades creadas para los demás. Además, es fundamental que todos los participantes en el proceso de mundialización puedan reaccionar rápidamente a los numerosos cambios introducidos por una economía global que cambia de manera vertiginosa. Para contribuir a dicha reacción rápida existe una clara necesidad de reglas a las que todos se deben adherir, así como la necesidad de más inversiones en educación. Además, la mundialización requerirá también una actividad normativa de mejor calidad en el futuro. Los miembros empleadores quisieron aclarar que su posición no era tal que consideren que las normas son obsoletas. Sin embargo, pusieron de relieve la necesidad de mejores normas. En dicho contexto, recordaron las largas y difíciles discusiones en torno a las enmiendas a la Constitución. Los miembros empleadores declararon que el informe del Grupo de Trabajo puso de manifiesto que al menos 76 de los convenios analizados hasta la fecha no estaban actualizados, eran absolutamente obsoletos o requerían una revisión. Un análisis de la necesidad de revisión de los convenios restantes, llevaría, muy probablemente, a la conclusión de que el 50 por ciento de dichos convenios no está actualizado, es obsoleto o requiere una revisión. No es, por tanto, exagerado decir que la estructura normativa de la OIT ya no se corresponde con la realidad actual. Ante tal situación, los miembros empleadores indicaron que existía la necesidad de nuevos tipos de normas en el futuro. Los miembros empleadores quisieron reiterar la gran importancia que concedían a algunas normas, como por ejemplo, el Convenio núm. 182. No obstante, existe la necesidad de que en el futuro se incluya en el proceso normativo, por ejemplo, directivas, principios y convenios, con menos disposiciones y detalles técnicos. Dichos tipos de normas deberían ser de utilidad, tanto para los empleadores como para los trabajadores, en base a un consenso amplio. En ese sentido, debería analizarse la posibilidad de normas «al ensayo», siendo decisivo conocer las consecuencias derivadas de la ratificación de las normas. Dado que las leyes nacionales son a menudo puestas a prueba en tanto que leyes experimentales, la OIT debería considerar también iniciativas en tal sentido.
- 57.** Los miembros empleadores abordaron también la objeción planteada por el miembro gubernamental de Alemania, según la cual era imposible, en virtud del derecho internacional, la derogación de las normas. Si bien la derogación de los convenios de la OIT es, sin lugar a dudas, más complicado que la derogación de leyes nacionales, la posibilidad de actuar en tal sentido ya fue examinada y aprobada por la Conferencia. Además, las aspiraciones de la comunidad mundial tenían primacía sobre la cuestión jurídica planteada.
- 58.** Los miembros empleadores se refirieron asimismo a un punto planteado por el miembro trabajador del Reino Unido, en respuesta a la declaración introductoria de los miembros

empleadores. Quisieron aclarar que, en su declaración introductoria, sólo habían manifestado que las normas de la OIT reflejaban condiciones generales presentes en el mundo laboral. Además, resaltaron que la jurisprudencia no es una noción semejante a la del «case law». El «case law» rige únicamente en caso de inexistencia de una legislación escrita. Estrictamente hablando, la jurisprudencia es la aplicación de la ley escrita por parte de los tribunales. La Comisión de Expertos siempre había considerado correctamente sus deliberaciones como comentarios sobre casos individuales, y sus comentarios no son considerados como jurisprudencia sino para poner de relieve su valor. Como ella declarara en muchas ocasiones, la Comisión de Expertos no tiene la función de un órgano jurisdiccional y por consiguiente no podían considerarse sus comentarios como jurisprudencia.

59. En respuesta a una cuestión planteada por el miembro trabajador de los Países Bajos sobre la tasa de ratificaciones, los miembros empleadores reiteraron su observación de que se había producido un descenso significativo en el número de ratificaciones en los últimos años. Convinieron en que la caída de la tasa de ratificaciones refleja una falta de voluntad política de ratificar los convenios, detrás de la cual subyace una tendencia política concreta de no ratificar los convenios. Por consiguiente, se debía sacar la conclusión de que existe la necesidad de un tipo diferente de normas, tal como también reconocieron varios gobiernos.
60. Los miembros empleadores desearon tratar un punto que había sido planteado en relación con la supuesta contradicción inherente entre el capital y el trabajo. Recordaron que la función de los empleadores es la creación de productos al más bajo costo, en las condiciones de trabajo más elevadas posibles. Ello es factible sólo si existe una estrecha colaboración entre los trabajadores y los empleadores, lo que se puede garantizar únicamente a través del diálogo social. Aun, si no se hubiese alcanzado un acuerdo en todas las cuestiones, el diálogo social es una labor de todos en la Comisión de la Conferencia, con un sentido de responsabilidad social de todos aquellos interesados. Quienes creían que trabajo y capital eran irreconciliables, no hacían más que repetir un dogma político que se remonta a la noche de los tiempos.
61. La Comisión tomó nota con interés de las informaciones comunicadas por los miembros gubernamentales de los siguientes países sobre las perspectivas de ratificación: *Bélgica* (se presentará al Parlamento durante el verano un proyecto de ley por la que se aprueba el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)); *República Checa* (el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135); el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144); el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) serán ratificados próximamente); *China* (el Gobierno estudia la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 182; sigue su curso el proceso de ratificación del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)); *Etiopía* (se ha sometido a la aprobación del Parlamento el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio núm. 182); *Filipinas* (se encuentran en curso la ratificación del Convenio núm. 29 y del Convenio núm. 182, las consultas tripartitas requeridas por el Convenio núm. 144 han concluido. La ratificación debe intervenir a la mayor brevedad); la *India* (se encuentra en un estado avanzado la ratificación del Convenio núm. 182 y se está redactando un proyecto legislativo fijando en 14 años la edad mínima de admisión al empleo para ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Se contempla además ratificar el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948; *República Islámica del Irán* (el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales recientemente sometió, con una opinión favorable, al Presidente el Convenio núm. 182. El Presidente ha dado su apoyo a la ratificación y el Parlamento estudia actualmente su aprobación); *Líbano* (las autoridades estudian la ratificación del Convenio

núm. 182 y las medidas previstas para darle efecto); *Paraguay* (el Gobierno propuso al Congreso la ratificación del Convenio núm. 182); *Sri Lanka* (será concluido en los próximos meses el proceso de ratificación del Convenio núm. 182); *Suiza* (los instrumentos de ratificación de los Convenios núms. 144 y 182 serán depositados a la brevedad).

Cumplimiento de las obligaciones vinculadas con las normas

- 62.** Los miembros trabajadores, recordando que la ratificación en sí misma no es suficiente y que los gobiernos tienen la obligación de enviar regularmente memorias, comprobaron que sólo el 61 por ciento de las memorias debidas habían llegado a la Oficina y que muchas de ellas eran incompletas. El cuadro de las memorias recibidas y no recibidas que figuraba en el anexo del informe mostraba que cerca de una cuarta parte de los Estados Miembros no enviaron las memorias debidas u omitieron enviar la mayoría de aquéllas. El buen funcionamiento del sistema de control dependía en gran parte del envío dentro de los plazos previstos de las memorias debidas; pese a las recientes reformas, la evolución de las cifras sobre el envío de memorias no parecía ser positiva ni alentadora. Las modificaciones que se hicieron al sistema de envío de memorias para facilitar la tarea de los Estados Miembros se evaluarán en 2001 y los miembros trabajadores declararon que esperaban con interés la discusión al respecto en ocasión de la Conferencia de 2002. Al referirse al párrafo 79 del informe de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores evocaron también el problema de las memorias incompletas y recordaron que la falta de colaboración de un gobierno con los órganos de control constituía un motivo importante para dar lugar a que se incluya un país en la lista de los casos que se discuten, pudiendo incluso reforzarse las conclusiones de modo a que figuren en un párrafo especial.
- 63.** Los miembros trabajadores recordaron el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los procedimientos de control y comprobaron que las organizaciones habían nuevamente enviado un número importante de observaciones (257, la mayoría procedentes de organizaciones de trabajadores). Para tener una idea global de la implicación de las organizaciones de trabajadores, también se debía tomar en cuenta los otros procedimientos de la OIT a los cuales están asociados las organizaciones, en particular las reclamaciones (en virtud del artículo 24 de la Constitución), las quejas (en virtud del artículo 26) y las quejas ante el Comité de Libertad Sindical. La cantidad de casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical seguía aumentando de manera significativa. Los miembros trabajadores apoyaron las consideraciones de la Comisión de Expertos en el sentido de que se habían recibido pocos comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de los convenios relativos al trabajo infantil, quienes podían desempeñar un papel importante para el control de aplicación de dichos convenios.
- 64.** Los miembros empleadores expresaron que la Comisión de Expertos lamentó el número decreciente de memorias presentadas por los Estados Miembros. Muchos países no cumplen con sus obligaciones en la materia. Sin embargo, si los Estados Miembros no enviaban informaciones a la Comisión de Expertos y a la Comisión de la Conferencia, es imposible determinar si cumplen con sus obligaciones en relación con la aplicación de las normas. El respeto de las obligaciones relativas al envío de memorias es fundamental. No obstante, sólo se recibió el 61,4 por ciento de las memorias solicitadas al finalizar la reunión de la Comisión de Expertos, lo que marca un récord histórico en la falta de cumplimiento de dichas obligaciones. Los nombres de los Estados Miembros que enviaron sus memorias después de terminado el período de reunión de la Comisión de Expertos, pero antes de la Conferencia, se mencionaron en el informe, algo que los miembros empleadores solicitaban desde hacía tiempo. Sin embargo, aún transcurrirá largo tiempo

antes de que se identifique a los países que durante años han recurrido a dicha práctica sistemáticamente encaminada a evitar las críticas en la Comisión de la Conferencia. La Comisión de Expertos también lamentó el retraso en la presentación de las primeras memorias debidas luego de la ratificación de un convenio. Es difícil comprender dónde reside el problema respecto de las primeras memorias, dado que cuando un país ratifica un convenio debería haber estudiado con antelación su legislación y práctica y, por ende, no debería tropezar con dificultades prácticas para preparar su primera memoria. Las dificultades en relación con las primeras memorias no suelen atraer la atención de la Comisión de la Conferencia, que sólo tiende a examinar los casos más graves.

- 65.** Los miembros empleadores declararon que las informaciones sobre los casos de progreso son un aspecto positivo destacado por el informe de la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores lamentaron que la Comisión de la Conferencia tuviese que concentrarse en los casos graves.
- 66.** Los miembros empleadores observaron que la Comisión de Expertos instó a que las memorias sobre los convenios incluyeran información sobre su aplicación práctica e incluso mencionó a los países que suministraron tales informaciones y consideraron que esas informaciones eran de importancia fundamental en las memorias sobre la aplicación de los convenios.
- 67.** Los miembros empleadores declararon que el aumento constante en el número de reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución demostraba que hay que revisar rápidamente el procedimiento. Lo que normalmente ocurría es que los conflictos nacionales se plantean ante una instancia internacional. En su informe del año pasado, la Comisión de Expertos evocó la posibilidad de realizar cambios prácticos en un futuro inmediato. Estos asuntos fueron obviamente planteados en relación con la discusión actual sobre la política normativa, pero no deberían dejarse pendientes por mucho tiempo. Se requieren cambios también en relación con el número cada vez mayor de casos presentados al Comité de Libertad Sindical. Como la mayoría de los casos son iniciados por organizaciones de los trabajadores, se debía dar una oportunidad a las federaciones de empleadores para dar su opinión. En la práctica, lo anterior no siempre sucedía.
- 68.** Los miembros empleadores tomaron nota de las consideraciones generales recordadas por la Comisión de Expertos en relación con la sumisión de los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes y de las explicaciones sobre el alcance de dicha obligación. En ciertos casos, la demora en relación con la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes cubre muchos años. Los plazos de 12 y 18 meses siguientes a la adopción de un instrumento, fijados para la sumisión, podían resultar demasiado breves para los Estados democráticos, en los cuales se deben celebrar muchas consultas a distintos niveles y convendría examinar cómo pueden ampliarse dichos plazos.
- 69.** Varios miembros gubernamentales (Alemania, Cuba, Kenya, Portugal) expresaron su preocupación ante el declive de la ejecución de la obligación de envío de memorias dado que el sistema de control no puede funcionar si las memorias no son comunicadas. El miembro gubernamental de Alemania consideró que la ratificación de los convenios debería acompañarse al mismo tiempo por una información y asistencia técnica, a la cual se refirieron también los miembros gubernamentales de Cuba y Portugal. Según el miembro gubernamental de Kenya convendría establecer cuál es la naturaleza de los obstáculos — administrativa, financiera o técnica — y ofrecer una asistencia susceptible de ayudar a cumplir las obligaciones constitucionales.

-
70. El miembro gubernamental de Alemania subrayó que se debían discutir las declaraciones de los miembros empleadores sobre el recurso al procedimiento de reclamación y los procedimientos especiales del Comité de Libertad Sindical. El número elevado de casos no debía ser objeto de críticas en la medida en que las personas afectadas tenían derecho de recurrir a dichos procedimientos para obtener reparación. Al elaborarse y adoptarse el artículo 24 de la Constitución, quedó entendido que los conflictos internos serían presentados ante un foro internacional.
71. El miembro trabajador de Alemania compartió la opinión del miembro gubernamental de Alemania. El miembro trabajador de Francia declaró que tratándose de la Declaración, el contenido del informe global mostraba violaciones persistentes en materia de libertad sindical que justificaban plenamente la existencia del Comité de Libertad Sindical. El miembro trabajador de Grecia esperó que la declaración de los miembros empleadores no haya buscado limitar la acción del Comité de Libertad Sindical. La miembro trabajadora de Singapur declaró que las normas y tribunales internacionales existen para reparar el fracaso de los países que no logran resolver los problemas a nivel nacional.
72. Los miembros trabajadores se refirieron a ciertas intervenciones sobre las reclamaciones y quejas, según las cuales la OIT se enfrenta a una avalancha de quejas no justificadas e introducidas a la ligera. Sin embargo, los hechos que figuran en el documento que la Oficina presentó al Consejo de Administración, muestran que el número de quejas presentadas en virtud del artículo 24 se eleva a 89 en los 80 años de existencia de la OIT. Lo anterior representa poco más de una reclamación por año, con el récord de 1994 en el que se presentaron 13 reclamaciones. Si se tiene en cuenta los 182 convenios, los 175 Estados Miembros y varios miles de organizaciones sindicales y patronales susceptibles de presentar quejas, el problema que se plantea no es el del exceso sino el de la poca utilización del procedimiento. La Oficina lo reconoce al hacer notar que el escaso aumento, en los últimos años, tiene su origen en una toma de conciencia sobre su existencia y a la familiarización con los procedimientos por parte de las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, lo que en gran parte se debe a la acción de promoción y de información emprendida por la Oficina en respuesta a las instrucciones recibidas de la Conferencia y del Consejo de Administración al comienzo de los años ochenta, así como al desarrollo de la democracia en un número creciente de países. O bien se solicita una promoción del sistema de reclamaciones y de quejas como parte integrante del sistema de control de la OIT o bien se deplora el aumento, en realidad moderado, del número de reclamaciones y quejas presentadas.
73. Los miembros trabajadores agradecieron a los gobiernos por haber brindado informaciones a la Comisión sobre los progresos en materia de ratificaciones y aplicación de convenios de la OIT en sus respectivos países. Sin embargo, lamentaron que dichas informaciones no hayan sido sometidas en buena y debida forma en los plazos prescriptos para permitir a la Comisión de Expertos tomarlas en cuenta en su informe anual. El sistema no puede funcionar si los gobiernos no cumplen con los compromisos asumidos por la ratificación. Los miembros trabajadores lamentaron en gran medida el nivel extremadamente bajo de memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución y desearon que la Oficina refuerce el diálogo con los gobiernos para encontrar soluciones.
74. Los miembros empleadores, al abordar los procedimientos de reclamaciones y quejas, explicaron que nunca habían preconizado la eliminación de esos procedimientos, sino que se trata tan sólo de cambios necesarios. Subrayaron que debería exigirse a las organizaciones, que presentaron reclamaciones y quejas, que tengan su domicilio en el país contra los que se habían iniciado tales procedimientos. Además, puntualizaron que, cuando los procedimientos se dirigen a los gobiernos de los países interesados, los empleadores también estaban involucrados por tales procedimientos. Por lo general, no se había dado a

los empleadores la oportunidad de presentar su opinión acerca de las circunstancias alegadas. Se requiere, por lo tanto, un cambio en los procedimientos, de modo que se garantice el principio por el cual todas las partes en un procedimiento tienen el derecho a ser oídas antes de la adopción de una decisión final.

75. El representante del Secretario General indicó que la práctica actual del Comité de Libertad Sindical es la de no tomar en cuenta los comentarios de una tercera parte (empleadores o sindicatos) salvo que les sean sometidos a través del gobierno interesado. Por ello, los comentarios que se envían directamente al Comité no son aceptados. El Comité tiene la costumbre de examinar ocasionalmente sus procedimientos y la cuestión podría ser estudiada en oportunidad de un próximo examen del procedimiento, si los miembros empleadores del Comité formulan tal solicitud.

Otros asuntos sobre la aplicación de ciertos convenios

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

76. Los miembros trabajadores declararon que tras los debates que se celebraron en la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos formuló en su informe del último año una observación general con el objeto de obtener informaciones de todos los Estados vinculados por el Convenio núm. 29. Los miembros trabajadores insistieron en la importancia de dicha observación y esperan con interés sus resultados en el informe del próximo año.
77. El miembro gubernamental del Reino Unido se refirió al problema del trabajo en las prisiones, mencionado en el informe de la Comisión de Expertos. En 1999, se había abierto un amplio debate sobre el trabajo en las prisiones de gestión privada, al discutirse ciertos casos en la Comisión de la Conferencia en relación con el Convenio núm. 29. Muchos Estados Miembros consideraron que la aplicación del Convenio núm. 29, elaborado hace más de 70 años, planteaba ciertas cuestiones complejas en el marco actual. La Comisión de Expertos parece determinada a que la cuestión de los reclusos «cedidos o puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado» se examine nuevamente. Se observó que la Comisión de Expertos había solicitado el año pasado respuestas a una observación general, las cuales debían comunicarse durante el 2000 y la Comisión de Expertos esperaba tratar la cuestión en su informe del año próximo. Es totalmente oportuno realizar el próximo año un examen exhaustivo y detallado del tema del trabajo en las prisiones privadas, después de que la Comisión de Expertos se pronuncie sobre la cuestión. La Comisión de la Conferencia estaría entonces mejor ubicada para examinar globalmente la cuestión y para establecer comparaciones. En un futuro cercano se debería elaborar un nuevo *Estudio general* sobre el trabajo forzoso. El miembro gubernamental de Kenya consideró que la cuestión del trabajo de los reclusos según el Convenio merecía una renovada atención. El miembro gubernamental de la India consideró que el Convenio núm. 29 no es el instrumento más apropiado para el examen de la problemática del trabajo infantil.
78. El miembro trabajador del Reino Unido declaró apreciar la posibilidad de una discusión constructiva en la Comisión de 2001 relativa a la explotación de los reclusos por las compañías privadas tanto en cárceles estatales como en las privadas. El hecho de que la cuestión se trate con detalle en el próximo informe de la Comisión de Expertos, no significa que los gobiernos no deban respetar sus obligaciones. Las observaciones de la Comisión de Expertos sobre numerosos casos ayudó a clarificar las obligaciones derivadas del Convenio núm. 29.

Convenios sobre el trabajo infantil

- 79.** Los miembros trabajadores apreciaron la atención que el informe de la Comisión de Expertos otorgó a los instrumentos de la OIT para luchar contra el trabajo infantil. La adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) es de vital importancia y observaron que ya se registraron 19 ratificaciones y que el proceso de ratificación está en curso en muchos países más. La siguiente etapa consistirá en la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 182. Para tal cometido, tanto el programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) así como el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), podrán ser herramientas de suma importancia.
- 80.** Los miembros empleadores, advirtiendo que la Comisión de Expertos trataba de manera más detallada cuestiones relativas al trabajo infantil, recordaron que el Convenio núm. 182 se adoptó a la unanimidad y recibió con rapidez sus dos primeras ratificaciones en noviembre de 1999, lo que permitirá su entrada en vigor en noviembre de 2000. Al respecto, los miembros empleadores afirmaron que, al parecer, había una competencia para establecer cuál país era el primero en ratificar el Convenio. Esto tuvo por consecuencia que las primeras ratificaciones procedan de países con considerables problemas en el cumplimiento de su obligación constitucional para presentar memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. En este sentido, los miembros empleadores expresaron su acuerdo con lo declarado por la Comisión de Expertos de que la ratificación no es, por supuesto, un fin en sí mismo. No obstante, en lugar de declarar que la ratificación es «una manifestación del compromiso internacional del Estado y de su voluntad de responder por toda alegación de inobservancia», los miembros empleadores consideraron que, la ratificación es ante todo una expresión de la obligación de aplicar el contenido del Convenio ratificado, así como también de la disposición del Estado de informar sobre la aplicación de los convenios en el caso de alegación de inobservancia. En lo que respecta al Convenio núm. 182, lo anterior significa que las peores formas de trabajo infantil deben eliminarse totalmente. También recordaron que una memoria completa y sustancial no sólo debe contener información sobre las disposiciones legales en vigor sino también sobre su aplicación en la práctica.
- 81.** Varios miembros gubernamentales (Alemania, Cuba, Egipto, Kenya, Líbano, Portugal, Sri Lanka) se refirieron a las consideraciones consagradas por la Comisión de Expertos relativas a la aplicación de los convenios sobre trabajo infantil. El miembro gubernamental de Kenya afirmó que la protección de los niños constituye un elemento fundamental de la justicia social y de la paz universal. El trabajo infantil está en contradicción con todo esfuerzo que busque el desarrollo del ser humano, el acceso a un trabajo digno y decente y la reducción de la pobreza.
- 82.** La miembro gubernamental de Portugal se felicitó del número ya elevado de ratificaciones del Convenio núm. 182 y subrayó la importancia de la ratificación y aplicación del Convenio núm. 138. La miembro gubernamental de Cuba consideró que la Comisión de Expertos tendrá que aclarar la relación entre los dos Convenios. Refiriéndose a la distancia que existe entre una legislación pertinente y su aplicación práctica, el miembro gubernamental de Alemania subrayó la importancia de disponer de datos estadísticos y otras informaciones sobre la aplicación práctica, indispensables para conocer lo que realmente representa el trabajo infantil. Se requerían también informaciones necesarias sobre la inspección del trabajo y la naturaleza de las sanciones aplicadas. La miembro gubernamental de Cuba compartió el punto de vista de que convenía consagrarse a las medidas prácticas que cubren numerosos aspectos económicos y sociales, el desarrollo de sistemas de enseñanza, programas a favor del empleo de adultos, programas de salud y, de manera general, el grado de protección social, el cual influye directamente en la situación

de los niños y sus posibilidades para desarrollarse en todos los campos. La miembro gubernamental del Líbano, igualmente, se refirió a las medidas prácticas y subrayó que la aplicación efectiva de la legislación sobre la prohibición del trabajo infantil exige que se cumplan ciertas condiciones, tales como un cierto nivel de crecimiento económico y social, la existencia de encuestas fiables que identifiquen los sectores donde predomina el trabajo infantil, la ejecución de programas que compensen la consecuencia del retiro de los niños y programas de formación. La Oficina debería dar asistencia a los países que lo deseen y el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) tiene una gran responsabilidad en la materia. Una de las principales responsabilidades del IPEC es reforzar el papel de los servicios de inspección del trabajo en relación con el control de aplicación de la legislación nacional y de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil mediante ofertas de formación por parte de la OIT para asistir a que los inspectores de trabajo detecten y resuelvan los casos de trabajo infantil que conocen en el terreno. El miembro gubernamental de Egipto, refiriéndose al problema de la falta de datos fiables sobre trabajo infantil, subrayó la necesidad de recoger datos precisos tanto sobre el desarrollo de sistemas más eficaces de lucha contra el trabajo infantil como la evaluación de la eficacia de dichos sistemas. Se deberían ejecutar programas utilizando metodologías estadísticas serias de encuestas de trabajo infantil. Recordó que la Organización de la Unidad Africana recomendó a sus miembros la ratificación del Convenio núm. 182.

- 83.** El miembro trabajador del Reino Unido advirtió que el informe de la Comisión de Expertos indica el nivel de ratificación del Convenio núm. 138, famoso por haber sido considerado fuera del Grupo de los Trabajadores como no ratificable, se elevó de 52 ratificaciones en 1996 a 83, mientras se esperaban otras ratificaciones.

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

- 84.** Los miembros trabajadores recordaron el carácter prioritario del Convenio núm. 122. La política del empleo constituye una de las piedras angulares para una política económica y social sólida. Los miembros trabajadores, refiriéndose al párrafo del informe de la Comisión de Expertos sobre la obligación de consultar a los interlocutores sociales, desearon tratar dicho punto en un marco más amplio como era la organización del desarrollo económico. Los miembros trabajadores observaron que la Comisión de Expertos había evocado las discusiones que tuvieron lugar durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999. Los miembros trabajadores estimaron que, si las negociaciones en Seattle fracasaron, fue en gran medida por la oposición de que fueron objeto, oposición que fue conducida por los sindicalistas y las organizaciones no gubernamentales. En efecto, hubo oposición a una mundialización que se interesaba únicamente en los aspectos económicos y que servía a los intereses de los que poseen el poder tanto económico como financiero. Quienes se oponen a la mundialización podrían llegar a aceptarla, pero sólo en el caso de que se realice en un marco social y si beneficia tanto a los trabajadores como a la población en general. Al respecto, los hechos comprobados en el terreno demuestran que las normas internacionales del trabajo y la política social son elementos indispensables para asegurar el desarrollo político, económico y social. Los miembros trabajadores, al poner de relieve que la Comisión de Expertos había invitado a los Estados Miembros a examinar la manera en que podrían prever la ampliación de la protección social, declararon esperar con interés el seguimiento que los gobiernos darían a dicha solicitud.
- 85.** Los miembros trabajadores recordaron que los países que debieron afrontar programas estructurales de adaptación y que sufrían un endeudamiento excesivo, a menudo no tenían los medios necesarios para conducir una política coordinada en materia de empleo. De ahí, la importancia de la condonación y disminución de la deuda, y una ayuda internacional con miras a asegurar un crecimiento social y económico sostenibles. Las organizaciones

financieras tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial tenían que tener en cuenta plenamente esta dimensión social. En este contexto, los miembros trabajadores subrayaron su gran interés por la iniciativa de dichas organizaciones en favor de los países muy endeudados cuyo objetivo consiste en luchar contra la pobreza, a lo que la Comisión de Expertos aludía en el párrafo 57 de su informe. Los miembros trabajadores consideraron que las referidas organizaciones debían trabajar para promover e integrar las normas internacionales del trabajo y la política social en sus programas y actividades. Además, al tratar sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, que se celebrará en Ginebra a fines de junio de 2000, los miembros trabajadores expresaron su esperanza que dicha reunión sea principalmente operativa y se establezcan procedimientos de control de los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza.

- 86.** Los miembros empleadores observaron que el informe de la Comisión de Expertos por lo general dedica una sección importante a la aplicación del Convenio núm. 122. La Comisión de Expertos se refirió a la necesidad de facilitar información detallada sobre varios aspectos de la aplicación del Convenio, incluidas las medidas de política activa del mercado laboral y políticas de formación. La Comisión de Expertos también subrayó la conveniencia de coordinar las políticas social y monetaria. A este respecto, los miembros empleadores subrayaron que, para tener éxito en la creación de empleos y en el ámbito social, es necesario desarrollar una sociedad que ofrezca posibilidades y oportunidades, en lugar de una sociedad protectora. Para ello se requiere contar con el principio de subsidiariedad. La política social significa asistir a la población para que se ayude a sí misma. Si bien muchas medidas activas para el mercado laboral podían tener repercusiones negativas en los resultados económicos, actividades para la búsqueda de un empleo y la formación profesional se consideran beneficiosas. En lo que respecta a la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, la Comisión de Expertos afirmó que una de las bases para lograr un crecimiento económico sostenible en un período de mundialización de los mercados es entablar un amplio diálogo con la sociedad civil. Los miembros empleadores expresaron sus dudas de que la sociedad civil hubiese estado presente en Seattle. Al contrario, en lugar de diálogo, se produjeron disturbios. Si se considera que la sociedad civil equivale a la sociedad del mercado, es necesario que exista apertura y libertad para la acción empresarial, caracterizada por la autorregulación y no por la regulación estatal. Sin embargo, según las explicaciones del Director General de la OMC, la falta de acuerdo en Seattle se debía a la actitud que adoptaron los gobiernos. Los miembros empleadores, en relación con los comentarios formulados por la Comisión de Expertos sobre la necesidad de que en las economías abiertas existan redes de seguridad social adecuadas, expresaron su desacuerdo con la idea de que dichas medidas deberían estar encaminadas a abarcar la mayor parte de la población que fuese posible. Si bien consideran que las medidas sociales deben beneficiar a todos hasta cierto punto, se corría un riesgo de sobrecarga y que el sistema se colapse. Debería fijarse el nivel de los beneficios sociales para que cubran, en la medida de lo posible, las necesidades reales y para asistir a la población a que se ayude a sí misma. En referencia con el trabajo a tiempo parcial, los miembros empleadores consideraron que, si bien ese trabajo puede ocultar el desempleo, es mucho mejor que el simple desempleo. Además, en ciertos países existe gran demanda de trabajo a tiempo parcial, en parte como resultado del individualismo de la sociedad. Los miembros empleadores expresaron su acuerdo con la Comisión de Expertos sobre la importancia de promover el empleo por cuenta propia. Añadieron que ese tipo de empleo había sido un factor de importancia para la creación de numerosos puestos de trabajo. No obstante, la promoción del empleo por cuenta propia se exponía al peligro de una distorsión de la competencia. La creación del empleo por cuenta propia exige un marco necesario en lo que respecta a los sistemas fiscales, jurídicos y de formación y la creación de un clima favorable al espíritu de empresa.

-
- 87.** Los miembros empleadores subrayaron que hay que tener en cuenta la calidad adecuada de los puestos de trabajo y observaron que algunos aspectos del concepto de pleno empleo son controvertidos. De hacer demasiado hincapié en los criterios de calidad, podría limitarse la creación de nuevos puestos de trabajo. En vista de la situación del desempleo, había gran necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.
- 88.** Los miembros empleadores expresaron su desacuerdo con la idea expuesta por la Comisión de Expertos en su informe de que el objetivo del pleno empleo es «un criterio mínimo de aplicación en la legislación y la práctica de los convenios que abarca la Declaración» de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estas expresiones podían dar lugar a equívocos y considerar que la Declaración se encuentra en pie de igualdad con los convenios. No comparten tal idea. La Declaración no se adoptó con dicho propósito.
- 89.** Muchos miembros gubernamentales (Bélgica, Cuba, India, Kenya, Líbano, Nigeria, Portugal) hicieron referencia a la importancia de una política del empleo en el marco de la mundialización. La miembro gubernamental de Cuba subrayó que la ampliación del diálogo social incluía la participación de los grupos vulnerables, la extensión de la protección social, el desarrollo de sistemas de enseñanza y de formación profesional lo que podía resultar benéfico para la eficacia de las políticas del empleo. Si bien el Convenio núm. 122 no figura entre los convenios considerados fundamentales, se trata de un convenio prioritario por el hecho de que una política del empleo eficaz constituye el fundamento de todo desarrollo económico y social, sin lo cual los otros convenios y derechos serían letra muerta. La miembro gubernamental de Portugal consideró que el empleo productivo y libremente elegido es una condición indispensable para que se pueda gozar de los otros derechos fundamentales, subrayando la importancia del diálogo social y la cooperación. La miembro gubernamental del Líbano se interrogó sobre la posibilidad de concretizar los principios fundamentales enunciados en el Convenio núm. 122, es decir, la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, en un mundo del trabajo que sufre profundas mutaciones. También se refirió a los programas de la OIT que podían contribuir a la creación de empleo, tales como el Programa internacional sobre intensificación del empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas y el Programa internacional Más y mejores empleos para la mujer. El miembro gubernamental de Nigeria se refirió al programa de la OIT «Empleos para África», en relación con la creación de empleos decentes y de calidad aceptable; pero dicho programa dejó de funcionar por falta de recursos. Ese programa debería beneficiarse de los apoyos financieros de la OIT y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las inversiones extranjeras deberían desarrollar el sector moderno y promover las pequeñas y microempresas. Una atención particular se debía acordar al sector informal. Los miembros gubernamentales de Kenya y Portugal también subrayaron que el objetivo debía ser la creación de empleos de calidad. El miembro gubernamental de Kenya expresó que sería deseable que los sistemas económicos y sociales garanticen una seguridad mínima y empleo sin dejar de adaptarse a la rápida evolución de un mercado mundial altamente competitivo. Promover el empleo como objetivo fundamental de las políticas macroeconómicas es una responsabilidad fundamental de la OIT.
- 90.** La miembro gubernamental de Bélgica mencionó también una paradoja aparente: por una parte, la mundialización provoca la desaparición de las fronteras y genera una economía a gran escala; y, por la otra, la necesidad de un desarrollo local que genere empleo se hace sentir cada día más. La reunión de Seattle hizo progresar la reflexión sobre el impacto de la liberalización comercial y el desarrollo social. Había una conciencia cada vez más grande de que es inevitable referirse a las normas internacionales del trabajo como un elemento básico del consenso internacional sobre los fundamentos del desarrollo social.

-
91. El miembro gubernamental de la India, al evocar la cuestión de la dimensión social de la liberalización del comercio internacional que trató el Consejo de Administración, se inquietó por las tentativas que se hacían desde fuera de la OIT para utilizar cuestiones relativas al trabajo con el fin de desestabilizar acuerdos de comercio y expresó su desacuerdo en la injerencia de otras organizaciones en las actividades de la OIT, ya sea para actuar por sí solas o en cooperación con la OIT.
 92. Muchos miembros trabajadores (Colombia, Guatemala, Italia, Pakistán, Singapur, Turquía, Uruguay) se refirieron a la mundialización y su impacto social, haciendo algunos de ellos referencia a las políticas auspiciadas por el FMI, el Banco Mundial, la OMC y a la necesidad de una mayor colaboración con dichas organizaciones. Algunos evocaron la situación de los trabajadores en las zonas francas de exportación, en particular las mujeres, respecto de quienes no se respetan los principios del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Otros aspectos internacionales y regionales

93. Los miembros trabajadores consideraron que la relación de la OIT con otras instituciones internacionales es muy importante para el futuro de la Organización y de la mundialización social, de manera que la OIT logre imponer en el concierto de las instituciones internacionales el respeto de las normas fundamentales y más ampliamente el reconocimiento de su competencia exclusiva en materia de elaboración, de adopción, de aplicación, y de control de las normas de trabajo.
94. Los miembros trabajadores hicieron referencia al seguimiento de la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, que tiene lugar en junio de 2000. Ante la situación actual de las mujeres en el mundo, y en particular, de las mujeres trabajadoras, había que aprovechar la ocasión que brinda dicha conferencia — en cuya preparación había participado la Oficina — para evaluar los compromisos acordados por la comunidad internacional desde la Conferencia de 1995. Entre los temas que se deberían abordar en el debate sobre la promoción de las mujeres debe figurar el de la redistribución de la riqueza y del acceso equitativo a los recursos naturales y económicos. Así, tenía importancia poner en marcha un sistema de seguridad social para que se beneficien todos los trabajadores y trabajadoras, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. La OIT tiene que poder desempeñar un papel de envergadura en dicho ámbito.
95. Los miembros empleadores advirtieron que el funcionamiento de los procedimientos constitucionales también plantea la cuestión de la limitada capacidad de la Oficina. Esta cuestión también surge con respecto a las actividades de la OIT en relación con otros instrumentos internacionales y su cooperación con otras organizaciones internacionales. Los miembros empleadores recuerdan la importancia especial de la colaboración con otras organizaciones en el campo de los instrumentos sobre derechos humanos. No obstante, en esta área, la OIT necesita preocuparse por sus propios instrumentos sobre derechos humanos, es decir los ocho convenios fundamentales.
96. Varios miembros gubernamentales (Alemania, Bélgica, Cuba, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Portugal, Sri Lanka) se refirieron a las funciones de otros instrumentos internacionales universales y regionales y a la colaboración entre la OIT y otras organizaciones internacionales. El miembro gubernamental de Alemania subrayó en particular la colaboración entre la Comisión de Expertos y el órgano de las Naciones Unidas encargado de velar por la aplicación del Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. La miembro gubernamental de Cuba consideró que la Comisión de Expertos, al evocar casos abordados por otros órganos de control, debía

considerar si los informes de dichos órganos habían sido aprobados o rechazados. El miembro gubernamental de Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, expresó su reconocimiento a la colaboración con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la miembro gubernamental de Portugal consideró que la participación creciente de la Oficina en las labores de otras organizaciones internacionales permitía promover los valores de la OIT en dichas instancias. El miembro gubernamental de Sri Lanka se refirió a la situación de los niños soldados y solicitó una colaboración en la materia entre la OIT y el comité encargado del control de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. La miembro gubernamental de Bélgica consideró que las relaciones evocadas en el informe de la Comisión de Expertos con otros instrumentos internacionales, universales y regionales, en particular en el campo de los derechos humanos, así como los vínculos con el Código Europeo de Seguridad Social y la Carta Social Europea, debían continuar esclareciendo el trabajo de la OIT.

Asistencia técnica en el campo de las normas

97. Los miembros trabajadores insistieron en la importancia del papel de la asistencia técnica en materia de normas y reiteraron su apoyo a las actividades de la OIT destinadas a reforzar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, en particular mediante los equipos multidisciplinarios y los seminarios de formación. La resolución sobre el papel de la OIT en la cooperación técnica, adoptada por la Conferencia en 1999, ofrecía ciertas orientaciones que pueden reforzar todavía más las actividades de la OIT en este campo.
98. Los miembros empleadores elogiaron el trabajo realizado por los equipos multidisciplinarios.
99. Varios miembros gubernamentales (Alemania, China, Dinamarca, en nombre de los países nórdicos; Egipto, Etiopía, Filipinas, República Islámica del Irán, Kenya, Líbano, Nigeria, Paraguay, Portugal) recordaron las ventajas que aporta la asistencia técnica de la Oficina. El miembro gubernamental de China, observando que las normas progresaban en todo el mundo, expresó su deseo de que la OIT contribuya mediante sus recursos y competencias para dar ayuda en el campo de la ratificación y aplicación de las normas. El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán advirtió que la cooperación técnica y los programas educativos podrían facilitar la ratificación. El miembro gubernamental de Egipto consideró que se debía reforzar la asistencia técnica para poner la legislación nacional en conformidad con los convenios ratificados. La miembro gubernamental de Cuba subrayó la valiosa asistencia que dan los especialistas de normas de los equipos técnicos multidisciplinarios. El miembro gubernamental de Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, se refirió al problema que supone cubrir todos los puestos en los equipos multidisciplinarios.
100. El miembro gubernamental de Kenya se felicitó de las diversas actividades de asistencia sobre normas, en particular mediante los especialistas de normas de los equipos multidisciplinarios quienes se esfuerzan en lograr que las normas sean consideradas en la definición de objetivos nacionales y los programas y proyectos de cooperación técnica. Las diversas formas de asistencia son susceptibles de ayudar a los países para que cumplan mejor con sus obligaciones constitucionales. El miembro gubernamental de Nigeria lamentó que los países de habla inglesa de Africa del Oeste no dispongan de un equipo propio multidisciplinario para asistirlos y deseó que la situación sea corregida.
101. La miembro gubernamental de Filipinas se refirió a las medidas tomadas por la Oficina para promover las normas y su respeto mediante diversas formas de asistencia tales como el intercambio de experiencias e informaciones y las misiones de contactos directos. La identificación y promoción de las mejores prácticas en la aplicación de convenios ayudaría

a resolver los problemas prácticos de ratificación y aplicación. A tal fin, sería necesario atribuir los fondos necesarios para llevar a cabo dicha tarea.

102. La miembro gubernamental del Paraguay se refirió a la asistencia técnica de la Oficina, a proyectos de cooperación con otros países del MERCOSUR y a la asistencia dada en materia de normas para el cumplimiento de las obligaciones de enviar memorias.
103. El miembro trabajador de Guatemala invitó a la Oficina a continuar y ampliar sus actividades para que permitan a los gobiernos desarrollar políticas y estrategias que contribuyan a la aplicación efectiva de los convenios. El miembro trabajador del Pakistán expresó su deseo de que se haga especial hincapié en la educación de trabajadores mediante talleres, publicación de materiales educativos y traducción de los convenios en las lenguas nacionales.
104. Los miembros trabajadores pusieron de relieve la importancia del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina, en particular para la promoción de un mejor conocimiento de las normas de la Organización y consideraron que se debía dotar a dicho departamento de los recursos necesarios para su buen funcionamiento.
105. Varios miembros gubernamentales (Alemania, Canadá, Estados Unidos) se refirieron a la cuestión de los recursos. El miembro gubernamental de Alemania consideró que la Oficina debía disponer del personal necesario para cumplir con sus diferentes tareas de asistencia técnica. La miembro gubernamental del Canadá consideró que se debía asignar a la Oficina recursos suficientes de manera que pueda asistir a los gobiernos que cumplan con sus obligaciones de enviar memorias. El miembro gubernamental de los Estados Unidos observó que el Director General debía hacer que el Departamento de Normas obtenga recursos suficientes para poder cumplir con su tarea de asistencia técnica de manera eficaz y dentro de los tiempos establecidos.

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

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) (núm. 144) y Recomendación núm. 152 sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976

106. La Comisión dedicó una parte de su discusión general al examen del segundo *Estudio general* realizado por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 144 y de la Recomendación núm. 152. De conformidad con la práctica establecida, el *Estudio general* tomó en consideración las informaciones comunicadas por los gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución y las informaciones de los Estados Miembros que ratificaron el Convenio núm. 144 contenidas en las memorias recibidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT, así como también los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las cuales se les comunicó las memorias de los gobiernos de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución.

La necesidad de un diálogo tripartito

107. Los miembros empleadores expresaron su complacencia con el *Estudio general*, el cual clarificaba la manera de aplicar el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. Los

miembros empleadores recordaron que, consagrado por la Constitución de la OIT, el tripartismo constituye uno de los pilares de la Organización. Lo que distingue a la OIT de otras instituciones internacionales es su carácter tripartito. Pese a los diversos cambios sucedidos en la OIT a lo largo de los últimos 80 años, nunca se había puesto en duda los fundamentos del sistema del tripartismo, en tanto que estatuto de igualdad entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. Los miembros empleadores recordaron que, en 1972, fue en la Comisión de la Conferencia donde se propuso por vez primera la posibilidad de adopción de un instrumento de la OIT que tratara específicamente de la creación de órganos tripartitos nacionales, para reforzar más la participación efectiva de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el proceso normativo.

- 108.** Los miembros empleadores advirtieron el número considerable de ratificaciones del Convenio núm. 144 que se han logrado después del último *Estudio general* de la Comisión de Expertos al respecto. Dicho número supera la mitad de los Estados Miembros de la OIT. El Convenio núm. 144 es un instrumento muy flexible que prevé simplemente algo que la lógica y el sentido común dictan en materia de consultas sobre las normas de la OIT.
- 109.** Los miembros trabajadores afirmaron haber tomado conocimiento con gran interés del *Estudio general* sobre un principio de base de la Organización. La OIT no se contenta con practicar el tripartismo en su seno sino que también promueve la cooperación tripartita en sus instrumentos. Como resultado de la mundialización de la economía, los principales actores del mercado de trabajo, a saber las organizaciones de trabajadores y de empleadores así como los gobiernos, se enfrentan a nuevos desafíos siendo el mayor reto el de buscar y encontrar un equilibrio entre los imperativos económicos y los imperativos sociales. La cooperación tripartita, que reposa en la voluntad política, debe jugar un papel importante en la búsqueda de dicho equilibrio dado que el tripartismo es un medio para evitar conflictos. En un contexto económico que sobrepasa las fronteras, el marco social no puede limitarse al territorio nacional. La cooperación entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos es indispensable, tanto a nivel nacional como regional y mundial. En este sentido, el Convenio núm. 144 importa no sólo a nivel nacional sino que también tiene un impacto en el plano internacional.
- 110.** Los miembros trabajadores subrayaron que el Convenio núm. 144 forma parte de los convenios llamados prioritarios. Los convenios prioritarios, además de traducir valores universales como los convenios fundamentales, ofrecen un método de trabajo y permiten construir un conjunto de normas coherentes. El Convenio núm. 144 también es indisoluble de los Convenios núms. 87 y 98. Al respecto, los miembros trabajadores llamaron la atención sobre el hecho de que la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98, sin haber ratificado el Convenio núm. 144, constituía una flagrante contradicción. Se debe apreciar la seriedad con que muchos gobiernos aplican el Convenio, e incluso lo convierten en la piedra angular de su política social.
- 111.** El miembro trabajador de Colombia alentó a promover el tripartismo en un mundo plagado de conflictos de todo orden. Lamentablemente, para algunos, el diálogo tripartito es solamente un sofisma y no un instrumento conducente a la construcción de consensos con miras al establecimiento de la paz laboral y social. La consulta tripartita contemplada en el Convenio núm. 144 es la mejor herramienta para prevenir los conflictos que afectan a los trabajadores. No debe olvidarse que el tripartismo a nivel internacional depende fundamentalmente del desarrollo de prácticas y culturas tripartitas en los escenarios nacionales. Al respecto, el orador indicó que la aplicación del tripartismo no es muy eficaz en los países latinoamericanos dado que la consulta sólo ocurre cuando la autoridad pública ya tomó su decisión. El *Estudio general* constituye una guía de gran valor dado que informa sobre la manera de construir un mundo en el que impere la cultura del diálogo, la concertación y la convivencia pacífica basada en la justicia social. El miembro

trabajador de Guatemala se congratuló con el *Estudio general* el cual deja sentada la importancia del diálogo tripartito, método civilizado y pacífico para la solución de conflictos. El diálogo tripartito no puede ser eficaz cuando hay colusión entre el gobierno y las organizaciones de empleadores como es el caso en su país. El miembro gubernamental de Nigeria, señaló que el Convenio núm. 144 es la piedra angular para el diálogo social y las consultas entre los interlocutores sociales, elemento que contribuye a estabilizar las relaciones laborales. Las consultas tripartitas debían permitir tener en cuenta los intereses de todas las partes con el objeto de alcanzar un consenso sobre las políticas económicas y sociales y facilitar así el crecimiento económico, beneficiándose toda la sociedad.

- 112.** El miembro gubernamental de la India observó que el tripartismo es un principio fundamental ampliamente admitido en su país, para tratar las cuestiones relativas al empleo, al tiempo que contribuye a la eficacia del diálogo social entre los distintos grupos de intereses organizados en el mercado de trabajo. La política laboral en la India se inspira y se fortalece en las disposiciones de su Constitución, de los convenios y recomendaciones de la OIT y también de las decisiones adoptadas por los órganos tripartitos nacionales durante el transcurso de más de 50 años. El miembro gubernamental de China se dijo convencido que el *Estudio general* ayudará a los Estados Miembros a aplicar el principio del tripartismo. La consulta tripartita está íntimamente ligada con las actividades de la OIT y es alentador que, incluso en países que no han ratificado el Convenio núm. 144, se efectúen consultas con los interlocutores sociales conforme a métodos diversos. El miembro trabajador de España expresó que la noción de tripartismo debía ser analizada como una manera de reglamentar todas las cuestiones económicas y sociales que afectan a los empleadores y trabajadores. Al respecto, expresó su decepción al observar que el informe de la Comisión de Expertos se limita a un examen del Convenio núm. 144 y a la obligación de establecer un procedimiento de consultas tripartitas sobre cuestiones que interesan exclusivamente a la OIT. La miembro gubernamental de Filipinas se congratuló que el *Estudio general* haya tratado un tema particularmente pertinente para las labores de la Comisión de la Conferencia y la prosecución del objetivo estratégico de la OIT de fomentar el diálogo social. La fuerza de la OIT surge de su composición tripartita y en el amplio apoyo que le brinda la participación de todos los sectores interesados en sus actividades. Con arreglo a lo establecido por el Convenio núm. 144, los representantes de los trabajadores y de los empleadores deben colaborar con el gobierno para examinar la ratificación de los convenios y estudiar la legislación nacional que aplica los convenios y la elaboración de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados. Las mismas partes examinan los comentarios de la Comisión de Expertos y proponen soluciones a los problemas planteados. Toda la legislación pertinente es producto de un consenso tripartito logrado con paciencia a nivel nacional y sometido a un control internacional.

La referencia al derecho a la libertad sindical

- 113.** Los miembros empleadores pusieron en evidencia que la definición contenida en el artículo 1 del Convenio núm. 144 deja en claro que las organizaciones representativas son aquellas que gozan del derecho a la libertad sindical. Como se indica en el párrafo 40 del *Estudio general*, el derecho a la libertad sindical significa que las organizaciones tienen la oportunidad de expresar su punto de vista con libertad e independencia, respetando plenamente los principios del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). En 1998, todos los Estados Miembros de la OIT se habían comprometido a respetar y a promover, entre otras cosas, los principios relativos a la libertad sindical, con arreglo a la Declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Dichos principios incluyen el derecho de constitución y de afiliación a las organizaciones que estimen convenientes, el derecho a

organizar los asuntos internos sin injerencia alguna por parte de las autoridades públicas y el derecho de protección de las organizaciones de empleadores y de trabajadores contra los actos de injerencia de unas respecto de las otras. El compromiso de los Estados Miembros de 1998 implica el reconocimiento de los principios de libertad sindical, como condición previa necesaria para la plena aplicación del Convenio núm. 144. Habida cuenta de la importancia que los miembros empleadores atribuyen a la Declaración, aquellos expresaron su satisfacción al observar que los gobiernos están voluntariamente empezando a extender las consultas tripartitas a las memorias que se envían con arreglo al seguimiento de la Declaración.

- 114.** Los miembros trabajadores, al referirse a los párrafos 39 y siguientes del *Estudio general*, observaron que, si bien el texto del Convenio núm. 144 no incluye ninguna referencia explícita a los Convenios núms. 87 y 98, la expresión «derecho a la libertad sindical», contenida en el artículo 1 del Convenio, hace necesariamente un reenvío a dichas normas. Se trata además de un principio inscrito en la Constitución de la OIT. El derecho a la libertad sindical es objeto del primer informe global presentado a la Conferencia con arreglo al seguimiento de la Declaración. El derecho a la libertad sindical no significa que las organizaciones de trabajadores y de empleadores sean simplemente toleradas, sino que los poderes públicos deben crear y mantener las condiciones que permitan desarrollarse a dichas organizaciones.
- 115.** La miembro gubernamental del Líbano se preguntó sobre el sentido que tiene ratificar el Convenio núm. 144 sin haber ratificado el Convenio núm. 87. Cuando no se respeta la libertad sindical, tampoco pueden haber consultas tripartitas. Se interrogó si acaso la falta de ratificación del Convenio núm. 87 no contravenía en la práctica el artículo 1 del Convenio núm. 144. Consideró que no debería haber una interrelación entre los convenios y que el Preámbulo es el mejor lugar para recordar otros instrumentos pertinentes. Se preguntó si, en ausencia de libertad sindical, en el sentido del Convenio núm. 144, pudiera este Convenio no haber sido ratificado, aunque se hubiesen celebrado consultas de diferentes maneras, con diferentes partes interesadas. El miembro trabajador del Pakistán consideró que las consultas tripartitas no tenían ningún sentido cuando un país no ratifica los Convenios núms. 87 y 98 y se felicitó por la iniciativa del Director General de fijar, como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la Organización, el diálogo social. Al respecto, agradeció a la Oficina por el apoyo brindado para restablecer los derechos sindicales de una organización de trabajadores de su país e instó al Gobierno a que levante la prohibición de los derechos sindicales en los ferrocarriles y en la agricultura, así como también en las zonas francas de exportación. El miembro trabajador de España declaró que el Convenio núm. 144 es sin duda un convenio clave pero se asombró que algunos países lo hayan ratificado sin ratificar los Convenios núms. 87 y 98. Al respecto, el miembro trabajador de la India indicó que su país no ratificó los Convenios núms. 87 y 98 con el pretexto que la neutralidad de los empleados de los servicios públicos se vería afectada si se reconocían sus derechos sindicales. Es necesario, sin embargo, ratificar aquellos dos Convenios para poder aplicar de manera efectiva el Convenio núm. 144. El miembro trabajador de los Países Bajos consideró que el Convenio núm. 144 debería ser objeto de la misma promoción que la de los convenios fundamentales de la OIT. Las consultas tripartitas implican el reconocimiento de la libertad de asociación en la medida en que las consultas serias pueden tener lugar cuando todas las partes son plenamente independientes.

Las organizaciones llamadas a tomar parte en las consultas

- 116.** Los miembros empleadores advirtieron que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio núm. 144, las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores pueden implicar a más de una organización, dependiendo de las circunstancias nacionales. Lo que importa es que el gobierno se esfuerce por consultar al conjunto más representativo de las organizaciones y el interés que las organizaciones representativas muestren por las consultas. Asimismo, los miembros empleadores hicieron referencia a su declaración hecha al comienzo de la discusión sobre el *Estudio general*. Hicieron hincapié en que el término «consultas» debe ser distinguido de la mera «información» y más aún del concepto de «negociación». Este último implica la adopción de medidas por partes que tienen intereses diferentes o conflictivos con el fin de llegar a un acuerdo. Las consultas requeridas según los términos del Convenio tienden a asistir a los gobiernos en la obtención de una decisión aunque los mismos continúan siendo los únicos responsables de la decisión final.
- 117.** Los miembros empleadores, en relación con los párrafos 37 y 38 del *Estudio general*, expresaron su preocupación ante la tendencia creciente de la apertura del proceso tripartito de la OIT a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Mientras que la OIT y sus Estados Miembros cuentan con medios institucionales para establecer de buena fe organizaciones de empleadores y de trabajadores, esto es, en esencia, menos cierto para las ONG. Al reconocer el papel positivo de las ONG en los países en desarrollo, los miembros empleadores consideran que las organizaciones de empleadores y de trabajadores habían demostrado sus papeles positivos y determinantes en las instituciones democráticas a lo largo del siglo pasado. Ha de reconocerse que son diferentes las consideraciones que deberían aplicarse al papel de las ONG en sociedades más grandes y el alcance mucho más estrecho de los temas comprendidos en el artículo 5, párrafo 1, del Convenio núm. 144. Debería tenerse mucho cuidado en no socavar o sustituir el papel fundamental y la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las consultas en torno a temas de la OIT en el ámbito nacional. Al actuar de esta manera, también el tripartismo se vería puesto en peligro. Era preocupante comprobar que la Comisión de Expertos no pareciera consciente de lo anterior. Los miembros empleadores pusieron en relieve que las ONG no estaban obligadas de cumplir con las mismas exigencias de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las ONG tienden a representar posiciones muy específicas. Además, algunos gobiernos han promovido las ONG para que representen específicamente sus posiciones. Los miembros empleadores observaron al respecto que las ONG no estaban incluidas en el alcance del Convenio núm. 144.
- 118.** Los miembros trabajadores expresaron su apego al principio básico establecido por el Convenio núm. 144 en su artículo 1, que describe a las organizaciones representativas como aquellas «organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gozan del derecho a la libertad sindical». El párrafo 34 del *Estudio general* recoge la interpretación de la OIT sobre este concepto, a saber, que no se debe considerar necesariamente como representativa a una única organización de trabajadores o de empleadores. Lo que interesa aquí es la existencia de un equilibrio entre, por una parte, el pluralismo sindical y, por la otra, las exigencias de eficacia y factibilidad de las consultas. Por ello, los miembros trabajadores solicitan la adopción de criterios claros y precisos a nivel nacional que permitan determinar cuáles son las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas. Esta cuestión va más allá del estricto marco de las consultas tripartitas contempladas en el Convenio núm. 144 dado que el criterio de representatividad se puede utilizar también para determinar cuáles son las organizaciones que participarán en el diálogo social a los diferentes niveles y sobre todas las materias relativas al empleo y al trabajo en su sentido más amplio.

-
- 119.** Los miembros trabajadores evocaron, además de la cuestión de la representatividad de las organizaciones sindicales, otra dificultad a la que se enfrentan ciertas organizaciones: el flujo de informaciones entre los gobiernos y los sindicatos. En muchos países, las informaciones circulan correctamente. Sin embargo, en ciertos países, las organizaciones sindicales no son informadas o lo son poco satisfactoriamente. También puede suceder que sólo ciertas organizaciones reciben informaciones sin que haya una justificación objetiva a una diferencia de trato. Para solucionar dichas dificultades hay que establecer criterios claros, objetivos y equitativos que permitan determinar los motivos por los que ciertas organizaciones sindicales son reconocidas por un gobierno como interlocutores y otras no.
- 120.** Los miembros trabajadores recordaron también que el Convenio núm. 144 permite que se impliquen en las consultas tripartitas a otras organizaciones, además de las de los empleadores y de los trabajadores. Se puede tratar de organizaciones que defiendan intereses que generalmente no son defendidos, o lo son de forma insuficiente, por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como por ejemplo los intereses de los agricultores o de las cooperativas. Puede ser el caso, asimismo, de las comúnmente denominadas ONG. Estas organizaciones están explícitamente reconocidas como partes interesadas en varios otros instrumentos de la OIT. El nuevo Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) establece que «los programas de acción deberán elaborarse y ponerse en práctica en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de otros grupos interesados, según proceda». La práctica muestra que numerosas ONG disponen de mucha experiencia y ejecutan una ingente cantidad de proyectos destinados a luchar contra el trabajo infantil. Sin embargo, los miembros trabajadores insistieron en el carácter primordial del tripartismo y, por lo tanto, en el diálogo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Los interlocutores sociales son los principales actores del mundo laboral y deben ser reconocidos como tales.
- 121.** El miembro trabajador de los Países Bajos agregó que, si bien los gobiernos son libres de consultar a las ONG sobre las cuestiones relativas a la OIT, es necesario velar para que no se atente contra el proceso normal de consultas tripartitas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. El miembro trabajador del Pakistán consideró que hay que ser precavido con las ONG, cuya contribución es indudablemente positiva, pero no asumen aquellas responsabilidades que son las de las organizaciones sindicales y que las pueden progresivamente reemplazar. El miembro trabajador de Guatemala alertó contra el peligro de que, el diálogo tripartito se extienda a ciertas organizaciones no gubernamentales de dudosa procedencia o movimientos próximos a los empleadores con la finalidad de eliminar al movimiento sindical, como ha sucedido en su país. El orador evocó también el problema de las asociaciones solidaristas, bajo el control de los empleadores, que han sido las interlocutoras privilegiadas del Gobierno, en detrimento de las organizaciones sindicales. Finalmente, el miembro trabajador de Honduras opinó que los temas de la OIT no deben discutirse con los sectores que no sean los que han dado origen a la Organización. Señaló asimismo que la OIT debe mantener la línea que ha seguido hasta ahora para evitar que se desnaturalice su papel y se la utilice como instrumento para resolver el problema del modelo o sistema económico.

Procedimientos de consultas

- 122.** Los miembros empleadores subrayaron que el Convenio núm. 144 tiene el mérito de la flexibilidad, en el sentido de que deja al cuidado de las prácticas nacionales la determinación de la naturaleza y la forma de los procedimientos de consulta. Existen procedimientos o métodos de consultas tripartitas muy diferentes que también pueden satisfacer los objetivos del Convenio. Muchos otros convenios de la OIT se pueden ratificar si se basan en el criterio de preguntar si el país interesado ha alcanzado los

objetivos de un convenio con arreglo a la práctica nacional, en lugar de concentrarse en una concepción uniformadora.

- 123.** Los miembros empleadores consideraron que, como se indica en el párrafo 29 del *Estudio general*, para tener sentido, «consultas efectivas» significa que no son gestos meramente simbólicos, sino que requieren una seria consideración de las opiniones de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores para asistir al Gobierno cuando adopte una decisión. En este sentido, el tripartismo no es un camino fácil. Requiere la organización de diversos medios para comunicar la información a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de modo de que cuenten con una base suficiente para las consultas, intercambio de informaciones y puntos de vista, la solución de diferencias y la consideración de la opinión de los interlocutores sociales antes de tomar una decisión final. Sin embargo, puede ocurrir que las consultas efectivas sean más difíciles de lograr en un marco federal donde el poder legislativo forma parte en las competencias del Estado federal. Los miembros empleadores subrayaron la necesidad de que en el término «consultas» debe hacerse bien la diferencia entre la mera «información» y el concepto más amplio de «negociación». Este último implica que las medidas no pueden ser adoptadas antes que las partes, con intereses diferentes o conflictivos, se hayan puesto de acuerdo. Las consultas requeridas por el Convenio núm. 144 tienden a asistir a los gobiernos para conseguir una decisión aunque son los gobiernos quienes asumen plenamente su responsabilidad. Sin embargo, es esencial que las decisiones tengan en cuenta las posiciones expresadas por los empleadores y los trabajadores. Por el contrario, si el objetivo de las consultas es buscar la existencia eventual de un consenso, las organizaciones de empleadores y de trabajadores no deben considerarse vinculadas con la decisión final, a menos que lo hayan convenido expresamente. Por último, en el artículo 5, párrafo 2, del Convenio se ha previsto que las consultas tengan lugar al menos una vez cada año. Es difícil concebir que las consultas se realicen con menor frecuencia, dada la serie de temas que requieren consultas en diferentes épocas del año. No hay una obligación para que los gobiernos publiquen informes anuales sobre el funcionamiento del procedimiento, los gobiernos sólo deben celebrar consultas sobre la conveniencia de tales informes.
- 124.** Los miembros trabajadores indicaron conceder gran importancia a la primera palabra clave del Convenio, a saber, el término «consulta». Como lo explica la Comisión de Expertos en el párrafo 29 del *Estudio general*, las palabras «consulta» y «negociación» no son sinónimos, a pesar de que en la práctica a veces se confundan ambos términos. Si bien jurídicamente los poderes públicos no están obligados por los resultados de las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la intención es que se tengan en cuenta de una u otra forma cuando no lo hagan. Para confirmar el valor de la opinión de los interlocutores sociales y para lograr que dicha opinión sea cuidadosamente elaborada, el Convenio prevé la necesidad de una consulta «eficaz». Así, para alcanzar la eficacia, hay que tener presente varios aspectos, tales como la frecuencia de las consultas y los procedimientos seguidos. El Convenio núm. 144 indica únicamente que hay que poner en práctica los procedimientos de consulta sin abordar la naturaleza o la forma de los mismos. La Recomendación núm. 152 brinda algunos ejemplos al respecto. La Comisión de Expertos indica en los párrafos 52 a 73 del *Estudio general* que las diferentes opciones descritas en la Recomendación son efectivamente utilizadas a menudo, simultáneamente. La forma más utilizada es la de órganos específicamente competentes para las cuestiones de la OIT, la cual permite institucionalizar la consulta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y ofrecer así una mejor garantía para la existencia, funcionamiento y perennidad de la consulta tripartita. Dichos órganos parecen existir incluso en los países que no han ratificado el Convenio núm. 144. En la práctica, hay un diálogo social entre los poderes públicos y los interlocutores sociales. Dentro de ciertos plazos, parece que los gobiernos de aquellos países podrán ratificar el Convenio. El

objetivo final es que todos los Miembros de la Organización no sólo ratifiquen sino que apliquen este Convenio prioritario.

- 125.** Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión de Expertos indicó en el párrafo 121 de su *Estudio general*, al referirse al artículo 5, párrafo 2, del Convenio núm. 144, el cual estipula que «las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año», que en muchos países, las consultas tienen lugar por lo menos una vez al año y la frecuencia de las reuniones aumenta si se celebran en un ámbito institucional. Lo anterior confirma la convicción de los miembros trabajadores de que las consultas tripartitas, a través de organismos específicamente competentes para las cuestiones pertinentes de la OIT o de competencia general en materia económica y social, ofrecen las mejores garantías para contar con consultas efectivas y regulares. En efecto, las consultas regulares deben reunir participantes que estén bien formados e informados. Muchos países indicaron que la formación no era necesaria ya que los representantes de los trabajadores y de los empleadores tienen suficientes calificaciones y una experiencia concreta sobre las cuestiones de la OIT. Los miembros trabajadores insistieron en la importancia de una buena formación en la materia y solicitaron que la Oficina juegue plenamente su papel para la información y la formación de los representantes implicados. Resulta efectivamente esencial que los representantes de los trabajadores y de los empleadores estén al corriente de los cambios acaecidos en la OIT, en general, y en el sistema normativo en particular, en un período de cambios y de políticas de revisión de normas.
- 126.** El miembro trabajador del Japón observó que en el *Estudio general* se indica que muchos gobiernos habían establecido comisiones consultivas especiales para examinar las cuestiones relativas a las normas de la OIT. La responsabilidad no incumbe solamente a los gobiernos sino también a los interlocutores sociales quienes tienen la responsabilidad de esforzarse para garantizar que dichas comisiones constituyan un foro para la celebración de consultas reales y efectivas, en lugar de quedarse en un mero marco en el cual los gobiernos presentan simplemente sus políticas relacionadas con la OIT y no tienen en cuenta las opiniones de los interlocutores sociales. Es indispensable que, de conformidad con el artículo 2 del Convenio, se celebren consultas antes de que los gobiernos den respuestas o comuniquen sus posiciones a la Oficina. El miembro trabajador de la India subrayó que el aspecto más importante del *Estudio general* es el acento puesto en la exigencia de las consultas «efectivas». El proceso de consultas tiene como objetivo el alcanzar el consenso respetando la autonomía de las partes. Para ser eficaces las consultas deben realizarse antes de que el gobierno tome una decisión final. Al respecto, la mera transmisión de informaciones no constituye el objetivo de la consulta tripartita.

El objeto de las consultas

- 127.** Los miembros trabajadores son de la opinión de que resulta esencial verificar que las consultas tripartitas traten realmente de las cuestiones sobre las actividades de la OIT previstas en el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. Sin embargo, no se puede ignorar que las normas internacionales del trabajo tienen un impacto sobre el conjunto de la política económica y social a nivel nacional. En el párrafo 117 de su *Estudio general*, la Comisión señala que en varios países los órganos tripartitos competentes para examinar las cuestiones relativas a las actividades de la OIT son también consultados respecto a las actividades análogas o conexas que pueden llevarse a cabo en el seno de otras organizaciones internacionales, de carácter universal o regional. Se puede deducir que las consultas tripartitas análogas deben tratar igualmente sobre las actividades de la OMC, del Banco Mundial o del FMI. Las organizaciones de trabajadores deben poder participar más activamente en el examen de las materias cubiertas por dichas

organizaciones. El fracaso de las discusiones de la OMC en Seattle prueba la importancia de una participación de las organizaciones en dicho campo.

128. El miembro trabajador del Pakistán indicó que las consultas tripartitas no deben abarcar solamente las cuestiones tratadas en el artículo 5 del Convenio núm. 144 sino también aquéllas previstas en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), tales como la creación y funcionamiento de la organización del empleo, la formación y readaptación profesionales, la protección de los trabajadores, la seguridad e higiene en el trabajo, la productividad, la seguridad y bienestar sociales y la elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social.
129. La miembro trabajadora de Suecia subrayó, al referirse al párrafo 15 del *Estudio general*, la importancia de las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para la revisión de normas y la ratificación de convenios. Se corre el riesgo de que los convenios revisores no se ratifiquen debido a la ausencia de las consultas adecuadas con los interlocutores sociales. Tratándose señaladamente de las propuestas de denuncia de convenios ratificados, la Comisión de Expertos precisó en el párrafo 98 del *Estudio general* que los gobiernos no tienen la obligación de dar cuenta, en sus comunicaciones de denuncia, de las opiniones contrarias a las denuncias expresadas durante las consultas tripartitas. Sin embargo, dicha información es de gran relevancia para la OIT al considerar la conveniencia de revisar los convenios, la Oficina debería requerir que se comunique la opinión de los interlocutores sociales en caso de denuncia de un convenio.
130. Los miembros empleadores consideraron que, si bien el artículo 3, párrafo 2, del Convenio núm. 144 prevé que los empleadores y los trabajadores estén representados en un plano de igualdad en el proceso de consultas, no se encuentran en un plano de igualdad respecto de los casos presentados por el Comité de Libertad Sindical. El trabajo del Comité de Libertad Sindical se mejoraría si los empleadores pudiesen presentar los comentarios directamente al Comité de Libertad Sindical, en quejas que les afectan o acerca de la situación de la libertad sindical en sus países. Además, lamentablemente, muchos gobiernos no siempre consultan con las organizaciones de empleadores pertinentes para recabar sus opiniones.

Prácticas nacionales

131. Varios miembros gubernamentales (China, Egipto, India, Nigeria, República Árabe Siria) y los miembros trabajadores intervinieron para describir la manera en que el Convenio núm. 144 era aplicado en sus países respectivos. El miembro gubernamental de la India declaró que las consultas con las organizaciones representantes de empleadores y de trabajadores se realizaban en su país en el marco de un organismo o en el curso de reuniones tripartitas *ad hoc*. También se han celebrado consultas en materia de ratificación de convenios, sobre el seguimiento de la Declaración de 1998, así como respecto de las discusiones en la Conferencia y en el Consejo de Administración sobre la dimensión social de la liberalización del comercio internacional. Se llevan a cabo, regularmente, consultas tripartitas sobre el orden del día de la Conferencia y la presentación de memorias en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. Estas consultas se celebran mediante comunicaciones escritas dada la imposibilidad de organizar reuniones nacionales de manera frecuente.
132. El miembro gubernamental de Nigeria indicó que en su país las consultas tripartitas se han ido realizando a través del Consejo Nacional de Asesoramiento del Trabajo, compuesto por representantes de los gobiernos federal y estatales, organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como de otras asociaciones interesadas. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores están representadas en el Consejo en un plano de igualdad, según se contempla en el Convenio núm. 144. El Consejo sirve de foro

regular para el diálogo social, las consultas y el logro de consensos sobre todas las cuestiones relativas al desarrollo económico y social. El Consejo asesora también al Ministerio de Empleo, Trabajo y Productividad sobre la aplicación a la legislación y proyectos legislativos en materia laboral y de la seguridad social para la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El Consejo se reúne dos veces al año, pero, de ser necesario, pueden convocarse otras reuniones. La Presidencia del Consejo la ocupa el Secretario Permanente del Ministerio Federal de Empleo, Trabajo y Productividad. El Consejo no ha funcionado durante la administración militar, debido a la disolución de las organizaciones de trabajadores, pero ha vuelto a reunirse durante la actual administración. Uno de los mayores inconvenientes para el diálogo social efectivo en Nigeria ha sido la falta de conocimientos técnicos de los miembros del Consejo, especialmente en temas relacionados con la actividad normativa de la OIT. Al respecto, se debía agradecer a la Oficina por la asistencia técnica que ha brindado en dicho campo.

- 133.** Numerosos miembros gubernamentales (Brasil, Dinamarca, Grecia, Suecia, Portugal) recordaron la existencia de consultas tripartitas a nivel institucional, incluso antes de la ratificación del Convenio núm. 144. La miembro gubernamental de Suecia subrayó que las consultas entre el gobierno u otras autoridades nacionales y los interlocutores sociales tenían una antigua tradición en su país. Como se advierte en el *Estudio general*, en 1927, se estableció una Comisión Tripartita para cuestiones de la OIT. Como consecuencia de la ratificación en 1997 del Convenio núm. 144, la Comisión Tripartita amplió sus atribuciones al conjunto de las cuestiones del artículo 5, párrafo 1, del Convenio. La Comisión Tripartita se reúne ocho veces al año y se integra con nueve miembros titulares y nueve suplentes, al tiempo que los tres grupos están presentes en un pie de igualdad. El número cada vez mayor de informes nacionales con propuestas legislativas que se someten por distintos ministerios a la Comisión Tripartita para su examen, de conformidad con las obligaciones de Suecia en virtud de los convenios ratificados, atestigua su autoridad. Tanto como la OIT, la Comisión Tripartita persigue el consenso, e incluso la unanimidad. En caso de divergencia de opiniones, se recoge la opinión de la mayoría y las reservas. La miembro trabajadora de Suecia ha considerado que la Comisión Tripartita constituye un ejemplo de la manera en que se deben hacer las consultas entre interlocutores sociales.
- 134.** El miembro gubernamental de Dinamarca recordó que su país disponía, desde 1954, de una comisión tripartita permanente para todas las cuestiones relativas a las actividades de la OIT. Además, se ha establecido otra comisión en el seno del Ministerio de Asuntos Extranjeros para tratar sobre la cooperación bilateral y multilateral con la Oficina. La comisión tripartita permanente está integrada por cuatro representantes de cada grupo, pertenecientes a las organizaciones más representativas, incluyendo a las autoridades administrativas locales, todas las reuniones son presididas por un representante del Ministerio de Trabajo. La Comisión se reúne como mínimo tres veces al año, antes de las reuniones de la Conferencia y del Consejo de Administración, para discutir el orden del día. Si se tratan temas específicos, también se invita a otras organizaciones o ministerios. La comisión es la primera a la que compete recomendar la ratificación de convenios. Además, se llevan a cabo consultas escritas en las ocasiones en que la comisión no puede reunirse, para dar respuesta a los numerosos cuestionarios, cartas, encuestas y otras comunicaciones de la Oficina. El aspecto más positivo del Convenio núm. 144 era, en su opinión, que ofrece una gran variedad de métodos para consultar a los interlocutores sociales.
- 135.** Considerando la referencia que se hacía a Portugal en el párrafo 71 del *Estudio general*, la miembro gubernamental de Portugal solicitó formular ciertas precisiones. La aplicación del Convenio se aseguraba mediante comunicaciones escritas, procedimiento que ya se practicaba en Portugal antes de la ratificación del Convenio. Además, se pueden convocar reuniones *ad hoc* entre los interlocutores sociales sobre temas determinados, por ejemplo,

las consultas que se celebraron sobre la ratificación del Convenio sobre el asbesto, 1986 (número 162) o sobre la denuncia del Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (número 4) y del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (número 89). Finalmente, se efectúan frecuentes consultas en el marco de órganos tripartitos, tales como la Comisión Permanente de Concertación Social, uno de los organismos del Consejo Económico y Social. Dichas consultas cubren las consultas abarcadas por el artículo 5 del Convenio número 144. Los procedimientos de consultas descritos son eficaces y aceptados por la mayoría de los interlocutores sociales. Sólo una organización de empleadores formuló reservas sobre la eficacia de las comunicaciones escritas. El Gobierno está dispuesto a reexaminar los procedimientos de manera concertada con los interlocutores sociales.

- 136.** Algunos miembros gubernamentales (Líbano, República Checa) subrayaron que existen mecanismos nacionales de consulta tripartita los cuales les permiten considerar la posibilidad de una próxima ratificación del Convenio número 144. En tal perspectiva, el *Estudio general* proporcionaba elementos esclarecedores muy valiosos.
- 137.** La miembro gubernamental del Canadá indicó que la mayoría de las cuestiones relativas a la OIT atañen a la legislación, políticas y prácticas en el plano federal, provincial y de los territorios. Si bien el Canadá no ha ratificado el Convenio número 144, los gobiernos federales, provinciales y territoriales apoyan activamente los principios establecidos en el mismo y celebran actualmente, a todos los niveles, consultas para la ratificación. Las consultas han permitido precisar ciertos puntos. En este sentido, el *Estudio general* es muy útil para esclarecer algunas disposiciones del Convenio y de la Recomendación. Su evaluación general sobre las dificultades y perspectivas de ratificación del Convenio son pertinentes. El Gobierno del Canadá ha tomado debida nota de la indicación de que otros Estados federales que han ratificado el Convenio número 144 dan cumplimiento a sus exigencias mediante consultas celebradas a nivel federal.

Dificultades y perspectivas de ratificación

- 138.** Los miembros empleadores advirtieron que la parte 6 del *Estudio general* deja en claro que la ratificación del Convenio número 144 no reposa fundamentalmente en la cuestión del respeto de los principios de la libertad sindical, porque cuando dichos principios se respetan, la ratificación no es más que una cuestión de voluntad política — sobre todo que la Comisión de Expertos ha resaltado, que la ausencia de disposiciones legales en la materia no es un obstáculo para la ratificación. Como cuestión práctica, muchos gobiernos que no habían ratificado el Convenio número 144, parecía hacerlo en los hechos. Allí donde no se habían producido ratificaciones, el principal obstáculo para la ratificación parecía ser la elección de la forma más adecuada de consultas, la determinación del estatuto de representatividad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la transición al pluralismo político y a una economía de mercado, y los recursos inadecuados o las restricciones financieras. La comprobación sin duda más importante del *Estudio general* es que la desconfianza respecto del tripartismo no parece constituir un obstáculo mayor. Por dichos motivos, los miembros empleadores pueden razonablemente esperar que la mayoría de los Estados Miembros hayan ratificado el Convenio cuando se le consagre un nuevo *Estudio general*.
- 139.** Los miembros trabajadores comprobaron con satisfacción que las dificultades que los países señalan en materia de ratificación son más de carácter práctico que de principio. Los miembros trabajadores señalaron que ciertos gobiernos alegan obstáculos importantes en general respecto a los procedimientos de consulta y a los aspectos administrativos y financieros (párrafo 136 del *Estudio general*). Los miembros trabajadores constataron, sin embargo, que muchos de estos países tienen previsto ratificar el Convenio número 144

próximamente (párrafos 145 al 148 del *Estudio general*) y que por lo tanto están preparados para superar las dificultades a las que se enfrentan.

140. El miembro trabajador de Rwanda declaró que, en la mayor parte de los países africanos, las consultas tripartitas seguían siendo un deseo piadoso. En efecto, en algunos países dichas consultas no existen mientras que en otros son superficiales. Es abusivo pretender tener consultas tripartitas sin ningún mecanismo ni procedimiento apropiados.
141. El miembro trabajador de Brasil lamentó que los gobiernos de América Latina obstaculicen la aplicación práctica de la consulta tripartita. Hay muy pocas estructuras institucionalizadas en relación con el Convenio núm. 144. En el Brasil, por ejemplo, se ha creado un Consejo Nacional del Trabajo. Pero el Gobierno lo convocó sólo una vez desde su creación en 1993, en ocasión de la denuncia del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158). Aún prevalece en el Brasil el sistema de monopolio sindical que impide el funcionamiento del tripartismo con bases legítimas y democráticas. En este sentido, otros miembros trabajadores (Argentina, Venezuela) deploraron la ausencia de consultas tripartitas en sus países, si bien se han creado organismos para tales efectos. El miembro trabajador del Pakistán consideró que el Convenio núm. 144 ha sido altamente ratificado por los Estados Miembros de la OIT, pero sin ser aplicado de una manera adecuada en la mayoría de países, incluido el Pakistán. La Oficina debe sensibilizar a las instituciones financieras internacionales, tales como el FMI y el Banco Mundial, sobre el papel que deben desempeñar las organizaciones de trabajadores en la aplicación de los programas de ajuste estructural que imponen.
142. El miembro trabajador de la República de Corea recordó que su país ha ratificado el Convenio núm. 144 en 1999 y estableció una comisión tripartita en febrero de 1998 por iniciativa de los interlocutores sociales para hacer frente a la crisis económica de 1997. Dicha comisión tripartita, que comprende subcomisiones permanentes, se inspira en los requerimientos del Convenio núm. 144 en cuanto a la composición y competencias, las cuales no se limitan a las normas internacionales del trabajo sino que también cubren el conjunto de las cuestiones económicas y sociales. Las organizaciones representativas deben ser autónomas para poder dialogar eficazmente con los gobiernos y la colusión entre representantes gubernamentales y de los empleadores cuando se discutían cuestiones relativas al empleo iba en contra de ello. Respecto a la práctica de las consultas tripartitas en su país, el miembro trabajador de los Países Bajos se pronunció sobre las recientes dificultades en ocasión de una propuesta de denuncia de un convenio — el Gobierno había acordado un plazo de respuesta extremadamente corto a los interlocutores sociales.
143. El miembro trabajador del Japón subrayó que el Convenio núm. 144, tal como el conjunto de las normas de la OIT, debía cumplir un papel esencial para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Recordó la necesidad de poner una atención particular en los aspectos sociales de la mundialización, tales como las redes de seguridad social, el trabajo decente y las normas fundamentales del trabajo, requisitos previos para lograr un crecimiento social sostenible. Los gobiernos de los países industrializados y de los países en desarrollo deberían utilizar plenamente las normas de la OIT para el logro de los objetivos de crecimiento económico y progreso social. Lamentablemente, aproximadamente la mitad de los Estados Miembros, incluyendo el Japón, aún no han ratificado el Convenio núm. 144. Se debería esperar que mediante esta discusión en la Comisión de la Conferencia, todos los gobiernos, y en particular los que no han ratificado el Convenio, se sientan motivados para aplicarlo y establezcan, de manera concertada, procedimientos sobre consultas efectivas en materia de normas de la OIT.
144. El miembro trabajador de la India insistió en la estrecha relación que existe entre las dificultades experimentadas para la aplicación de los convenios de la OIT y el desarrollo

económico y social de los países implicados. Sólo mediante el desarrollo económico y social, promovido mediante el cumplimiento de las normas fundamentales de la OIT, sería posible superar los graves problemas que atañen al trabajo infantil y a la pobreza que padecen países como la India. Se opuso a toda propuesta tendente a aumentar la flexibilidad de las normas internacionales del trabajo, cuyo único resultado sería debilitarlas. Subrayó que se debe reforzar el diálogo social sobre todas las cuestiones enumeradas en el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. Todos los países deben ser conscientes de los beneficios que cosecharían del diálogo social.

- 145.** El miembro trabajador de los Países Bajos lamentó que muchos países en los que funcionan sistemas de consultas tripartitas y de diálogo social no figuren entre quienes ratificaron el Convenio núm. 144. Cuando se hace un análisis objetivo, se puede concluir que no hay obstáculos para la ratificación y que se cumplen con toda las condiciones necesarias. La falta de ratificación sólo puede atribuirse a la ausencia de voluntad política. De ahí que se deba invitar con insistencia a que los países implicados ratifiquen rápidamente el Convenio núm. 144.
- 146.** La miembro trabajadora de Suecia indicó que hay una relación entre la escasa tasa de ratificación de convenios de la OIT y la ausencia de un foro de consultas tripartitas nacionales. En ausencia de un foro, las organizaciones carecen de medios de presión para establecer el diálogo con el gobierno sobre la oportunidad de ratificar los convenios de la OIT. El tripartismo constituye la base para las labores de la OIT a nivel internacional y que es lógico utilizar el mismo modelo a nivel nacional. Por ello, la ratificación del Convenio núm. 144 debe ser una obligación constitucional para los Estados Miembros. Una campaña para la ratificación del Convenio núm. 144 resultaría bienvenida.
- 147.** La miembro gubernamental de la República Checa indicó que, si bien su país todavía no ha ratificado el Convenio núm. 144; desde 1993, se ha creado un órgano de consulta donde están representadas las autoridades públicas que participan en las estructuras de la OIT, así como las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Sus competencias cubren las materias previstas en el artículo 5 del Convenio. La propuesta de ratificación del Convenio núm. 144 ya se está discutiendo en el Parlamento. El Gobierno considera que los obstáculos para la ratificación, básicamente de naturaleza política en el pasado, se han superado y durante los próximos meses la República Checa estará en condiciones de anunciar a la OIT la ratificación del Convenio núm. 144.
- 148.** El miembro gubernamental de Suiza indicó que el comportamiento de la economía suiza se basa en gran parte en el diálogo social, fundamentalmente entre empleadores y trabajadores. El Estado y las autoridades públicas sólo desempeñan un papel secundario en dicha materia. Sin embargo, respecto de las cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, su elaboración y su control; Suiza ha recurrido en todo momento al diálogo tripartito. El 23 de marzo de 2000, las dos Cámaras del Parlamento Federal habían dado su aprobación formal para que el Consejo Federal ratificase el Convenio núm. 144. El instrumento de ratificación se depositaría durante la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas consagrada al seguimiento de la Cumbre de Copenhague, que se celebrará a fines de junio de 2000. Por otra parte, Suiza establecerá en breve una comisión nacional tripartita para las cuestiones de la OIT. Su país se encuentra en una fase de aprendizaje y le gustaría beneficiarse de la experiencia de la Oficina en este campo. En este sentido, el Gobierno de Suiza se propone asociar un representante de la Oficina tanto a la primera reunión de la Comisión Tripartita como a las sesiones siguientes.
- 149.** Todos los oradores se felicitaron de la gran cantidad de ratificaciones del Convenio núm. 144. La Comisión expresó su deseo de que dicho número aumente gracias al impulso

del presente *Estudio general* e invitó a la Oficina a brindar la asistencia técnica necesaria para ello.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 150.** Para el examen de los casos individuales relativos al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones derivadas de las normas internacionales del trabajo o relacionadas con ellas, la Comisión decidió continuar con los mismos métodos de trabajo y aplicar idénticos criterios que el año anterior conforme se enmendaron o precisaron en 1980 y 1987.
- 151.** En la aplicación de estos métodos, la Comisión decidió, a propuesta de los miembros trabajadores, respaldada por los miembros empleadores, invitar a todos los gobiernos interesados por los comentarios que figuran en los párrafos 82 (omisión de cumplimiento de la obligación de enviar memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más), 89 (omisión de enviar primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 93 (omisión de enviar informaciones en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 119 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes), 123 (omisión de enviar una memoria sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años) del informe de la Comisión de Expertos, a que suministre informaciones a la Comisión durante la primera parte de una reunión especial consagrada a los párrafos mencionados. La Comisión considera que esta manera de proceder no debía ser entendida por los gobiernos como una manera de eximirse de la necesidad de participar en las discusiones correspondientes de la Comisión.

Sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes

- 152.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la forma en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7, del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones requerían de los Estados Miembros que sometan, en el término de 12 meses o, a título excepcional, de 18 meses, a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión a la autoridad o autoridades competentes a quienes compete el asunto, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT de las medidas tomadas a tal fin, señalando cuál era la autoridad o autoridades consideradas competentes.
- 153.** La Comisión observó en el informe de la Comisión de Expertos (párrafo 113) que se han realizado esfuerzos apreciables en ciertos países en relación con la obligación de sumisión, a saber: Croacia, Liberia y Zimbabwe.
- 154.** En el curso de la reunión, la Comisión fue informada por varios Estados de las medidas tomadas con miras a someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes. Se felicitó por los progresos alcanzados y expresó la esperanza de que intervengan nuevas mejoras en los países que encuentran dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones.

Falta de sumisión

- 155.** La Comisión lamentó tomar nota de que no se había facilitado información sobre la adopción de medidas destinadas a someter, en virtud del artículo 19 de la Constitución, a las autoridades competentes los instrumentos adoptados desde la 79.^a a la 85.^a reuniones de la Conferencia (1992-1997), por los Estados siguientes: Afganistán, Belice, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Comoras, Congo, Guinea-Bissau, Haití, Honduras,

Islas Salomón, Kirguistán, Malí, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia y Yemen.

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

156. La Comisión examinó en la parte B de su informe (cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la fecha, noviembre-diciembre de 1999, de la reunión de la Comisión de Expertos, la proporción de memorias recibidas fue de 61,4 por ciento (comparado a 62,1 por ciento para la reunión de 1998). Desde entonces, otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 71,7 por ciento (frente a 71,4 por ciento en junio de 1998 y 74,6 por ciento, en junio de 1997). En 1999, la Comisión de Expertos tomó nota de que 60,3 por ciento de memorias sobre los convenios para los que se habían solicitado información sobre la aplicación práctica, contenían tales informaciones, en comparación con el 66,4 por ciento para la reunión de 1998 y el 84,3 por ciento en noviembre-diciembre de 1997. La Comisión puso en relieve la importancia que tiene el envío de informaciones sin las cuales es imposible saber si un convenio es realmente aplicado. La Comisión se asoció al llamamiento reiterado que la Comisión de Expertos hizo a los gobiernos para que desplieguen todos sus esfuerzos con miras a incluir en sus próximas memorias las informaciones necesarias.

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

157. La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos años o más por los Estados siguientes: Afganistán, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Comoras, República Democrática del Congo, Djibouti, Ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, República Unida de Tanzania (Zanzíbar) y Uzbekistán.

158. La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados no había sido proporcionada desde 1992 por los Estados siguientes: desde 1992, Liberia (Convenio núm. 133); desde 1995 — Armenia (Convenio núm. 111), Kirguistán (Convenio núm. 133); desde 1996 — Armenia (Convenios núms. 100, 122, 135 y 151), Granada (Convenio núm. 100), Uzbekistán (Convenios núms. 47, 52, 103 y 122), y desde 1998 — Armenia (Convenio núm. 174), Georgia (Convenios núms. 105 y 138), Guinea Ecuatorial (Convenios núms. 68 y 92), Mongolia (Convenio núm. 135) y Uzbekistán (Convenios núms. 29 y 100). La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.

159. En su informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 46 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 411 casos (comparado a 353 casos en diciembre de 1998). La Comisión fue informada que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, 19 gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.

160. La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuesta para el

período que finalizó en 1999 a los países siguientes: Afganistán, Antigua y Barbuda, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, República Centroafricana, Comoras, República Democrática del Congo, Dinamarca (Islas Feroe), Djibouti, Eslovaquia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia (Guayana Francesa, San Pedro y Miquelón), Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, República Islámica del Irán, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Kirguistán, Jamahiriya Arabe Libia, Malasia, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Trinidad y Tabago, Uganda y Yemen.

- 161.** La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los gobiernos sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: Belice, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, República Centroafricana, Dinamarca (Islas Feroe), Djibouti, Eslovaquia, Francia (Guayana Francesa, San Pedro y Miquelón), Granada, Guinea, Guinea-Bissau, República Islámica del Irán, Jamaica, Kenya, Jamahiriya Arabe Libia, Malasia, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Trinidad y Tabago, Uganda y Yemen.
- 162.** La Comisión puso en relieve la obligación del envío de memorias que constituye la base del sistema de control. La Comisión insistió para que el Director General tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que los equipos técnicos multidisciplinarios prestarían en sus acciones en el terreno toda la atención a las cuestiones relativas a las normas y en particular a la ejecución de las obligaciones en materia de normas. La Comisión también recordó los nuevos mecanismos sobre las memorias aprobados por el Consejo de Administración en noviembre de 1993 y que están funcionando desde 1995.

Aplicación de convenios ratificados

- 163.** La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos, pudo dar cuenta, en el párrafo 99 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos habían introducido cambios en su legislación y en su práctica, como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número ascendía a 27, concernían a 23 Estados; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado más de 2.230 casos de progreso. Estos resultados constituían una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.
- 164.** En el curso de la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada sobre un cierto número de casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando le corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia se congratuló por los esfuerzos realizados por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios efectuados por los órganos de control.
- 165.** La Comisión estimó que convendría señalar a la atención de la Conferencia un cierto número de casos importantes que fueron objeto de su consideración.

Casos de progreso

166. La Comisión comprobó con satisfacción que en varios casos — incluidos muchos relacionados con los derechos humanos fundamentales — los gobiernos habían introducido cambios en sus legislaciones y prácticas, a fin de eliminar divergencias anteriormente discutidas por la Comisión. Hizo resaltar estos casos, lo que constituye un enfoque positivo para influir en los gobiernos de manera de que respondan a los comentarios de los órganos de control. A este respecto, se remite al informe de la Comisión de Expertos y a la discusión de los casos particulares que figuran en la segunda parte de su informe.

Casos especiales

167. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que habían tenido lugar sobre los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la segunda parte del presente informe.

168. Sobre la aplicación por Sudán del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), tomó nota de la información aportada por el representante gubernamental, en particular, sobre las recientes medidas tomadas para dejar en libertad a las personas que habían sido raptadas y de la detallada discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión señaló que se trataba de un caso particularmente grave y de larga data que afectaba derechos humanos fundamentales tal como lo demostraba su inclusión en párrafos especiales en 1997 y 1998 y el hecho de que se hubiesen recibido comentarios de las organizaciones de trabajadores. La Comisión tomó nota de las medidas positivas tomadas por el Gobierno, entre ellas la creación de la Comisión para la erradicación de los raptos de mujeres y niños. Sin embargo, expresó su profunda preocupación por los permanentes informes de raptos y esclavitud e instó al Gobierno a continuar vigorosamente con sus esfuerzos para mejorar la situación. Comprendió que la situación se veía exacerbada por el conflicto civil persistente y tomó nota de las medidas adoptadas para llegar a una solución. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria comunicada por el Gobierno a la Comisión de Expertos indicaría las medidas tomadas, incluido el castigo de los responsables, y los resultados concretos obtenidos, de modo que en un futuro cercano pueda constatar la plena aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. La Comisión recomendó expresamente que la Oficina llevara a cabo una misión de contactos directos para obtener acabada información sobre los hechos y examinar las modalidades de una asistencia eficaz al Gobierno en este punto. La Comisión lamentó que el Gobierno no hubiera aceptado la propuesta de invitar a una misión de contactos directos.

169. Sobre la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Camerún, la Comisión tomó nota de las declaraciones del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. La Comisión recordó que este caso había sido discutido en numerosas ocasiones en las últimas dos décadas. La Comisión también recordó, con gran preocupación, que por varios años la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre las discrepancias entre la legislación nacional y las exigencias del Convenio. En particular, enfatizó la necesidad de abrogar la imposición de la autorización previa para la constitución de sindicatos de servidores públicos y para afiliarse a organizaciones profesionales internacionales. Igualmente, instó al Gobierno a que derogue las disposiciones que permiten el procesamiento de personas que formen sindicatos que no estén aún registrados pero que se comporten como si lo estuviesen. La Comisión también tomó nota de que el Comité de Libertad Sindical ha examinado varias quejas relativas a la injerencia de las autoridades en cuestiones sindicales y a represalias antisindicales. La Comisión, una vez más, lamentó profundamente que no se haya logrado ningún progreso en la aplicación del Convenio. La Comisión nuevamente instó firmemente al Gobierno a que elimine sin demora, los

obstáculos que incluye la legislación para una completa libertad sindical como está contemplado en su legislación. Al respecto, la Comisión pide firmemente al Gobierno a que someta al Parlamento y a la OIT proyectos legislativos antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. La Comisión recordó que estaba disponible para el Gobierno la asistencia técnica de la OIT, a través del equipo multidisciplinario de Yaundé. La Comisión se congratuló por la invitación del Ministro a que una misión visite el Camerún. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria, debida este año, dará cuenta de las medidas que se están realmente tomando para garantizar en la legislación y en la práctica la plena conformidad con el Convenio.

170. Sobre la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Venezuela, la Comisión tomó nota de la información comunicada verbalmente por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Recordando con gran preocupación que en el pasado, el Comité de Libertad Sindical examinó varias quejas presentadas por organizaciones de empleadores y de trabajadores y que este caso se ha examinado en varias ocasiones por esta Comisión sin que se lograran resultados positivos, la Comisión deploró tener que tratar nuevamente esta cuestión. En relación con las graves divergencias entre la legislación nacional y las exigencias del Convenio, la Comisión de la Conferencia, al igual que la Comisión de Expertos, instó al Gobierno a que modificara urgentemente su legislación para garantizar que los trabajadores y los empleadores pudieran constituir sus organizaciones y elegir con toda libertad a sus representantes sin intervención de la autoridad pública. Insistió en la necesidad de derogar la enumeración demasiado extensa y detallada de las obligaciones y finalidades que deberían tener las organizaciones de trabajadores y empleadores. Además, la Comisión expresó la firme esperanza de que los decretos adoptados recientemente no menoscabaran los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para fomentar y defender los intereses de sus miembros. Instó con firmeza a la autoridad pública a que se abstuviera de toda injerencia indebida que limitara esos derechos u obstaculizara su legítimo ejercicio. La Comisión expresó la firme esperanza de que la próxima memoria del Gobierno a la Comisión de Expertos reflejará progresos concretos y positivos e instó al Gobierno a que enviara una memoria detallada sobre todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

171. La Comisión confía en que los gobiernos tomarán todas las medidas necesarias para corregir las deficiencias señaladas y que examinarán la posibilidad de utilizar las formas apropiadas de asistencia de la OIT, incluidos los contactos directos, con objeto de que se realicen verdaderos progresos en lo que concierne a la ejecución, antes del año próximo, de sus obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT y de los convenios citados anteriormente.

Falta continua de aplicación

172. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos en que han continuado registrándose durante varios años omisión en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente.

173. Se invita a los gobiernos mencionados en los párrafos 168 a 170 del presente informe a que proporcionen las memorias e informaciones pertinentes, que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

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

174. La Comisión tomó nota de que 136 memorias de las 258 solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT sobre el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152 se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos; cinco otras memorias se recibieron más tarde; lo que significa un 55 por ciento de memorias recibidas.
175. La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: Afganistán, Argelia, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Comoras, Djibouti, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Georgia, Granada, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Liberia, Jamahiriya Arabe Libia, Malawi, República de Moldova, Nigeria, Rwanda, Santa Lucía, Somalia y Turkmenistán.

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

176. Este año nuevamente, la Comisión no tuvo que aplicar el criterio según el cual «el Gobierno se ha abstenido de indicar, durante los tres últimos años, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, deben comunicarse copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la OIT en virtud de los artículos 19 y 22».

Participación en las labores de la Comisión

177. La Comisión expresó su gratitud a los 69 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.
178. Sin embargo, la Comisión lamentó que, a pesar de las repetidas invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias los Estados siguientes: Congo, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gabón, República de Moldova y Mongolia. La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los gobiernos de conformidad con la práctica habitual.
179. La Comisión lamentó tomar nota de que los Gobiernos de los países que no estuvieron representados en la Conferencia, a saber: Afganistán, Antigua y Barbuda, Armenia, Comoras, República Democrática del Congo, Fiji, Granada, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kirguistán, Santa Lucía, Somalia, Turkmenistán y Uzbekistán no pudieron estar en condiciones de participar en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

* * *

180. La Comisión es consciente del papel único que le cabe jugar en la práctica de un diálogo franco y constructivo en un contexto tripartito, con el exclusivo cometido de asistir a los Estados Miembros para progresar en la aplicación de sus obligaciones derivadas de las normas. La Comisión examinó este año importantes cuestiones de principio y cantidad de

casos complejos y serios. Lo anterior se realizó con un espíritu constructivo y de buena fe. La Comisión se complace por todo ello, ya que la protección de la libertad, de la dignidad y la mejora de las condiciones de vida — y la vida misma — de hombres, mujeres y niños es el propósito subyacente e ineludible de la labor de los órganos de control. Los profundos cambios que están ocurriendo en el mundo y sus repercusiones en el mundo del trabajo se reflejaron en sus discusiones. La Comisión espera haber contribuido a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de manera que el trabajo decente se encuentre al alcance de cada mujer y cada hombre en todo el planeta.

Ginebra, 13 de junio de 2000.

(Firmado) P. van der Heijden,
Presidente.

J. Misner,
Ponente.