



**Actividades
normativas y conexas
de la Organización
Internacional del Trabajo
Manual para Empleadores**

Alfred Wiskirchen y Christian Hess

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO · GINEBRA

ACTIVIDADES NORMATIVAS Y CONEXAS
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO
MANUAL PARA EMPLEADORES

ACTIVIDADES NORMATIVAS Y CONEXAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Manual para empleadores

Alfred Wiskirchen y Christian Hess

Oficina de Actividades para los Empleadores
Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2002
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-310837-3

También publicado en inglés: *Employer's handbook on ILO standards-related activities* (ISBN 92-2-112612-9), Ginebra, 2001, y en francés: *Manuel à l'usage des employeurs sur les activités normatives de l'OIT* (ISBN 92-2-213354-4), Ginebra, 2002

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Prefacio

La actividad dedicada por la Organización Internacional del Trabajo a sus tareas normativas, sobre todo las normas internacionales del trabajo (NIT), ocupa un lugar central entre sus medios de acción desde la fundación de la OIT en 1919. En conjunto, con el objetivo de fomentar el progreso social la OIT ha elaborado más de 370 NIT y establecido un amplio sistema de control. El rasgo esencial de la acción normativa radica en la estructura tripartita de la OIT, incluida la participación de los empleadores.

Hoy en día, las NIT siguen desempeñando un papel importante en su calidad de directrices de la política laboral y social. Sin embargo, han sido criticadas por ser demasiado rígidas a veces y por su insuficiente adecuación a necesidades cambiantes. A raíz de esas circunstancias, en los últimos años tomó impulso un debate sobre la reforma del sistema de las NIT que ya ha conducido a la institución de numerosos cambios importantes. Los empleadores que actúan en los órganos de la OIT se cuentan entre las personas que iniciaron ese debate y empeñaron constructivamente su esfuerzo en pos de ese objetivo.

No cabe duda de que cualquier participación seria en las actividades normativas de la OIT, incluido el debate sobre la reforma, requiere un profundo conocimiento de las NIT y los procedimientos pertinentes. Por eso, esta publicación tiene como objetivo primordial contribuir a fomentar este conocimiento y a señalar otros caminos destinados a profundizarlo entre aquéllos que no estén suficientemente familiarizados con las actividades normativas de la OIT. Sin la intención de cubrir todos los detalles técnicos, que han sido tratados en publicaciones ya existentes de la OIT, este manual enfoca asuntos y cuestiones que son de especial interés para los empleadores o reclaman una aportación especial por parte de ellos.

La presente publicación está destinada primordialmente a su utilización en cursillos o seminarios a los que asisten representantes de las organizaciones de empleadores encargados de los asuntos relativos a las NIT. También puede servir como obra de referencia para empleadores participantes en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) y otras reuniones de la OIT; para los miembros empleadores del Consejo de Administración de la OIT; y, en general, para los empleadores de Estados Miembros de la OIT interesados en asuntos relacionados con las NIT. La publicación, finalmente, explica a otros constituyentes de la OIT la posición de los empleadores sobre las actividades normativas de la OIT.

Quisiera agradecer a los dos autores de esta publicación su presentación clara y fundamentada del material. El Sr. Alfred Wisskirchen, director y jefe del Departamento de Legislación Laboral de la Confederación de Asociaciones de

Empleadores Alemanes (BDA), ha sido durante 19 años el portavoz de los empleadores en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia Internacional del Trabajo, lo cual le ha permitido acumular gran experiencia en la materia. El Sr. Christian Hess, subdirector en la BDA del Departamento de Política Social Internacional y de la Unión Europea, trabajó durante dos años en el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT antes de ingresar en la BDA en 1992, y en 2000 se incorporó a su nuevo cargo en la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), de la OIT.

Para terminar, quiero expresar mi gratitud a los colegas de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la OIT por su valiosa aportación y consejo en este importante tema.

Espero que esta publicación tenga una amplia repercusión y buena acogida.

Ginebra, julio de 2001

Jean-François Retournard
Director,
Oficina de Actividades para los Empleadores, OIT

Indice

	Págs.
Prefacio	v
Abreviaturas	xi
Introducción	1
Normas internacionales del trabajo (NIT): núcleo de las actividades normativas de la OIT	1
Historia del establecimiento de las normas de la OIT	4
Fundamento de las normas internacionales del trabajo	5
1. Las normas internacionales del trabajo y los empleadores	7
Significación de las normas internacionales del trabajo para los empleadores	7
Actitud general de los empleadores hacia las normas internacionales del trabajo	8
Posición de los empleadores ante determinadas normas internacionales del trabajo	9
2. La creación de las normas internacionales del trabajo	15
Observaciones generales	15
Selección de temas para el establecimiento de normas	15
Elaboración y adopción de normas internacionales del trabajo	16
Universalidad y flexibilidad de las normas internacionales del trabajo	20
3. La aplicación de las normas internacionales del trabajo	23
Observaciones generales	23
Sumisión a las autoridades competentes	23
Ratificación y aplicación de convenios	25
No ratificación de convenios	28
4. El control de las normas internacionales del trabajo	31
Panorama general	31
Control regular	31
Procedimientos especiales de control	41
Interpretación de convenios y recomendaciones	42
5. Métodos de renovación de las normas internacionales del trabajo	47
Panorama general	47
Revisión de normas internacionales del trabajo	47
Derogación, retiro y decisión de dejar de lado convenios	49
Denuncia de convenios	51

6.	Otras actividades normativas	53
	Panorama general	53
	El procedimiento de libertad sindical	55
	Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y Anexo sobre su seguimiento	58
7.	Normas internacionales del trabajo y cooperación técnica	61
	Observaciones generales	61
	Cooperación técnica en apoyo de las normas internacionales del trabajo ..	61
	Cómo las normas internacionales del trabajo contribuyen a reforzar la cooperación técnica	63
	La cuestión de la condicionalidad	63
8.	Reforma de las normas internacionales del trabajo	65
	Observaciones generales	65
	Medidas recientes y propuestas	66
	Puntos de vista de los empleadores sobre la reforma de las normas internacionales del trabajo	68
9.	Mirando al futuro. Retos y oportunidades para la acción normativa de la OIT	71
	Observaciones generales	71
	Establecimiento de normas regionales	71
	El comercio y las normas laborales	73
	Iniciativas normativas «privadas»	75
Anexos		79
	Anexo 1: Títulos oficiales de los convenios de la OIT	81
	Anexo 2: Cuadro sinóptico, por temas, de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en el marco de la política de revisión de normas (extracto del documento GB.280/LILS/WP/PRS/1/2)	87
	Anexo 3: Disposiciones sustantivas del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo, 1976 (núm. 144), y Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo) 1976 (núm. 152)	101
	Anexo 4: Disposiciones constitucionales y reglamentarias relacionadas con las normas internacionales del trabajo, de especial importancia para las organizaciones de empleadores y trabajadores	107
	Anexo 5: Ejemplo del texto de la carta que se envía anualmente por la Oficina a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores, referente a su papel en la aplicación de las normas internacionales del trabajo	109
	Anexo 6: «Normas más específicas para conseguir un mayor impacto», extracto de La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, parte primera de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 85. ^a reunión, Ginebra, 1997	111
	Anexo 7: «Nuevas actividades en materia de normas del trabajo». Extracto de «Los derechos humanos y el trabajo», en Trabajo decente, Memoria del Director General a la 87. ^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1999), págs. 20-24	127

Anexo 8: Las actividades normativas de la OIT. Posición de la OIE (adoptada por el Consejo General de la OIE el 9 de junio de 2000) . . .	133
Anexo 9: Acta de la discusión por la Comisión de Normas, de la Conferencia, de la parte del Estudio General de la Comisión de Expertos sobre Libertad sindical y negociación colectiva, relativa al «derecho de huelga» (Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994: Actas, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, «El derecho de huelga», párrafos 115-148, págs 25/36-25/47	141
Anexo 10: Extracto del discurso de Alfred Wiskirchen, Vicepresidente empleador de la Comisión de Normas, de la Conferencia, con ocasión de la presentación del informe de la Comisión a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89.ª reunión, Ginebra, 2001	151
Anexo 11: Lista de otros documentos de importancia y de algunas facilidades de acceso por Internet a documentos e informaciones relacionados con la acción normativa de la OIT	157

Abreviaturas

CA	Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo
CE	Comunidades Europeas
CEACR	Ver Comisión de Expertos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
Comisión de Normas / Comisión de Aplicación de Normas	Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo
Comisión de Expertos	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
Convención de Viena	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
CT	Cooperación técnica
ECDO	Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT
NIT	Normas internacionales del trabajo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Oficina Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
UE	Unión Europea

Introducción

Normas internacionales del trabajo (NIT): núcleo de las actividades normativas de la OIT

Las actividades de la Organización Internacional del Trabajo relacionadas con la acción normativa incluyen las normas internacionales del trabajo (NIT), los repertorios de recomendaciones prácticas, las directrices técnicas, las resoluciones, las conclusiones y las declaraciones. Todos estos instrumentos diversos sirven para un objetivo concreto y se diferencian según el tema del que tratan, los detalles relativos a la regulación, el grado de compromiso asumido, la forma de adopción y el seguimiento. La presente publicación trata sobre todo de las NIT que de momento constituyen el núcleo central de las actividades relacionadas con las normas de la OIT. Los otros instrumentos serán discutidos detalladamente en el capítulo VI.

En términos generales, las NIT son instrumentos jurídicos que encierran reglamentos internacionales acerca de las condiciones sociales y laborales. Adquieren la forma de convenios internacionales del trabajo y recomendaciones internacionales del trabajo. Existe una importante diferencia jurídica entre ambos:

- *Los convenios (y sus protocolos)*, una vez ratificados por los Estados Miembros de la OIT, crean obligaciones jurídicas vinculantes para hacer efectivas sus disposiciones en la política, la legislación y la práctica nacionales.
- *Las recomendaciones* no están sujetas a ratificación, señalando sólo pautas para orientar la política, la legislación y la práctica nacionales. Son instrumentos independientes, aunque en el pasado muchas veces se adoptaron al mismo tiempo un convenio y una recomendación más descriptiva sobre el mismo tema.

La forma característica de estructurar un convenio de la OIT es la siguiente:

- título, incluyendo el año de adopción y el número que se atribuye al convenio;
- preámbulo, dando las razones para su adopción e indicando los instrumentos relacionados;
- disposiciones que indican en términos generales las principales obligaciones prescritas por el convenio;
- disposiciones que tratan de definiciones, ámbito de aplicación de los instrumentos y exenciones;
- disposiciones sobre principios y normas mínimas establecidas por el convenio;
- disposiciones en las que se describen medidas y métodos de aplicación;

- artículos finales tipo referentes a cuestiones de procedimiento tales como la entrada en vigor, la ratificación y la denuncia del convenio.

El organismo competente dentro de la OIT para la elaboración y adopción de las NIT es la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), donde cada Estado Miembro está representado por dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Para la adopción de las NIT se necesita una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes en la CIT.

Hasta la fecha se han adoptado 184 convenios y 192 recomendaciones que cubren numerosos aspectos laborales y de política social. Para facilitar la consulta de los instrumentos, la Secretaría de la OIT los ha agrupado en las siguientes doce categorías (hay que tener en cuenta que actualmente se está preparando una nueva clasificación que tendrá en cuenta los cuatro nuevos objetivos estratégicos de la OIT, basado en el concepto de «familias de NIT»; véase también capítulo VIII):

- Derechos humanos fundamentales.
- Empleo.
- Política social.
- Administración del trabajo.
- Relaciones laborales.
- Condiciones de trabajo.
- Seguridad social.
- Empleo de mujeres.
- Empleo de menores y jóvenes.
- Trabajadores migrantes.
- Poblaciones indígenas y tribales.
- Otros (como gente de mar, trabajadores de plantaciones, etc...)

Es evidente que hoy en día no todos los convenios y recomendaciones de la OIT que se han adoptado en los últimos 81 años se consideran igualmente pertinentes. Repetidamente el Consejo de Administración de la OIT ha examinado las NIT existentes y las ha clasificado según su pertinencia actual (véase en el anexo 2 del presente manual el cuadro sinóptico de las decisiones tomadas por el Consejo de Administración de la OIT en el marco de la política de revisión de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo; documento GB.280/LILS/WP/PRS/1/2).

Ocho convenios dentro de la categoría de «derechos humanos fundamentales», los llamados «convenios fundamentales de la OIT» (véase el recuadro que figura a continuación), son considerados de especial importancia para el desarrollo social y económico.

Convenios fundamentales de la OIT

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Esto se debe a que el reconocimiento de los derechos y principios fundamentales del trabajo que contienen está considerado como una condición previa, con efecto catalizador, para la aplicación de otras NIT. En los últimos años se ha visto incrementado dentro y fuera de la OIT el consenso acerca de la necesidad de fomentar el respeto de estos convenios fundamentales. En este sentido hay que mencionar los siguientes acontecimientos significativos:

- Una campaña de ratificación referente a los convenios fundamentales, que comenzó en 1995, ha obtenido resultados importantes (estos instrumentos tienen el mayor número de ratificaciones entre los convenios de la OIT).
- En 1998 se adoptó la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, que refleja y persigue fomentar los principios contenidos en la Constitución de la OIT.
- El Pacto Global lanzado en 1999 por el Secretario General de las Naciones Unidas como una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas y el mundo de los negocios para fortalecer la dimensión humana de la economía global, se centra en su capítulo laboral en los principios de los convenios fundamentales.
- Otras organizaciones internacionales, tales como la OCDE, la OMC y el Banco Mundial, han demostrado un interés cada vez mayor en los convenios fundamentales de la OIT y sus repercusiones en el plano de las operaciones fuera de la sede de la OIT.

Para más detalles, véanse:

- OIT: *Resúmenes de las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, 1991)
- OIT: *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1919-1984* (Ginebra, 1985) con suplementos 1985-1997 con el texto de convenios y recomendaciones adoptados durante ese período. Los instrumentos más recientes pueden consultarse por Internet acudiendo al sitio Web de la OIT, que es

www.ilo.org , o directamente a la página Web www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm, o [recdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp2.htm), para visualizar los convenios adoptados en 1999 y 2001 y las recomendaciones adoptadas entre 1998 y 2001.

- Para consultar las normas internacionales del trabajo y otros documentos relacionados con ellas, seguir las indicaciones sobre cómo se accede a las posibilidades de consulta disponibles por Internet acudiendo a .las páginas señaladas en el sitio Web www.ilo.org

Historia del establecimiento de las normas de la OIT

Ya en el siglo XIX, como consecuencia de la creciente industrialización, se hizo necesario mejorar las condiciones laborales mediante una reglamentación a nivel internacional.

En las conferencias internacionales de Berlín (1890) y Bruselas (1897) se hicieron intentos para crear un sistema destinado a establecer normas internacionales del trabajo. Esos intentos, sin embargo, no dieron resultado.

En 1901 se fundó en Basilea la Asociación Internacional para la Legislación del Trabajo. La Asociación celebró conferencias internacionales en Berna en los años 1905 y 1906 y adoptó dos convenios internacionales en materia laboral (prohibición del uso del fósforo blanco; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres). El estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 impidió la adopción de instrumentos adicionales.

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919 en virtud de la Parte XIII del Tratado de Versalles. La elaboración de normas comenzó ese mismo año con la adopción de seis convenios y seis recomendaciones. Contrariamente a lo que hacía la Asociación Internacional para la Legislación del Trabajo, desde un principio la OIT estipuló la participación en sus labores normativas de representantes de empleadores y de trabajadores de los Estados Miembros, con el objetivo de sacar provecho de su experiencia en cuestiones laborales para plasmar NIT realistas y ampliamente aplicables.

En el período entre las dos guerras mundiales la OIT adoptó NIT sobre la edad mínima para el empleo, horas de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, protección de la maternidad, entre otros.

La OIT fue el único organismo de la Sociedad de Naciones que sobrevivió a la segunda guerra mundial, de modo que prosiguió su labor normativa a partir de 1946. Se adoptaron NIT sobre temas como libertad sindical, igualdad de oportunidades de empleo, salarios mínimos, administración laboral, seguridad social, salud en el trabajo y empleo marítimo. Con el paso del tiempo se desarrollaron normas internacionales sobre muchos otros temas sociales y laborales; todas ellas se pusieron a disposición de los Estados Miembros.

Durante las décadas de la «guerra fría» los países comunistas criticaron repetidamente la acción normativa de la OIT y la supervisión sobre el cumplimiento de los convenios ejercida por ella porque consideraban estas actividades una injerencia en la soberanía nacional. A causa del dominio del partido comunista, en muchos de estos países no existió libertad sindical ni tripartismo hasta 1990.

Hasta la fecha, las NIT han ejercido una notable influencia en la legislación laboral y en la práctica nacionales en todo el mundo. Aunque en el transcurso de los años han adquirido creciente importancia otros medios de acción, sobre todo la cooperación técnica, las NIT han conservado una influencia clave en ese terreno y el tripartismo siguió siendo la característica singular de la actividad normativa de la OIT. La OIT está considerada como la organización internacional más importante para establecer, promover y supervisar las NIT. Su destacado papel normativo en los asuntos sociales y laborales se ha visto confirmado y fortalecido en los últimos años por la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 y por la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Singapur en 1996.

El anexo 1 del presente manual incluye la lista por orden cronológico de los títulos oficiales de todos los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT. Los temas abarcados resumen muy bien la historia de la actividad normativa de la OIT.

Para más detalles véanse:

- Waline, Pierre: «*Un patron au Bureau international du travail*» (París, 1976)
- Oechslin, J.-J.: *The International Organization of Employers, Three quarters of a century at the service of enterprises (1920-1998)* (Ginebra, 2001).

Fundamento de las NIT

La idea básica que preside la elaboración de las NIT es fomentar mejoras en las condiciones sociales y laborales a nivel nacional mediante la reglamentación a nivel internacional.

Las razones y los motivos para la existencia de las NIT se expresan más detalladamente en el Preámbulo de la Constitución de la OIT y fueron desarrollados en la Declaración de Filadelfia, de 1944, anexa a la Constitución.

La justificación básica para la NIT sigue siendo válida hasta la fecha a pesar de los cambios de interpretación y de énfasis acaecidos con el correr del tiempo:

- *Es necesario adoptar condiciones humanas de trabajo.* Este es el motivo moral o humanitario invocado al elaborar NIT. La Declaración de Filadelfia (1944) complementó este motivo con el concepto más dinámico de que «todos los seres humanos ... tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en

igualdad de oportunidades». El objetivo moral y humanitario que persigue la OIT al adoptar normas internacionales del trabajo ha sido seguramente hasta la fecha la justificación más importante y convincente de su acción legislativa.

- *Las malas condiciones laborales son causa de agitación social y, por lo tanto, constituyen una amenaza para la paz.* Este motivo político para el establecimiento de normas fue especialmente importante cuando se fundó la OIT, después de la primera guerra mundial. En vista de los numerosos conflictos en regiones y países con pésimas condiciones de vida y de trabajo sigue conservando aún hoy su relevancia.
- *El fracaso de una nación en la tarea de mejorar las condiciones laborales crea obstáculos a otras naciones que desean hacerlo.* Este motivo económico está relacionado con el problema de los países que mejoran unilateralmente las normas del trabajo. A veces se expresa el temor de que estos países tengan unos costes laborales más elevados que les coloquen en una situación de desventaja en términos de competitividad internacional.

1. Las normas internacionales del trabajo y los empleadores

Significación de las normas internacionales del trabajo para los empleadores

Las NIT están destinadas, en primer lugar, a los gobiernos. No obstante, son igualmente importantes para los empleadores por las siguientes razones:

- Normalmente las NIT afectan a los empleadores por conducto de la *legislación nacional*. Aunque estos efectos a menudo son a *largo plazo*, sin embargo pueden ser significativos. Por ejemplo, cuando un país ratifica un convenio de la OIT, este instrumento establece el marco para la legislación y la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica vigentes no están en concordancia con el convenio, habrá que adoptar nuevas leyes laborales, enmiendas a leyes existentes o nuevas directrices. En consecuencia, los empleadores pueden verse obligados a modificar sus prácticas laborales actuales, lo cual podría acarrear importantes medidas y costes administrativos, según el caso.
- Aún en el caso de que las NIT no hayan sido incorporadas a la legislación nacional, puede ocurrir que los *convenios colectivos* se inspiren en esas normas a raíz de lo cual estos acuerdos podrían crear para los empleadores cubiertos por ellos obligaciones respecto a las prácticas laborales similares a las prescritas en determinada NIT.
- Las NIT, finalmente, pueden revestir importancia para los empleadores como *fuerza de orientación práctica* en ámbitos que no estén cubiertos por la legislación nacional o convenios colectivos. Las empresas, sobre todo las que operan a escala internacional, han tenido en cuenta las NIT a la hora de desarrollar sus códigos de conducta o sus iniciativas en el ámbito de la responsabilidad social de la empresa.

En vista de la importancia y los posibles efectos de las NIT para los empleadores, éstos deberían tomar parte en su formulación, aplicación y control. Deben asegurarse de que la perspectiva empresarial sea tenida en cuenta debidamente, sobre todo en lo que concierne a las necesidades de distintos tipos de empresa en diferentes áreas geográficas y distintos sectores económicos y entornos sociales. De esta manera los empleadores, conjuntamente con los gobiernos y los trabajadores, son responsables de que el contenido y la aplicación de las NIT respondan a criterios realistas y significativos. Únicamente con la activa participación de los empleadores se puede conseguir que las NIT reflejen el equilibrio necesario que de ellas se espera.

Actitud general de los empleadores hacia las normas internacionales del trabajo

Los empleadores comparten con los trabajadores y los gobiernos el deseo de fomentar la justicia social y de mejorar el cumplimiento de los principios y derechos laborales y humanos internacionalmente reconocidos. La reglamentación laboral internacional es uno de los elementos esenciales de una estrategia encaminada a favorecer esos *objetivos sociales* a escala mundial.

En la actual perspectiva de mundialización económica, las NIT tienen un papel importante que desempeñar porque pueden ofrecer pautas internacionalmente reconocidas para tratar los problemas sociales que se plantean en ese contexto. De esta forma pueden contribuir a mejorar la aceptación de los cambios impuestos por la globalización y la liberalización del comercio, cuya continuación es una condición previa para un futuro progreso social.

Los empleadores reconocen que, además del valor de la contribución que hacen al desarrollo social, la aplicación de las NIT puede contribuir asimismo a conseguir *objetivos económicos* mediante el fortalecimiento del funcionamiento de empresas y mercados. Estos *beneficios económicos* son especialmente obvios en el caso de las normas fundamentales, pero también se derivan de normas de otras categorías.:

- El respeto por las NIT en materia de *libertad sindical, libertad de negociación colectiva y consulta tripartita*, refleja y complementa la democracia, la libre elección y el imperio del derecho, que son condiciones básicas necesarias para el funcionamiento sano de una economía de mercado. Además, el cumplimiento de las NIT puede crear un ambiente que favorezca una organización del trabajo más eficiente, la innovación y una mayor productividad. Finalmente, estas normas tienen la posibilidad de contribuir a la paz social, ayudando así a atraer la inversión y a facilitar el ajuste de las empresas a las conmociones externas, por ejemplo una crisis financiera.
- La aplicación de las NIT relativas a la *abolición de la discriminación en el empleo* contra las mujeres y las minorías puede mejorar el reparto y la utilización de los recursos humanos aumentando por ello la eficacia económica. Esto es válido también para las NIT sobre la *abolición del trabajo forzoso y obligatorio*.
- Aparte del aspecto humanitario, la aplicación de las NIT sobre la *abolición del trabajo infantil*, conjuntamente con la educación y la formación, puede mejorar la capacitación de las próximas generaciones de trabajadores y con ello ser un factor positivo en el desarrollo económico de un país.

Sin embargo las NIT, desde el punto de vista de los empleadores, sólo traerán beneficios sociales y económicos si:

- se concentran en fijar con pertinencia *reglas mínimas* de alcance mundial en lugar de buscar una armonización internacional a un nivel utópico;
- facilitan una orientación realista y práctica a *países con falta de experiencia en normas laborales*, sobre todo los países en vías de desarrollo;
- son suficientemente *flexibles* para que puedan adaptarse a diferentes niveles de desarrollo y a necesidades cambiantes;
- se basan en una evaluación minuciosa de su probable *impacto*.

Además, los efectos beneficiosos de las NIT dependen sobre todo de una *aplicación* equilibrada y de un ejercicio razonable de los derechos que contienen. El ejercicio de estos derechos debe respetar el entorno social y económico, el bien común y los derechos de rango superior de otros individuos y grupos. En particular, las necesidades competitivas de las empresas deben recibir atención adecuada en la aplicación de las NIT, puesto que las empresas constituyen la fuente de empleo y por tanto la base misma para cualquier aplicación de las NIT.

Aparte de eso, es evidente que la importancia de determinadas NIT varía según las circunstancias y puede crecer o decrecer en el transcurso del tiempo. También debería señalarse que ciertas NIT, desde su adopción, tuvieron escaso eco por parte de los empleadores por considerar éstos que contribuían poco al desarrollo económico y social: la mayoría de los empleadores o bien se abstuvieron o votaron en contra de siete convenios de un total de 57 que se adoptaron en la Conferencia Internacional del Trabajo entre 1970 y 2001.

Posición de los empleadores ante determinadas normas internacionales del trabajo

En muchas ocasiones durante el proceso de adopción, revisión y control de la aplicación de NIT, los empleadores han dado su opinión acerca de ciertas normas o disposiciones específicas y su aplicación. Los puntos de vista expresados sobre varios convenios por los empleadores en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la CIT desde 1990 se encuentran resumidos más abajo. Estas opiniones pueden proporcionar una buena idea de la utilidad y del valor de las NIT desde la perspectiva de los empleadores, así como de los problemas que algunas de ellas plantean.

- *Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)*
Los empleadores subrayaron en la CIT, en 1992, que la función principal de los sistemas de fijación de salarios mínimos consistía en posibilitar que los trabajadores llevaran una vida digna. Sin embargo había muchas otras opciones al alcance de los Estados. Una solución mejor que establecer salarios mínimos podría consistir en asegurar que la negociación colectiva pudiera celebrarse sin

la intervención estatal. En la práctica existía el riesgo de una posible interferencia de los salarios mínimos con la negociación colectiva. Más aún, los salarios mínimos podrían ocasionar pérdidas de empleo, si se fijaran a niveles demasiado elevados.

- *Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), y Protocolo de 1990*

En la CIT, los empleadores expresaron en 2001 su firme convicción de que este Convenio, así como sus predecesores de 1919 y 1934 respectivamente, eran «sinónimos de discriminación por sexo y contrarios al principio absoluto de la igualdad de oportunidades y de trato en el lugar de trabajo». Una abolición general del trabajo nocturno de mujeres, según lo dispuesto por este instrumento, impedía a las mujeres competir libremente y en igualdad con los hombres en el mercado laboral y les privaba de oportunidades de empleo. Puesto que la protección anhelada se basaba en estereotipos de sexo y normas culturales arcaicas acerca del papel de las mujeres en la sociedad, no constituían protección alguna. Por eso el Convenio, incluido su Protocolo de 1990, ya no era pertinente y debería ser archivado o denunciado.

- *Convenio sobre la licencia pagada por estudios, 1974 (núm. 140)*

Los empleadores señalaron en la CIT (en 1991) el alto nivel de requisitos impuestos por este Convenio, lo cual reflejaba el gran optimismo que prevalecía en el momento de su adopción. Hoy en día, muchos países no son capaces de cumplir esos requisitos. La distancia entre los objetivos ambiciosos del instrumento y la realidad nacional era especialmente flagrante para aquellos países que tenían que utilizar los escasísimos recursos disponibles para luchar más bien contra el analfabetismo en vez de procurar formación profesional adicional para los trabajadores que ya habían alcanzado un cierto nivel de estudios. Asimismo subrayaron que, a la hora de conceder la licencia retribuida por estudios, deberían tenerse en cuenta los intereses y necesidades de las empresas y la relación entre la formación profesional y el trabajo que llevan a cabo.

- *Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)*

En 1991 los empleadores subrayaron en la CIT la importancia y pertinencia de este instrumento. Asimismo señalaron el enorme alcance de su concepto y su impacto sobre amplias esferas de la vida social y del desarrollo económico. El Convenio tenía un carácter «promocional» y por tanto era flexible por naturaleza. Esto último era especialmente importante porque el contenido de la formación profesional y la orientación profesional podría ser completamente distinto en una economía industrializada, en un país agrícola o en un país en vías de desarrollo.

- *Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)*

En la CIT de 1999 los empleadores recalcaron que el carácter de la migración había cambiado de tal forma desde que se adoptó el Convenio que incluso los

términos del instrumento ya no eran universalmente aceptados. El Convenio, por ejemplo, no hacía ninguna distinción entre la migración para un asentamiento permanente y la migración temporal, ni permitía operar sobre la base de la reciprocidad. A raíz de la crisis del petróleo de 1973, se intentó restringir por el Convenio la migración, mientras que, dado el efecto integrador de la actual economía mundial, la migración resulta inevitable. Por todas estas razones los empleadores creían que el convenio debía ser revisado.

- *Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)*
En la reunión de la CIT celebrada en 2000, los empleadores consideraron este Convenio como el instrumento de la OIT de mayor éxito tanto en términos de ratificación como de aplicación efectiva. Era «un instrumento muy flexible que fijaba en términos simples lo que la lógica y el sentido común dictaban referente a las consultas sobre normas de la OIT». En particular, la naturaleza y forma de los procedimientos para las consultas se dejaban a la práctica de cada país. Un punto esencial era que las consultas tenían que ser llevadas a cabo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores que tenían una responsabilidad especial en asuntos sociales y laborales. Este punto las distinguía de las ONGs.
- *Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147)*
Los empleadores señalaron en 1990 el carácter amplio y al mismo tiempo flexible de este instrumento al requerir de los Estados ratificantes que adoptaran una legislación con disposiciones «sustancialmente equivalentes» (artículo 2,a)) a los convenios o a los artículos de los mismos enumerados en el anexo del Convenio núm. 147. Subrayaron también que el Convenio tenía mayor influencia en el mundo que el número relativamente pequeño de ratificaciones, debido a las disposiciones que permitían la intervención de Estados rectores de puertos.
- *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)*
En la reunión de la CIT celebrada en 1997 los empleadores pusieron de relieve que las leyes y reglamentaciones sobre empleo serían inútiles si no existiera un sistema de administración del trabajo que evaluase el grado de acatamiento y velase por la observancia de las disposiciones legales. En este sentido, opinaron que el Convenio núm. 150 está dotado de una estructura, unas pautas generales y un marco institucional. El instrumento era conciso y se componía de principios generales claros que permitían a los Estados ratificantes bastante discreción en su aplicación. La mayoría de las disposiciones del Convenio no imponían una obligación para producir resultados específicos, sino más bien animaban a los Estados ratificantes a esforzarse al máximo para mejorar los sistemas de administración del trabajo. Gracias a esta flexibilidad, el Convenio tenía un carácter ejemplar y debería ser ratificado.
- *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 153)*
Los empleadores señalaron en 1993 que este Convenio quería fomentar una evolución en las funciones de responsabilidad familiar de hombres y mujeres.

Sin embargo, como estas funciones dependían de tradiciones culturales y valores y actitudes individuales, los cambios se prestaban sólo de forma limitada al establecimiento de normas. El instrumento, además, estaba sobrecargado de objetivos utópicos que no permitían flexibilidad real alguna en la aplicación, a pesar de ser pocas las medidas específicas prescritas. Sin embargo, los empleadores apoyaban el objetivo de crear condiciones que permitieran a los trabajadores combinar sus responsabilidades familiares y profesionales al máximo posible, por lo menos para que no tuvieran que sacrificar parte de su potencial y capacidad. Por eso, los empleadores seguían fomentando una combinación más armoniosa de esas responsabilidades.

- *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)*
Los empleadores hicieron observar en 1995 que este Convenio, en su conjunto, establecía unos requisitos muy elevados y exigentes. La mayoría de los Estados Miembros de la OIT garantizaban cierta protección en este ámbito que, sin embargo estaba generalmente más bien por debajo que por encima de las normas establecidas por el Convenio. Esto explicaba también el número relativamente bajo de ratificaciones. Los propios empleadores estaban interesados en retener a los trabajadores, sobre todo cuando habían invertido en su formación. Sin embargo, cualquier protección más allá de una simple prohibición del despido arbitrario complicaba la capacidad de las empresas de adaptarse a cambios económicos generales o modificar las modalidades operativas. En este sentido, el artículo 9 del Convenio planteaba un serio problema con respecto a la carga de la prueba, pues la Comisión de Expertos la vinculaba «al principio según el cual en caso de conflicto laboral había que interpretar las disposiciones legales a favor del trabajador». Del mismo modo, el artículo 12, que requería el pago de una indemnización por despido incluso en el caso de despido por causa justificada, se consideraba inadecuado. Por estas razones, el Convenio debería ser revisado.
- *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)*
Con respecto a este instrumento, los empleadores aprobaron en la reunión de la CIT celebrada en 1998 los esfuerzos realizados por la OIT para mejorar la situación de personas discapacitadas, que constituían una categoría especialmente desfavorecida de la población. El Convenio definía invalidez en términos de dificultad para obtener y conservar un empleo adecuado. Este concepto agradaba a los empleadores, quienes subrayaron también la flexibilidad de este instrumento. Por ejemplo, las disposiciones acerca de la rehabilitación profesional permitían a cada país adoptar las medidas que mejor se adaptaran a su situación nacional particular. El instrumento evitaba definiciones y objetivos rígidos y tenía un carácter promocional.

Para más detalles, véanse:

- Conferencia Internacional del Trabajo, reuniones en distintos años: véanse en las *Actas* publicadas cada año los informes de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia, en particular la parte primera, o sea el Informe general (Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución).

2. La creación de normas internacionales del trabajo

Observaciones generales

La creación de NIT pasa por varias fases, empezando con la selección de temas para el establecimiento de las normas y finalizando con la adopción de un nuevo convenio o recomendación por la CIT.

Los delegados de los empleadores y trabajadores participan en condiciones de igualdad con los delegados gubernamentales en cada una de las fases de este proceso.

Selección de temas para el establecimiento de normas

La selección de temas para nuevas normas, junto con la preparación previa de las respectivas propuestas, es la primera fase crítica en el proceso del establecimiento de normas. Esto se debe a las siguientes razones:

- En el pasado la selección de un tema para el establecimiento de las normas conducía casi siempre a la adopción posterior de una nueva NIT.
- La preparación de un tema, previa a la selección, imprime en sí un cierto rumbo al proceso del establecimiento de las normas, lo que suele reflejarse en el resultado final.

El órgano responsable de la selección de temas sobre los cuales puedan elaborarse normas es el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (CA). El CA examina todas las proposiciones presentadas por las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores (artículo 14, párrafo 1, de la Constitución de la OIT). También corresponde al Consejo de Administración fijar reglas para lograr «que se efectúe una preparación técnica y cabal y se consulte adecuadamente a los Miembros principalmente interesados, por medio de una conferencia preparatoria o de cualquier otro modo ... » (artículo 14, párrafo 2, de la Constitución de la OIT).

En la práctica, el CA suele seleccionar las cuestiones que puedan ser objeto de normas entre un conjunto de temas que la Secretaría de la OIT actualiza con regularidad, teniendo en cuenta recientes acontecimientos. Para la actualización de ese conjunto de temas, la Secretaría recurre a consultas anuales directas y recaba

Selección de temas para el establecimiento de normas

Preguntas que deben formularse

- ¿Existe una clara necesidad de tratar un problema en particular a nivel internacional?
- ¿Sería el establecimiento de normas la mejor forma para tratar este problema (o hay otros medios más adecuados, por ejemplo, una discusión general en la CIT, un repertorio de recomendaciones prácticas, cooperación técnica, etc.)?
- ¿Qué probabilidades tiene una norma futura de tener como base un consenso tripartito y de que sea ampliamente aplicada?
- ¿Contribuiría el establecimiento de normas sobre un tema en particular a un desarrollo económico armonioso o podría tener un efecto negativo sobre la competitividad y la viabilidad de empresas y la creación de empleo?
- Si todas estas preguntas han sido contestadas afirmativamente ¿sería suficiente la adopción de una recomendación independiente, o estaría justificado precorinar la adopción de un convenio que fuera potencialmente vinculante?

los comentarios y proposiciones de empleadores, trabajadores y gobiernos. Las proposiciones tienen a menudo su origen en resoluciones o conclusiones adoptadas por la CIT o por reuniones regionales, técnicas o sectoriales de la OIT.

Hay que subrayar especialmente la enorme importancia de una preparación a fondo de las proposiciones sobre la elaboración de normas y una selección que refleje una comprensión exacta y un consenso real, pues estas son las condiciones previas que han de reunirse si se quiere que surjan NIT de real pertinencia y ampliamente aceptadas (véase capítulo 8). Por esta razón, es imperativo que los empleadores, especialmente aquéllos que están representados en el Consejo de Administración, participen activamente en la selección de temas para el establecimiento de las normas así como en los exámenes y consultas previos.

Elaboración y adopción de normas internacionales del trabajo

Una vez seleccionado un tema para el establecimiento de normas, su elaboración y posible adopción corre por cuenta de la Conferencia Internacional del Trabajo. Los procedimientos correspondientes se encuentran en la sección E de la parte II (Reglamento sobre Cuestiones Especiales) del Reglamento de la Conferencia.

Por regla general, para elaborar las NIT se aplica el llamado procedimiento de doble discusión (artículo 39 del Reglamento de la CIT). Excepcionalmente, en casos muy particulares o de especial urgencia se aplica el procedimiento de simple discusión (artículo 38 del Reglamento de la CIT).

En términos generales, el procedimiento de doble discusión consiste en dos rondas de consulta por escrito, la preparación de informes sobre legislación y práctica, la presentación de anteproyectos de instrumento o instrumentos, preparados por la Secretaría de la OIT, y la discusión tripartita en la CIT.

El campo de aplicación y el contenido de los nuevos instrumentos se van afinando a cada paso del procedimiento con la intención de hacerlos aceptables para la mayoría de los constituyentes de la OIT. Generalmente, pasan varios años desde el momento en que se toma la decisión de incluir una cuestión en el orden del día de la CIT hasta el momento en que el nuevo instrumento es finalmente adoptado (véase el cuadro que figura más adelante).

Es importante que los empleadores participen activamente en estas fases de elaboración de las normas para que sus intereses queden reflejados en los instrumentos finales (véanse los recuadros). A la hora de exponer sus puntos de vista y hacer sus propias propuestas deberían dedicar especial atención a explicar sus razones, puesto que esto seguramente facilitará la comprensión y aceptación por parte de los gobiernos y de los trabajadores. Además, los empleadores deberían coordinar sus puntos de vista y sus ponencias con sus colegas empleadores de otros países y buscar, en lo posible, un acuerdo con el gobierno y los trabajadores de su propio país.

Los reglamentos de la OIT proveen las siguientes oportunidades para la participación de empleadores y trabajadores en la elaboración y adopción de las NIT (véanse también los anexos 3 y 4 del presente manual):

- Se solicita a los gobiernos, antes de finalizar sus respuestas al informe sobre legislación y práctica y al cuestionario, que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores (artículo 39, párrafo 1, del Reglamento de la CIT).

Elaboración y adopción de las NIT

Preguntas que los empleadores deben formular

- ¿Cuál sería el efecto previsible para los empleadores de mi país de una disposición como la propuesta para su inclusión en una NIT en caso de aplicación o ratificación de dicho instrumento, anticipando en lo posible la manera en que se podría traducir la disposición en la legislación nacional y en la práctica?
- Si hay que esperar efectos negativos, ¿existen otras opciones adecuadas que pudieran ser aceptables para los otros constituyentes? ¿Podría una formulación más flexible solucionar el problema o debería la disposición propuesta no aparecer en el futuro instrumento?
- ¿Son necesarias otras disposiciones que pudieran facilitar la aplicación para los empleadores y aumentar el impacto que se logre mediante la futura NIT?
- ¿Satisfaría el instrumento los intereses de los empleadores en mi país?

Selección, elaboración y adopción de convenios y recomendaciones de la OIT		
Calendario	Acción por la OIT y los gobiernos	Participación y acción por los empleadores
Marzo (año 1 del ciclo de doble discusión)	El Consejo de Administración (CA) selecciona temas para la elaboración de normas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT).	Los empleadores comentan en el CA las proposiciones sometidas por la Secretaría de la OIT.
Febrero-marzo (año 2)	La OIT envía a los gobiernos un informe sobre la legislación y la práctica, incluido un cuestionario referente al campo de aplicación y al tipo de norma, para ser contestado antes del 30 de junio. Para dar su respuesta, los gobiernos deben consultar a las organizaciones de trabajadores y empleadores.	Los empleadores transmiten, por conducto del gobierno o directamente a la OIT, sus respuestas al cuestionario y / o sus comentarios sobre la respuesta de sus gobiernos.
Enero-febrero (año 3)	La OIT pone en circulación el informe con el análisis y resumen de las respuestas recibidas, así como un proyecto de conclusiones sobre el tema.	Los empleadores – en base a ambos informes de la OIT – preparan su actuación en la primera discusión de la CIT, coordinan su postura con los empleadores de otros países y celebran consultas, si ha lugar, con sus gobiernos nacionales y, si cabe, con los trabajadores.
Junio (año 3)	La CIT celebra una primera discusión, normalmente en una comisión técnica tripartita, y adopta conclusiones sobre el tema.	Los empleadores participan en el trabajo de la comisión técnica tripartita de la OIT, comentando y proponiendo enmiendas al proyecto de conclusiones.
Agosto-septiembre (año 3)	La OIT envía a los gobiernos un informe con un resumen de la discusión celebrada en la CIT y el proyecto de instrumento preparado sobre esta base, para que envíen sus observaciones antes del 30 de noviembre. Los gobiernos deben consultar a los empleadores y trabajadores en la forma usual.	Los empleadores envían, por conducto de su gobierno o directamente a la OIT, sus observaciones sobre el proyecto de instrumento, sus propuestas de enmiendas o cambios y algunos comentarios sobre la respuesta de su gobierno.

Selección, elaboración y adopción de convenios y recomendaciones de la OIT (cont.)		
Calendario	Acción por la OIT y los gobiernos	Participación y acción por los empleadores
Febrero-marzo (año 4)	La OIT pone en circulación un informe con el resumen de los comentarios recibidos y el proyecto de instrumento revisado.	Los empleadores – basándose en ambos informes de la OIT – preparan su actuación en la segunda discusión por la CIT, coordinan su postura con los empleadores de otros países y consultan, si ha lugar, a sus gobiernos y los trabajadores.
Junio (año 4)	La CIT celebra una segunda discusión, normalmente en una comisión técnica tripartita. En reunión plenaria, la CIT procede a la votación final de las nuevas normas propuestas.	Los empleadores participan en el trabajo de la comisión técnica tripartita de la CIT: comentan el proyecto de instrumento y proponen, en caso necesario, enmiendas a ese proyecto. Toman parte en la votación final.

- En virtud del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), los gobiernos deben consultar a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores sobre sus «respuestas a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo» y sus «comentarios sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia» (artículo 5, párrafo 1, a)). Estas consultas son obligatorias para los gobiernos de aquellos países que han ratificado el Convenio núm. 144.
- Los delegados empleadores y trabajadores de la CIT (artículo 3 de la Constitución de la OIT) tienen derecho a participar y votar en la primera discusión, lo que lleva normalmente a la adopción de conclusiones.
- Los gobiernos deben consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores sobre el proyecto de instrumento preparado por la Oficina en base a la primera discusión en la CIT. Es importante que las organizaciones de empleadores y de trabajadores respondan «si tienen enmiendas u observaciones que presentar» (artículo 39, párrafo 6, del Reglamento de la CIT).
- Los delegados empleadores y trabajadores en la CIT (artículo 3 de la Constitución de la OIT) pueden participar en la segunda discusión sobre el proyecto de instrumento, así como en la votación final para la adopción del texto.

Universalidad y flexibilidad de las normas internacionales del trabajo

La característica que mejor distingue a las NIT de la reglamentación nacional del trabajo es su *universalidad*. Esto significa que la CIT debe dictar normas y objetivos de política social que sean realistas y útiles para los Estados Miembros de la OIT, cualquiera que sea su grado de desarrollo, en todas las regiones del mundo. En principio, todos los países miembros de la OIT deberían estar en condiciones, mediante esfuerzos razonables, de ratificar y aplicar determinado convenio de la OIT.

El mejor camino para conseguir la universalidad es a través de la *flexibilidad*. La Constitución de la OIT requiere de la CIT, cuando ésta elabore un convenio o recomendación de carácter general, que «tenga debidamente en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo» y que «proponga las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países» (artículo 19, párrafo 3). Esta disposición corresponde al principio de aplicación uniforme y supervisión de los convenios de la OIT, en virtud del cual no se permiten aplicaciones discordantes de las disposiciones de un convenio (por efecto de doblez) a menos que esto estuviese expresamente previsto en el instrumento mismo.

Para que la flexibilidad sea un elemento infaltable en la elaboración y aplicación de las NIT, se precisa un enfoque sistemático que abarque las siguientes medidas y pasos:

- En primer lugar, durante el proceso de elaboración de un nuevo instrumento *debe señalarse* cualquier *problema* que pudiera surgir *eventualmente* en la aplicación de una disposición propuesta, de manera que se pueda considerar y tomar en cuenta. Esto es una responsabilidad especial de los representantes del tipo de países mencionados anteriormente en el artículo 19, párrafo 3. Por lo tanto, las organizaciones de empleadores de países en desarrollo deberían hacer observar el peligro de cualquier problema de aplicación que el proyecto de instrumento pudiera plantear para las empresas en sus países. Sin embargo, también las organizaciones de empleadores de los países industrializados, en vista de sus sistemas sociales y laborales tan diferentes, deben plantear las posibles dificultades que pudieran entrañar para sus empresas las disposiciones propuestas en tal proyecto.
- En segundo lugar, los problemas planteados tienen que recibir *atención especial* de carácter *sistemático* y *deben examinarse con seriedad* durante el proceso de elaboración. Esto significa que la búsqueda de soluciones flexibles debe prevalecer sobre la eliminación de dificultades mediante decisiones tomadas por mayoría de votos. En consecuencia, sólo debería recurrirse a la votación en casos muy excepcionales.

Expedientes y cláusulas destinados a dar flexibilidad a las NIT

- Adoptar un convenio que sólo establezca principios generales; incluir en una recomendación adjunta (o un repertorio de recomendaciones prácticas) las pautas para una aplicación en la práctica.
- Adoptar instrumentos o disposiciones cuya validez rija por un límite de tiempo determinado (instrumentos o cláusulas experimentales o de prueba), si el posible impacto de una norma no está claro.
- Definir condiciones mínimas. Esto no entraña que se descienda del nivel más alto de normas nacionales existentes, pues la Constitución de la OIT declara explícitamente que no podrá considerarse que la adopción de una NIT por la Conferencia menoscaba «cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación» (artículo 19, párrafo 8).
- Fijar objetivos generales de política social y dejar la determinación de los métodos para la aplicación al nivel nacional (normas promocionales).
- Omitir aquellas disposiciones cuya validez universal y su valor duradero esté siendo cuestionado seriamente.
- Incluir cláusulas que permitan la exención de ciertas obligaciones para algunas ramas económicas en particular o ciertas categorías de empresas o trabajadores.
- Adoptar convenios compuestos de varias partes. Los Estados Miembros ratificantes pueden elegir una cantidad mínima de partes para su cumplimiento.
- Incluir cláusulas de «equivalencia», que permiten desviarse de una norma determinada siempre que se otorgue una protección total comparable.
- Incluir cláusulas «progresivas» que permitan – a título temporal – normas menos rigurosas para países con un nivel de desarrollo económico o administrativo inferior.
- Incluir expresiones modificatorias mediante las cuales se denote que puede ampliarse o limitarse la aplicación, tales como «dondequiera que sea factible», «conforme a la práctica y legislación nacionales», «mediante métodos apropiados a la práctica y las condiciones nacionales y por etapas con arreglo a la necesidad» o «en circunstancias apropiadas».
- Redactar cláusulas que den un papel más destacado en la aplicación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, consignando por ejemplo que deberá darse efecto a las disposiciones del convenio en cooperación con dichas organizaciones o «mediante contratos colectivos o en cualquier otra forma compatible con la legislación y la práctica nacionales».
- Limitarse a adoptar solamente una recomendación (esta posibilidad se ha utilizado raras veces desde 1970).

- En las últimas décadas, la CIT ha ideado *cláusulas y expedientes de flexibilidad* referentes al campo de aplicación, el alcance de las obligaciones y los métodos de aplicación. Es imperativo que los empleadores que participan en el proceso de elaboración de normas sean no sólo conscientes de estos expedientes de flexibilidad, sino que también tengan un papel activo en proponer tales medios,

allí donde se requiera. Además los empleadores deberían ser innovadores a la hora de identificar nuevas formas de flexibilidad (véase el recuadro más adelante).

- Finalmente, hay que *conservar* la flexibilidad durante la aplicación y la supervisión de las NIT, y *ampliarla* donde haga falta (véase capítulo 5 del presente manual). Esto significa, por ejemplo, que el efecto de los mecanismos de flexibilidad que se han incorporado en un convenio no debe ser limitado posteriormente en virtud de una interpretación restrictiva por parte de los órganos de control de la OIT (véase capítulo 4).

Sin embargo, los expedientes a que se acuda en pro de la flexibilidad, tales como excepciones y exenciones, no deberían considerarse como una justificación para el establecimiento de niveles de protección inadecuadamente altos. Esto sería contrario a la naturaleza de las NIT como normas mínimas universales.

Para más detalles, véanse:

- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev. 2/1998 (Ginebra, 1998).
- Servais, J.M.: «Flexibilidad y rigor de las normas internacionales del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT, Ginebra), vol. 105, núm. 2, abril-junio de 1986.

3. La aplicación de las normas internacionales del trabajo

Observaciones generales

Para tener efecto, las normas internacionales del trabajo, una vez adoptadas por la CIT, deben ser incorporadas a la legislación y práctica de los Estados Miembros. Por eso, las disposiciones constitucionales de la OIT, sobre todo aquéllas referente a la sumisión, intentan establecer un vínculo entre las NIT y las instituciones competentes en el ámbito nacional. Sin embargo, el fin que se persigue al establecer este vínculo, consiste en *fomentar y facilitar la aplicación*, no en imponerla. Por lo tanto, a no ser que un Estado Miembro se haya comprometido voluntariamente (mediante la ratificación) a aplicar un convenio, no hay *ninguna obligación de hacerlo*.

Aunque la ratificación y aplicación de las NIT son ante todo responsabilidad del gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tanto a nivel nacional como internacional, tienen una importante contribución que hacer a este respecto. Esto queda reflejado en las resoluciones de la CIT de 1971 y 1977 en virtud de las cuales se reclamó que se intensificara la cooperación tripartita, así como en el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm.152 sobre la consulta tripartita (más adelante se explican los contenidos con más detalle y los textos de ambos instrumentos aparecen en el anexo 3).

Sumisión a las autoridades competentes

Después de su adopción, la Secretaría de la OIT comunica a los gobiernos de todos los Estados miembros las nuevas NIT (artículo 19, párrafos 5, a), y 6, a), de la Constitución de la OIT), y los gobiernos deben someter esos instrumentos a las autoridades competentes nacionales en el término de un año a partir de la clausura de la CIT o, en circunstancias especiales, en el plazo de 18 meses (artículo 19, párrafos 5, b); 6, b); 7, a), y 7, b), i), de la Constitución de la OIT).

La sumisión se efectúa con la finalidad de informar oficialmente a las autoridades competentes nacionales de la adopción de un nuevo instrumento de la OIT. Las autoridades competentes pueden, mediante este acto formal, examinar las nuevas NIT y decidir si sería oportuno aplicarlas – inmediatamente o más tarde – o ratificar y aplicarlas (cuando se trata de convenios). Asimismo, pueden determinar las medidas legales o administrativas que serían necesarias en este caso.

Un *Memorandum sobre la obligación de someter convenios y recomendaciones a las autoridades competentes*, del CA, explica detalladamente el contenido y el alcance de la obligación de sumisión:

- *Autoridad competente nacional*: es el órgano que tiene el poder de legislar o de tomar cualquier otra medida para dar efecto al instrumento; suele ser el parlamento; sin embargo, también puede ser un órgano diferente si así lo determina la reglamentación nacional.
- *Forma de sumisión*: «Puesto que el artículo 19 de la Constitución tiene claramente por objeto el obtener una decisión por parte de las autoridades competentes», la sumisión «debería ir siempre acompañada o seguida de una declaración o de proposiciones en las que se expresen los puntos de vista del gobierno acerca del curso que debiera darse a» los instrumentos.
- *Alcance de la sumisión*: en el *Memorandum* se subraya que «los gobiernos gozan de toda latitud en cuanto a la naturaleza de las proposiciones presentadas» a las autoridades competentes y que la obligación de sumisión «no implica para los gobiernos la de proponer la ratificación o la aplicación del instrumento de que se trate». De este modo, un gobierno puede proponer, en total conformidad con la Constitución de la OIT, que las autoridades competentes no ratifiquen un convenio o que se posponga una decisión al respecto.

En primer lugar, los gobiernos deben *informar* a las organizaciones de sus empleadores y trabajadores de que han cumplido con la obligación de la sumisión (artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT; véase para más detalle el capítulo 4). Pero previamente los gobiernos deberían *consultar* las organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores sobre «las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de convenios y recomendaciones...» (artículo 5, párrafo 1, b), del Convenio núm. 144, y párrafo 5, b), de la Recomendación núm. 152). Estas consultas son obligatorias para aquellos países que han ratificado el Convenio núm. 144.

Como resultado de esta información o consulta, los empleadores saben si el gobierno pretende aplicar el nuevo instrumento y cuándo y cómo lo hará. De este modo pueden comentar los planes del gobierno o presentar sus propias propuestas. Pueden, por ejemplo, especificar por qué, desde su punto de vista, la ratificación o la forma en que se pretende aplicar un convenio en particular correspondería o no, en líneas generales o en las circunstancias actuales, a las necesidades de los empleadores del país.

Para más detalles, véanse:

- OIT: *Revisión del Memorandum relativo a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes*, documento GB. 212/SC/4/1 (Ginebra, 1980).
- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev.2/1998 (Ginebra, 1998).

Ratificación y aplicación de convenios

La ratificación de un convenio es, según la normativa internacional, el compromiso voluntario de un Estado Miembro de aplicar las disposiciones de un convenio en su legislación y práctica nacionales.

La ratificación tiene como objetivo principal contribuir a la aplicación de las normas internacionales del trabajo en los Estados Miembros mediante compromisos jurídicos internacionales. Además de eso, la ratificación cumple otras dos funciones importantes:

- Para un Estado Miembro, la ratificación de un convenio ofrece también la oportunidad de poner de relieve en el ámbito internacional cuáles son sus propias prioridades en materia de legislación del trabajo y de alentar y dar apoyo moral a otros países en sus esfuerzos para aplicar las NIT.
- Para la OIT, la ratificación constituye también un indicador importante del éxito o fracaso de un convenio. Que un convenio sea ampliamente ratificado denota que su aceptación y su utilidad son universales. Por otro lado, un convenio que haya obtenido sólo unas pocas ratificaciones durante un periodo prolongado, probablemente carezca de mucha utilidad o pertinencia (véase también el recuadro que figura más adelante).

La Constitución de la OIT dispone para el procedimiento de la ratificación que «si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio» (artículo 19, párrafos 5, d), y 7, a)).

Aunque no existen requisitos constitucionales acerca de la forma de ratificación, la intención del Miembro de quedar obligado por algún convenio, debe quedar claramente expresada en la comunicación de la ratificación a la OIT. Además, algunos convenios estipulan la inclusión de una declaración, por ejemplo, referente al alcance de las obligaciones aceptadas. Sirva como ejemplo la ratificación del Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160), que estipula que «al ratificar el Convenio, todo Miembro deberá especificar el artículo o los artículos de la parte II [del Convenio] cuyas obligaciones acepta» (artículo 16, párrafo 2). En el caso de algunos otros convenios, es optativo agregar declaraciones a la ratificación.

Normalmente, una ratificación entra en vigor para el Estado en cuestión a los doce meses de haber sido comunicada al Director General de la OIT, siempre que el convenio en cuestión ya haya entrado en vigor. Para la mayoría de los convenios la entrada en vigor se produce doce meses después de la segunda ratificación.

La obligación de poner en vigor un convenio ratificado supone incorporar sus disposiciones a la legislación y práctica nacionales. Esto implica poner en vigor todas aquellas disposiciones que no sean de cumplimiento automático y eliminar

Ratificación de convenios de la OIT

(julio de 2001)

- Hasta julio de 2001 se habían registrado 6.923 ratificaciones de los 184 convenios de la OIT y 6.341 seguían en vigor (las cifras actualizadas con regularidad pueden consultarse en el sitio WEB de la OIT: www.ilo.org), lo que quiere decir que, por término medio, cada uno de los 175 Estados Miembros de la OIT ha ratificado 39,6 convenios o sea el 21,5 % de los 184 convenios de la OIT.
- Los llamados ocho convenios fundamentales han recibido un número especialmente elevado de ratificaciones: el Convenio núm. 29, ratificado por 158 Estados Miembros de la OIT (90,3% del total), es el convenio con mayor cantidad de ratificaciones; el Convenio núm. 182, con 84 ratificaciones desde el 17 de junio de 1999, ha recibido más ratificaciones que cualquier otro convenio en similar periodo de tiempo. Todos los convenios fundamentales juntos han obtenido 1.093 ratificaciones.
- Aunque el número de ratificaciones es un indicador importante de aceptación y utilidad de los convenios, no siempre da una idea fiable del número de trabajadores y empresarios cubiertos por ellos. Por ejemplo, el Convenio núm. 87, aunque es uno de los convenios de la OIT con mayor éxito con sus 136 ratificaciones, no afecta directamente a aproximadamente la mitad de los trabajadores del mundo entero, porque algunos de los países de mayor densidad de población aún no lo han ratificado. Por otra parte, algunas veces los convenios o sus partes esenciales son aplicados sin haber sido ratificados, lo que indica que pudieran afectar a más empleadores y trabajadores de lo que queda reflejado en el registro de ratificaciones.
- También conviene señalar, por su interés, que con respecto a convenios más recientes, hay cierta disparidad entre la actitud de los gobiernos acerca de la *adopción*, por un lado, y la *ratificación*, por otro lado: de los gobiernos que votaron a favor de los 50 convenios de la OIT adoptados entre 1970 y 1996, tan sólo la quinta parte aproximadamente ratificaron más tarde los convenios por cuya adopción habían votado.

o evitar cualquier contradicción entre las disposiciones del convenio y la legislación y la práctica nacionales preexistentes. En este contexto, las autoridades competentes del país tendrán asimismo que definir los medios para hacerlo cumplir. Los empleadores, sin embargo, creen que sólo deben introducirse sanciones como medio de asegurar su aplicación si el convenio las prescribe explícitamente (véase la sección titulada «Interpretación de convenios y recomendaciones» en el capítulo 4).

Los gobiernos deben *informar* a las organizaciones de empleadores y trabajadores de la ratificación y de las medidas proyectadas para que las disposiciones del convenio entren en vigor (artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT; para más detalle véase el capítulo 4). Aparte de esto, los empleadores y trabajadores – dependiendo del contenido del instrumento de que se trate – están implicados de distinta forma en la *aplicación* real de los convenios ratificados:

- En ausencia de una legislación o de formas de reglamentación gubernamental y cuando el instrumento permita que la aplicación se logre por una vía que no sea la reglamentación gubernamental, como puede ser la de los contratos colectivos, entonces los empleadores y trabajadores pueden desempeñar un papel crucial al incorporar las disposiciones de un convenio a la práctica nacional.
- La mayoría de los convenios prescriben alguna forma de *consulta de empleadores y de trabajadores*. Algunos de ellos, por ejemplo, hablan de un «derecho a participar» en la aplicación; otros se refieren a la aplicación por «acuerdo» o en «plena consulta» con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- La Recomendación núm. 152 destaca el principio de la *consulta tripartita*. Esta Recomendación afirma que los gobiernos deberían celebrar consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre «la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo y en particular a los convenios ratificados» (párrafo 5, c)).

A nivel nacional depende de los empleadores utilizar estas oportunidades para asegurarse que se tengan en cuenta sus puntos de vista ante cualquier decisión relativa a la ratificación y aplicación de un convenio de manera que las medidas adoptadas tengan en cuenta sus necesidades y deseos específicos.

A este respecto, es de gran importancia que los empleadores llamen la atención de sus gobiernos sobre la *flexibilidad* que proporciona un convenio determinado. El gobierno, por ejemplo, puede permitir que la aplicación se haga mediante la negociación colectiva en vez de a través de la legislación, si esto está previsto por el convenio. En otros casos, los empleadores pueden proponer que la legislación se limite a una estructuración amplia dejando la definición de detalles a nivel de las empresas. Los empleadores pueden proponer también la exención de determinadas ramas, tipos de empresas o categorías de trabajadores, si la aplicación de determinadas normas pudiera ocasionar serios problemas (véase capítulo 2).

Los empleadores de cada país deben, a la hora de preparar su posición y propuestas, esforzarse en *anticipar el impacto de la aplicación* propuesta sobre la competitividad de sus empresas. Para ello es sumamente importante elaborar un análisis de la situación económica en concreto y de las necesidades de las empresas. De los empleadores de otros países que ya han tenido experiencia en esta materia se podría obtener información adicional sobre el efecto probable de la aplicación de un convenio. Por último, los planteamientos expuestos por los representantes de los empleadores durante la elaboración y supervisión del convenio en cuestión podrían sugerir pautas adicionales a tener en cuenta.

Como ya se ha dicho, las recomendaciones, por su propia naturaleza, no pueden ser ratificadas. Aparte de esto, lo anteriormente indicado acerca del papel de los empleadores en la aplicación de convenios es igualmente válido para las recomendaciones.

Aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT

Acción del gobierno

Participación o acción de los empleadores

Sumisión de las NIT recientemente adoptadas a las autoridades nacionales competentes en el plazo de 12 (18) meses a partir de la clausura de la CIT. Los gobiernos deberían informar y consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las propuestas que tengan la intención de formular en relación con la sumisión.

Los empleadores recuerdan a los gobiernos, si fuera necesario, la necesidad de proceder a la sumisión; presentan sus puntos de vista y propuestas sobre cualquier sugerencia del gobierno con respecto a la sumisión.

Ratificación del convenio por el gobierno. El gobierno asocia a los empleadores y trabajadores en el proceso de aplicación según lo estipulado por el convenio en cuestión o por otras reglamentaciones de la OIT.

Se informa a los empleadores de la ratificación; ellos participan en el proceso de aplicación (negociación colectiva, consulta sobre forma y medios de aplicación).

No ratificación o no aplicación de un nuevo convenio o una nueva recomendación: los gobiernos deberían consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre el reexamen de la cuestión a intervalos adecuados.

Se informa a los empleadores sobre la decisión de no ratificar o aplicar un nuevo convenio; ellos participan en los re-exámenes y presentan sus puntos de vista y propuestas.

No ratificación de convenios

Aunque la característica principal de los convenios, contrariamente a las recomendaciones, consiste en que pueden ser ratificados, no existe ninguna obligación por parte de los Estados Miembros de dar este paso (artículo 19, párrafo 5, e), de la Constitución de la OIT): «Si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación ...». A raíz de esta disposición pueden producirse distintas situaciones:

- Un Estado Miembro acaso intente ratificar un convenio recién después de haber adaptado su legislación y práctica nacionales a las disposiciones del convenio. A menudo esto es un proceso gradual que lleva a la ratificación sólo después de un periodo de tiempo considerable, sobre todo si las adaptaciones que hay que llevar a cabo exigen la promulgación de normas laborales más elevadas que sólo puedan lograrse gracias a más altos niveles de productividad.
- El Estado Miembro quizá considere la ratificación de un convenio como algo inapropiado. Esto no significa necesariamente que el Miembro esté en desacuerdo con los objetivos del convenio. Muchas veces, surgen impedimentos

debido a diferencias sustantivas menores o a peculiaridades de la legislación y práctica nacionales, como las que puede entrañar la repartición de competencias legislativas en un Estado federal, lo que inclina a un gobierno a no ratificar un convenio. No obstante, la legislación y práctica pueden, en términos generales, estar de acuerdo con los principios más sustanciales de un convenio.

Si las autoridades competentes no aceptan ratificar un nuevo convenio, deben *informar* a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de esta decisión (artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT; véase también el capítulo 4). Además de esto, los gobiernos deberían *consultar* a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre «el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual» (artículo 5, párrafo 1, c), del Convenio núm. 144; párrafo 5, d), de la Recomendación núm. 152). Estas consultas son obligatorias para los gobiernos de aquellos países que han ratificado el Convenio

Véanse también:

- Conferencia Internacional del Trabajo : «Lista de ratificaciones por convenio y por país (al 31 de diciembre)», *Informe III (parte 2)*. Ginebra (informe publicado cada año con motivo de la reunión de la Conferencia).
- OIE : Analysis of ratifications of ILO Conventions (1970-1996) (noviembre de 2000).

4. El control de las normas internacionales del trabajo

Panorama general

La función de control de las normas internacionales del trabajo cubre las diferentes obligaciones constitucionales que contraen los Estados Miembros en relación con las NIT. Su *objetivo principal* consiste en fomentar la aplicación adecuada de los convenios ratificados; en particular, hay empeño en poner de relieve las deficiencias observadas en su aplicación y en trabajar para corregirlas.

La supervisión abarca principalmente el llamado *control regular*, que se complementa con *procedimientos de control especiales*. El control de las NIT comprende evaluación jurídica, examen tripartito y, si ha lugar, contactos directos con los Estados Miembros y apoyo técnico. Se basa en la filosofía de que los mejores resultados en la aplicación se consiguen mediante el diálogo, el estímulo, el asesoramiento y la cooperación técnica. Sólo en casos especiales se ha recurrido a sanciones (no económicas). El sistema de control de la OIT, con sus amplios y sofisticados procedimientos, es seguramente uno de los más eficaces en el sistema de Naciones Unidas.

Los empleadores y trabajadores no sólo son una fuente esencial de información para el sistema de control de las NIT, sino que también desempeñan un papel primordial en la evaluación jurídica y en la corrección de los casos de incumplimiento.

Control regular

La base del control regular consiste en reunir sistemáticamente información pertinente. Con esta finalidad, los gobiernos se obligan a enviar *memorias* a la OIT con información referente a las siguientes cuatro cuestiones:

- 1) sumisión de convenios y recomendaciones adoptados por la CIT a las autoridades competentes nacionales (artículo 19, párrafos 5, c), 6, c), 7, a) y b), iii), de la Constitución de la OIT);
- 2) ejecución de los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución de la OIT);
- 3) ejecución de los convenios ratificados en los territorios no metropolitanos (artículo 35 de la Constitución de la OIT);
- 4) estado de la legislación y la práctica nacionales respecto de los convenios no ratificados (artículo 19, párrafos 5, e), y 7, a) y b), iv), de la Constitución de la OIT) y las recomendaciones (artículo 19, párrafos 6, d), y 7, a), y b), v), de la Constitución de la OIT)

1. *Sumisión de convenios y recomendaciones adoptados por la CIT a las autoridades competentes nacionales* (artículo 19, párrafos 5, c); 6, c), y 7, a) y b), iii), de la Constitución de la OIT)

A este respecto, los gobiernos deberían no sólo informar a la CIT sobre el hecho de la sumisión, sino facilitar también todos los detalles acerca de la autoridad o autoridades que se consideran competentes, además de las actuaciones llevadas a cabo por ellos (véase capítulo 3).

2. *Ejecución de los convenios ratificados*
(artículo 22 de la Constitución de la OIT)

Las memorias sometidas en cumplimiento del artículo 22 de la Constitución, que tratan de la obligación de los Estados Miembros de la OIT de aplicar un convenio ratificado, pueden considerarse el núcleo del sistema de informes. Con el tiempo, se ha elaborado y ampliado un sofisticado sistema para obtener un máximo de información pertinente sin recargar la labor de los gobiernos y la Secretaría de la OIT. El sistema distingue entre las primeras y segundas memorias, por un lado, y las posteriores memorias periódicas y no periódicas, por otro lado:

- *Primera y segunda memorias*
Respecto de todos los convenios ratificados, se pide una memoria detallada en el año que sigue su entrada en vigor en un país (un año después de la ratificación) y otra dos años más tarde (en ciertas circunstancias, un año después).
- *Memorias periódicas posteriores*
Posteriormente, sobre ciertos convenios, considerados como prioritarios (núms. 29, 81, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 129, 138, 144 y 182) se solicitan memorias cada dos años. Sobre todos los demás convenios, con excepción de los archivados (véase capítulo 5) se requieren memorias simplificadas cada cinco años.
- *Memorias no periódicas*
En casos especiales, los órganos de control pueden requerir también memorias detalladas fuera de los intervalos arriba indicados. Esto podría ocurrir si se reciben comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de un convenio en particular.

Los gobiernos facilitan información con arreglo a lo solicitado en los formularios de memorias aprobados por el CA. No sólo deben explicar la situación legal sino que deben también describir la aplicación en la práctica, lo que es, al fin y al cabo, el objetivo final. Dicho sea de paso, se pueden sacar conclusiones importantes sobre la aplicación práctica de los instrumentos de la OIT en general, en un país determinado, consultando las memorias sometidas en virtud del artículo 22 de la Constitución sobre el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Protocolo de 1995, a condición de que dicho Convenio haya sido ratificado por el Estado Miembro de que se trate.

3. *Ejecución de los convenios ratificados en los territorios no metropolitanos* (artículo 35 de la Constitución de la OIT)

Lo que esta disposición constitucional requiere como información esencial corresponde a lo estipulado en el artículo 22. La diferencia consiste en que se refiere a la aplicación de convenios ratificados por los Estados Miembros *en territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales son responsables*. Como muchas antiguas colonias han obtenido su independencia, esta disposición ha perdido significación en el curso de las últimas décadas.

Control regular		
<i>Obligación de informar sobre la sumisión de nuevos convenios y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales</i>		
Calendario	Acción por la OIT y los gobiernos	Acción de los empleadores
agosto (año 1)	La OIT envía los textos de los instrumentos recientemente adoptados a los gobiernos. Los gobiernos están obligados a someter estos instrumentos a las autoridades competentes en el plazo de 12 (18) meses e informar sobre ello a la OIT; también deben consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre las propuestas a someter a las autoridades competentes.	Los empleadores comentan las propuestas del gobierno a las autoridades y presentan sus sugerencias.
marzo (año 2)	La OIT envía una carta a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores informándoles, entre otras cosas, sobre las obligaciones arriba mencionadas de sus gobiernos.	Los empleadores tienen la posibilidad de recordar a su gobierno sus obligaciones de sumisión e información, en caso necesario.
junio, excepcionalmente diciembre (año 2)	Plazo límite para la sumisión de los nuevos instrumentos y para informar a la OIT; se debe enviar copia de los documentos de sumisión a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	

Control regular		
<i>Obligación de informar sobre la aplicación de convenios ratificados</i>		
Calendario	Acción de la OIT y de los gobiernos	Acción de los empleadores
febrero (año 1)	La OIT envía a los gobiernos una solicitud de memorias debidas sobre la aplicación de un convenio ratificado, junto con los formularios de memoria individuales y los comentarios de los órganos de control; los gobiernos deben consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre los contenidos de su respuesta.	Los empleadores dan sus puntos de vista y sugerencias sobre la respuesta que su gobierno ha de enviar; pueden enviar igualmente directamente a la OIT sus comentarios sobre el convenio ratificado.
marzo (año 1)	La OIT envía una carta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores informándoles, entre otras cosas, sobre las obligaciones de su gobierno arriba indicadas.	En caso necesario, los empleadores tienen la posibilidad de recordar a su gobierno su obligación de informar.
Entre el primero de junio y el primero de septiembre (año 1)	Plazo límite para enviar las memorias del gobierno a la OIT; deben enviarse copias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	
noviembre-diciembre (año 1)	La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se reúne para examinar las memorias gubernamentales, incluidos los comentarios de empleadores y de trabajadores.	El portavoz de los empleadores de la Comisión de Normas, de la CIT, participa en una reunión especial de la CEACR.
marzo (año 2)	Se publica el informe de la CEACR con evaluaciones sobre la aplicación de los convenios ratificados.	Los empleadores se preparan, basándose en el Informe de la CEACR, para la discusión en la CIT.
junio (año 2)	La Comisión de Normas, de la CIT, discute, basándose en el Informe de la CEACR, casos escogidos de aplicación de convenios ratificados.	Los delegados de los empleadores en la CIT participan en las sesiones de la Comisión de Normas y exponen sus puntos de vista sobre los casos discutidos.
Después del mes de junio (año 2)	Los gobiernos deberían corregir los casos de incumplimiento en base a los dictámenes de la CEACR y las conclusiones de la Comisión de Normas, de la CIT.	Los empleadores pueden recordar a su gobierno que debe corregir la aplicación de los convenios ratificados de acuerdo con los dictámenes de la CEACR y de las conclusiones de la Comisión de Normas, de la CIT.

4. *Estado de la legislación y la práctica nacionales respecto de los convenios no ratificados* (artículo 19, párrafos 5, e), y 7, a) y b), iv), de la Constitución de la OIT) y *las recomendaciones* (artículo 19, párrafos 6, d), y 7, a), y b), v), de la Constitución de la OIT)

Además de informar sobre los convenios *ratificados*, cada año, el CA elige uno o varios convenios (y sus recomendaciones anexas) de interés actual y solicita a aquellos Estados Miembros que *no los han ratificado* que informen sobre la situación de su legislación y práctica. Por lo que se refiere a la recomendación anexa, *todos* los Estados Miembros deben igualmente informar. Por ejemplo, en el año 2001 se pidieron estas memorias respecto del Convenio (núm. 137) y la Recomendación (núm. 145), sobre el trabajo portuario, 1973. En tales casos, se espera de los gobiernos que informen en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones de los instrumentos, y que indiquen las dificultades que impiden o retrasan la ratificación del convenio. Los gobiernos deben, en el caso de una recomendación, informar sobre qué modificaciones consideran necesario o pueden considerar necesario hacer a las disposiciones contenidas en la recomendación antes de poder adoptarlas o aplicarlas.

Estas memorias aportan a la OIT la información sobre el estado actual de aplicación de los instrumentos, los obstáculos a su ratificación y aplicación y la eventual necesidad de asistencia o revisión. Otra función de estas memorias es la de centrar la atención en convenios y recomendaciones de cierta importancia que no han sido ratificados o aplicados ampliamente. Con ello se persigue el objetivo de promocionarlos y de evitar que caigan en el olvido.

El artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT, da derecho a las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores a recibir copia de toda la información y memorias antes mencionados que su gobierno haya enviado a la OIT. Para asegurar que esta disposición se cumpla efectivamente, el formulario de memoria solicita de los gobiernos que indiquen a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores han enviado copia de sus memorias. Además, la OIT informa directamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las obligaciones de sus gobiernos de informar, así como de los comentarios de los órganos de control, y les transmite los formularios de memoria, etc. (véase una carta tipo de la OIT en el anexo 5 del presente manual). De esta forma, las organizaciones de empleadores y de trabajadores están en condiciones de recordar a sus gobiernos sus diversas obligaciones de preparar memorias. Hay que subrayar la enorme importancia que tiene el cumplimiento por parte de los gobiernos de su deber de informar, pues de otro modo no puede mantenerse un sistema de control efectivo. Aparte de eso, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden comunicar sus puntos de vista a la OIT, bien directamente o por conducto de su gobierno. Por ejemplo, pueden enviar en cualquier momento a la OIT sus

Control regular		
<i>Obligación de informar sobre las condiciones de la legislación y la práctica respecto de los convenios no ratificados y las recomendaciones</i>		
Calendario	Acción de la OIT y de los gobiernos	Acción de los empleadores
noviembre (año 1) – marzo (año 2)	El CA elige un grupo de convenios (y recomendaciones que los acompañan) y solicita de los gobiernos que no los han ratificado, que informen sobre ellos.	Los miembros empleadores del CA participan en el debate relativo a la selección de convenios y recomendaciones sobre los que se deberá informar a la CIT.
septiembre (año 2)	La OIT solicita de los gobiernos memorias sobre los instrumentos seleccionados, y envía los formularios de memoria correspondientes. Los gobiernos deben consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre sus respuestas.	Los empleadores expresan sus puntos de vista y formulan sus sugerencias sobre la respuesta que su gobierno debe enviar; ellos también pueden enviar sus comentarios sobre los instrumentos seleccionados directamente a la OIT.
marzo (año 3)	La OIT envía una carta a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores para informarles, entre otras cosas, sobre las obligaciones de su gobierno arriba mencionadas.	En caso necesario, los empleadores están en condiciones de recordar a su gobierno su obligación de informar.
abril (año 3)	Plazo límite para las memorias del gobierno; hay que enviar copia de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	
noviembre/diciembre (año 3)	La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) elabora el «Estudio General».	El portavoz de los empleadores en la Comisión de Normas, de la Conferencia, participa en una reunión especial de la CEACR.
marzo (año 4)	Publicación del «Estudio General».	Los empleadores preparan sus comentarios sobre el «Estudio General» para la CIT.
junio (año 4)	La Comisión de Normas, de la CIT, discute el «Estudio General».	Los delegados de los empleadores en la CIT participan en la discusión sobre el «Estudio General» en la Comisión de Normas.

comentarios sobre la aplicación de convenios ratificados. Los órganos de control de la OIT tendrán debidamente en cuenta estos comentarios. Los empleadores y los trabajadores pueden, de esa forma, contribuir activamente a que la base de información utilizada para el control regular por la OIT sea todo lo completa, pertinente y fiable posible.

Durante los primeros años de la OIT, las memorias de los gobiernos solicitadas conforme al procedimiento de control regular eran consideradas directamente por la CIT. A raíz del creciente número de convenios ratificados y, por consiguiente, del número de memorias, la CIT decidió en 1926 establecer dos órganos encargados del control regular:

- a) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (comúnmente llamada Comisión de Expertos o CEACR), y
- b) la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la CIT (comúnmente llamada Comisión de Normas).

A. *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*

La principal tarea de esta Comisión consiste en llevar a cabo un examen técnico preliminar de las memorias gubernamentales sometidas de conformidad con los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT; hacer una evaluación del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Miembros, y preparar así el terreno para la correspondiente discusión que se celebrará en la CIT. La CEACR se compone en la actualidad de 19 expertos jurídicos de todo el mundo, que reflejan diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. Son nombrados por el CA por un periodo renovable de tres años. Los criterios generales por los que se rige la labor de la Comisión son independencia, imparcialidad y objetividad. Pero ante todo, la Comisión debe acatar reglas específicas sobre la interpretación de instrumentos internacionales (véase más adelante la sección relativa a la «Interpretación de las normas internacionales del trabajo»). La Comisión llega a sus conclusiones basándose también en informaciones adicionales, incluso comentarios sometidos por organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión se reúne a puertas cerradas una vez al año: en noviembre – diciembre.

Las conclusiones a las que llega la Comisión normalmente reflejan el consenso de sus miembros. Se exponen en un informe que se presenta al CA, en primer lugar, y luego a la CIT. Este *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* se compone de tres partes:

- *Primera parte: Informe General (Informe III, parte 1A)*

La primera parte centra la atención en temas de interés general, como cuestiones de principio sobre la interpretación y aplicación de los convenios fundamentales, ratificaciones, y denuncias de convenios, casos de progreso,

cumplimiento por parte de los gobiernos de su obligación de enviar informes, información sobre asistencia técnica, el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la colaboración con otras organizaciones internacionales.

- *Segunda parte: Observaciones acerca de ciertos países (Informe III, parte 1 A)*
La segunda parte versa sobre el cumplimiento por los Estados Miembros de las obligaciones respecto de los convenios y recomendaciones, en especial los convenios ratificados. Los comentarios de la Comisión se formulan en forma de «observaciones» y «solicitudes directas»:
 - Las «*observaciones*» se hacen normalmente en casos de incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios ratificados. No entrañan necesariamente resultados negativos puesto que se utilizan también para expresar advertencias, solicitudes de información o satisfacción.
 - Las «*solicitudes directas*» sólo figuran en el Informe en forma de listas de las que fueron enviadas directamente a los Estados Miembros de que se trate, y se refieren a cuestiones técnicas o a pedidos de aclaración. Por ejemplo, una «solicitud directa» se hace si un gobierno falta a su deber de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o si no identifica a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que ha enviado copia de las memorias enviadas a la OIT (artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT).

Los casos de incumplimiento son objeto de observaciones hasta que hayan sido resueltos. Por otro lado, la Comisión de Expertos también «toma buena nota» de las medidas gubernamentales para asegurar una mejor aplicación de los convenios ratificados o «expresa su satisfacción» cuando se han verificado los cambios necesarios. Se incluye una lista de tales casos de progreso en una sección especial de la parte primera del Informe.

- *Tercera parte: Estudio general (Informe III, parte 1B)*
La tercera parte consiste en informaciones sobre legislación y práctica relativa a convenios y recomendaciones seleccionados, sobre los que los gobiernos han remitido memorias de conformidad con los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT.

B. Comisión de la Conferencia sobre Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Desde 1927 la CIT ha delegado su función de control en una de sus comisiones permanentes, la Comisión de Normas. Esta Comisión es, como la CIT misma, un órgano tripartito que representa a empleadores, trabajadores y gobiernos. El cometido de la Comisión (véase artículo 7 del Reglamento de la CIT) consiste en examinar las medidas adoptadas por los Estados Miembros de la OIT para dar efecto

a las obligaciones contraídas respecto de las normas internacionales del trabajo, sobre todo los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT). La Comisión toma como punto de partida para su evaluación el Informe de la Comisión de Expertos y toda información adicional relacionada con las NIT. Para llevar a cabo su mandato de forma convincente y conseguir el impacto deseado, es indispensable, en opinión de los empleadores, que la Comisión de Normas – al igual que la Comisión de Expertos – se ciña a los principios de objetividad e imparcialidad, así como a las reglas de interpretación en vigor. Las labores de la Comisión de Normas están organizadas de la siguiente forma:

- *Discusión general*

El debate durante la discusión general da a la Comisión la oportunidad de comentar los temas de interés especial o general relacionados con las NIT, en especial aquéllos de los que trata la parte primera (Informe General) y la parte tercera (Estudio general) del Informe de la Comisión de Expertos.

- *Discusión de casos individuales*

La Comisión de Normas discute entonces sobre algunos casos seleccionados objeto de «observaciones» en la parte segunda del Informe de la Comisión de Expertos. Se invita a los gobiernos a responder a las «Observaciones» oralmente o por escrito, para que la Comisión pueda hacer una evaluación actualizada del problema. Los gobiernos pueden ampliar la información previamente entregada, llamar la atención sobre dificultades especiales o indicar las medidas que han adoptado o que intentan adoptar. Otros miembros de la Comisión pueden comentar el planteamiento del gobierno y sugerir posibles soluciones, incluida la asistencia técnica por parte de la OIT (véase capítulo 7).

El *Informe de la Comisión de Normas* se somete a la CIT y es objeto de discusión en sesión plenaria de la CIT; será publicado en las *Actas Provisionales* y luego en las *Actas* de la reunión de la CIT de que se trate. Refleja las discusiones y conclusiones de la Comisión y da un resumen de la aplicación de las NIT y los problemas surgidos en esta materia. El informe incluye asimismo «párrafos especiales», que (generalmente) nombran a países que ignoran continuamente sus obligaciones relacionadas con las NIT. En tal caso, se ejercerá o aumentará la presión pública para corregir la situación.

Los miembros empleadores de la Comisión de Normas tienen los mismos derechos de voto que los miembros gubernamentales y los miembros trabajadores. Pueden llamar la atención de la Comisión sobre cualquier asunto que en su opinión debería considerarse. La participación activa de los miembros empleadores es esencial, sobre todo porque la evaluación de los casos que se han examinado en la Comisión tiene a menudo consecuencias de largo alcance para la comprensión e interpretación de las NIT.

Aunque en la mayoría de los casos los miembros empleadores de la Comisión de Normas han coincidido con los dictámenes de la Comisión de Expertos y han

basado sus conclusiones en ellos, se han dado casos de desacuerdo. Un ejemplo de ello es la interpretación del Convenio núm. 87 por la Comisión de Expertos en lo referente al «derecho de huelga» (véase más adelante la sección titulada «Interpretación de los convenios y recomendaciones»).

Esta disparidad entre las interpretaciones de las dos comisiones llevó a una discusión sobre los mandatos respectivos de ambos órganos de control y sus relaciones entre sí. La Comisión de Expertos defendía inicialmente su punto de vista de que «mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga los puntos de vista de la Comisión, éstos siguen siendo válidos y generalmente reconocidos» (véase CIT, 77.^a reunión, 1990: *Informe III (Parte 4 A)*: Informe general de la Comisión de Expertos, párrafo 7). Los miembros empleadores de la Comisión de Normas, apoyados por varios miembros gubernamentales, se oponían a esta afirmación que, desde su punto de vista, no concordaba con la función técnica y de apoyo encomendada a la Comisión de Expertos. Cuando la OIT creó la Comisión de Expertos en 1926, hubo acuerdo en que «no debería asumir funciones de carácter judicial y que no tendría competencia para dar interpretaciones sobre las disposiciones de los convenios ni para decidir en favor de una interpretación en vez de otra» (véase el Informe de la Comisión sobre el artículo 408 del Tratado de Versalles, en CIT, 8.^a reunión: *Record of Proceedings*, apéndice V, página 405 (allí aparece el texto en inglés y francés, pues entonces no se publicaban actas en español)). El Consejo de Administración de la OIT confirmó en 1947 esta distribución de funciones entre la Comisión de Expertos y la Comisión de Normas, cuando sostuvo que «se ha reconocido desde el principio que el examen técnico de los informes anuales que los expertos llevan a cabo es un procedimiento preliminar indispensable para el estudio global de la aplicación [de convenios y recomendaciones] que se efectúa en la Conferencia a través de su Comisión [de Normas]» (véanse *Minutes of the 103rd Session of the Governing Body*, 12-15 de diciembre de 1947, página 173 (versión inglesa)). También lo hizo la Comisión de Expertos misma («Los propósitos y principios básicos de la Comisión, sin embargo, siguen siendo esencialmente los mismos...», en CIT, 63.^a reunión, 1977: *Informe III (Parte 4 A)*: Informe general de la Comisión de Expertos, párrafo 29). Los empleadores señalaron además que el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia no restringía las funciones de evaluación de la Comisión de Normas. Por ello, los puntos de vista de la Comisión de Expertos no deberían prevalecer sobre puntos de vista divergentes expresados por la Comisión de Normas.

Acerca de esta intervención, la Comisión de Expertos admitió en su siguiente informe que los miembros empleadores de la Comisión de Normas tenían el derecho de «apartarse» de las opiniones de la Comisión de Expertos (CIT, 78.^a reunión, 1991: *Informe III (parte 4 A)*: Informe general de la Comisión de Expertos, párrafo 12). Los empleadores sacaron la conclusión de que si ellos tenían ese derecho, entonces también lo disfrutaban otros miembros de la Comisión y, por consiguiente, la Comisión en pleno necesariamente gozaba del mismo derecho. Por lo tanto, veían la declaración de la Comisión de Expertos como una confirmación de

su propio punto de vista de que la Comisión de Normas tenía amplio mandato para evaluar los casos que le eran sometidos, lo que incluía la posibilidad de hacer evaluaciones de orden jurídico.

En opinión de los empleadores, el respeto mutuo y una buena cooperación entre los dos órganos superiores requieren no sólo que la Comisión de Normas tome en consideración los puntos de vista de la Comisión de Expertos en su evaluación de los casos, sino que exige también que la Comisión de Expertos, al interpretar el alcance y los contenidos de los convenios, tenga en cuenta los puntos de vista expresados en la Comisión de Normas. En los últimos años se han adoptado medidas para fortalecer la cooperación y la coherencia entre los dos órganos supervisores normales. El presidente de la Comisión de Expertos asiste como observador a la discusión general a que se procede en la reunión de la Comisión de Normas, y los vicepresidentes empleador y trabajador de la Comisión de Normas participan en una sesión especial de la Comisión de Expertos.

Procedimientos especiales de control

El control regular de los convenios ratificados, como se ha explicado más arriba, se complementa con dos procedimientos especiales. En comparación con el carácter más bien «promocional» del control regular, estos procedimientos especiales tienen carácter «contencioso». También permiten un examen más detallado de denuncias por incumplimiento de convenios ratificados.

1. Reclamaciones por no observancia de convenios ratificados (artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT)

Este procedimiento permite a cualquier organización profesional de empleadores o de trabajadores presentar una reclamación ante la OIT, alegando que un Estado Miembro no cumple satisfactoriamente un convenio ratificado. Si se considera admisible esta denuncia, el CA puede crear una comisión tripartita para que examine el asunto y presente sus conclusiones y recomendaciones. A continuación, el CA puede invitar al gobierno en cuestión a participar en la consideración del asunto y a dar sus puntos de vista acerca del caso. Si no se recibe ninguna declaración o se considera que la declaración recibida del gobierno no es satisfactoria, el CA puede decidir publicar la reclamación, e incluso la declaración del gobierno, si la hay.

En los últimos años, el número de denuncias de las organizaciones de trabajadores ha ido en aumento y esto ha llevado a un notable incremento de la carga de trabajo asumida por la Secretaría de la OIT y el CA. Se estudia en la actualidad el modo de racionalizar este procedimiento.

2. Quejas por no observancia de convenios ratificados (artículos 26 y siguientes de la Constitución de la OIT)

En virtud de este procedimiento un Estado Miembro puede presentar una queja contra otro Estado Miembro si considera que éste no cumple satisfactoriamente un convenio que ambos han ratificado. La queja también puede provenir de un delegado ante la CIT o ser presentada por el CA. Igual que en el caso del artículo 24, el CA puede invitar al gobierno en cuestión a participar en la discusión y a dar sus puntos de vista sobre la queja. Si no se recibe ninguna respuesta o la que se recibe no es satisfactoria, el CA puede crear una comisión de encuesta, que informará sobre los resultados de sus averiguaciones y sus recomendaciones. Si los gobiernos interesados no aceptan esas recomendaciones, pueden someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Si el gobierno objeto de la queja no acata las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la CIJ, el CA puede remitir el caso a la CIT para nuevas acciones.

Este procedimiento especial se ha utilizado raras veces si se compara con el de las reclamaciones formuladas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. Sin embargo, las quejas presentadas conforme al artículo 26 pueden tener mucho impacto a raíz de la presión pública internacional a que dan lugar. Un caso destacado es la reclamación hecha en 1996 contra Myanmar sobre el incumplimiento del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Una comisión de encuesta creada en 1998 concluyó que todavía acaecía en el país una violación «sistemática y generalizada» del convenio. A causa de los continuos incumplimientos del gobierno, la CIT – por primera vez – adoptó en junio de 2000 medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT. Dicho artículo permite a la CIT tomar «las medidas que estime convenientes» para obtener el cumplimiento de las recomendaciones de una comisión de encuesta.

Interpretación de convenios y recomendaciones

La interpretación del alcance y significado de los convenios y recomendaciones es un elemento esencial de la evaluación jurídica necesaria tanto para la aplicación como para el control de las NIT. En este sentido, la Constitución de la OIT (artículo 37, párrafo 1) establece claramente que el único órgano competente para emitir interpretaciones *autorizadas* de convenios es la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Hasta ahora nunca se ha recurrido a la CIJ; sin embargo, en una ocasión, en 1932, hubo de intervenir el tribunal que antecedió a la CIJ.

En los informes de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Normas aparecen interpretaciones y explicaciones *no autorizadas* de las NIT. Además, la Secretaría de la OIT puede atender solicitudes precisas y expresar opiniones oficiosas

sobre disposiciones de las NIT; si son de interés general, tales opiniones se publican en el *Boletín Oficial* en forma de un «Memorándum de la Oficina Internacional del Trabajo». Sin embargo, una vez más cabe resaltar que ni los órganos de control de la OIT ni la Secretaría son competentes para interpretar los convenios de manera autorizada y vinculante.

Para interpretar las NIT hay que atenerse a la Constitución de la OIT. Por ejemplo, del artículo 19, párrafo 3, de la Constitución se desprende que las disposiciones de los convenios de la OIT han de interpretarse de manera uniforme. No es posible, por tanto, dar interpretaciones divergentes respecto de diferentes países, como, por ejemplo, interpretar menos rigidamente los requisitos de un convenio en el caso de países en desarrollo que cuando se trata de países industrializados.

A falta de otras reglas de interpretación, los miembros empleadores de la Comisión de Normas han defendido firmemente la opinión de que las interpretaciones y explicaciones emitidas por los órganos de control de la OIT han de ceñirse a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969 (documento de las Naciones Unidas A/CONF.39/27 (1969). «Esta Convención «se aplicará ... a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional ...» (artículo 5 de la Convención de Viena). La Comisión de Expertos confirmó explícitamente la aplicabilidad de la Convención de Viena en su «Estudio general» de 1990 (véase párrafo 244, nota 13 a pie de página) del Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147). Puesto que la Convención de Viena refleja el derecho internacional consuetudinario que se aplica generalmente, su reglamentación se aplica incluso a aquellos convenios de la OIT que entraron en vigor antes de que rigiera la Convención de Viena a partir de enero de 1980 (véase artículo 4 de la Convención de Viena). Según la Convención de Viena «un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin» (artículo 31, párrafo 1, de la Convención de Viena). El contexto debe comprender, además del texto, todo acuerdo o instrumento concertado o formulado «con motivo de la celebración del tratado» (artículo 31, párrafo 2, de la Convención de Viena). Juntamente con el contexto habrá de tenerse en cuenta «todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado... y toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado» (artículo 31, párrafo 3, a) y b), de la Convención de Viena). Como medio adicional de interpretación se puede recurrir también a «los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración...» (artículo 32 de la Convención de Viena).

Aparte de la Convención de Viena hay otras normas del derecho consuetudinario internacional, como el principio *in dubio mitius*, que se deben observar al interpretar los convenios de la OIT. El principio *in dubio mitius* requiere que se aplique la interpretación más ajustada al Estado Miembro vinculado por el tratado en los casos donde existan varias interpretaciones posibles.

«El derecho de huelga»

Opiniones de los miembros empleadores de la Comisión de Normas

Durante muchos años, los miembros empleadores de la Comisión de Normas se han opuesto a las opiniones de la Comisión de Expertos cuando ésta hacía derivar el «derecho de huelga» de los Convenios núms. 87 y 98 y sostenía, además, que ese «derecho» estaba garantizado en esos instrumentos. Apoyados por varios miembros gubernamentales, los empleadores han defendido con firmeza su opinión de que la amplitud de las interpretaciones de la Comisión de Expertos a este respecto no es compatible con las disposiciones de la Convención de Viena (artículos 31 y 32). Ante todo, los empleadores señalaron que el *texto* de los Convenios núms. 87 y 98 no contiene ninguna referencia a la «huelga» o al «derecho de huelga». (El término «huelga» se menciona solamente en dos instrumentos de la OIT: el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y la Recomendación sobre la conciliación y el arbitaje voluntarios, 1951 (núm. 92) – este último instrumento menciona también los *lockouts* («cierres patronales»). Sin embargo, ninguno de ellos estipula un «derecho de huelga» o regula las condiciones en que puede celebrarse una huelga. Simplemente, dictan reglas sobre consecuencias legales que pudieran surgir en conexión con o como resultado de una huelga o cierre patronal). Por otra parte, no había existido ningún *acuerdo ulterior* ni ninguna *práctica ulteriormente seguida en la aplicación* de los Convenios *por la cual conste el acuerdo de las partes sobre la interpretación del tratado* en lo que concierne a un «derecho de huelga». Por último, *los trabajos preparatorios* de los Convenios núms. 87 y 98 y *las circunstancias de la celebración* de esos tratados mostraban claramente que la intención de la CIT fue hacer caso omiso de la «huelga» en la elaboración de las normas. En el caso del Convenio núm. 87 esta intención ya se había expresado en el informe preparatorio: «Varios gobiernos, ..., han subrayado, sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que la libertad de asociación y no del derecho de huelga ... En tales condiciones, nos parece preferible no hacer figurar una disposición al respecto en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación» (véase CIT, 31.^a reunión, 1948: *Informe VII: «Libertad de asociación y protección del derecho de organización»*, Conclusiones, pág. 91), de manera que no se hicieron propuestas con respecto al «derecho a la huelga» durante las discusiones de la Conferencia. En la discusión de la Conferencia previa a la adopción del Convenio núm. 98, se propusieron dos enmiendas referentes a la inclusión de un «derecho de huelga» que, sin embargo, fueron rechazadas (véase CIT, 32.^a reunión, 1949: *Actas de las Sesiones*, apéndice VII: «El Presidente consideró inaceptable esta enmienda aduciendo que la cuestión del derecho de huelga no estaba prevista en el proyecto de texto ...» (pág. 451). «Una enmienda ... relativo a la garantía del derecho de huelga ... se declaró inaceptable por las razones expuestas anteriormente» (pág. 453)).

Por eso, cuando la Comisión de Expertos hacía derivar de estos convenios detalles de un «derecho de huelga», estaba desarrollando nuevas normas en vez de supervisar los instrumentos existentes. Los empleadores han admitido que en muchos países existe un «derecho de huelga» al igual que un «derecho de cierre patronal» y podría incluso ser reconocido por el derecho internacional consuetudinario. La evaluación de la Comisión de Expertos, sin embargo, debía basarse únicamente en los convenios ratificados. Puesto que no existía un convenio de la OIT que reglamentase el «derecho de huelga», habría que crearlo primero. El órgano competente para ello era la CIT.

Aparte de esto, los empleadores sostenían que la interpretación del «derecho de huelga» dada por la Comisión de Expertos no era equilibrada porque – gradualmente – extendió al máximo el «derecho de huelga» y, por tanto, no prestó atención adecuadamente a los legítimos derechos y libertades ni de los empleadores ni de otras partes. Aunque las huelgas iban dirigidas contra los empleadores, sus inevitables efectos, que a veces eran calculadamente dañinos, eran sentidos cada vez más y con más fuerza por terceros y por el público en general. Por ejemplo, el concepto estricto que la Comisión tiene de los servicios esenciales y su amplia aceptación de huelgas de orden político y huelgas de solidaridad hacia que se hiciera caso omiso de aquellos efectos. Su manera de abordar esta cuestión, al estilo de «la misma medida para todos», no tenía en cuenta los distintos contextos legales y fases del desarrollo económico e industrial. Aunque en algunos Estados Miembros regían elementos del «derecho de huelga», la amplitud que le daba la Comisión de Expertos en general iba más allá de la legislación y la práctica de la mayoría de los países democráticos y por lo tanto era políticamente inoportuna.

Los empleadores tienen la impresión de que – en respuesta a sus argumentos – la Comisión de Expertos ha empezado a aplicar un enfoque más matizado en los últimos años; de hecho, ha centrado su atención en casos de inexistencia del «derecho de huelga» o en casos en los que prácticamente no existía ese derecho como consecuencia de restricciones.

No se trata aquí de meras consideraciones teóricas, sino de criterios cuya pertinencia puede observarse en casos concretos. Durante muchos años, un asunto controvertido ha sido la interpretación que la Comisión de Expertos dió del Convenio sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948, y del Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (es decir, los Convenios núms. 87 y 98), con respecto al «derecho de huelga» (véase el recuadro que figura en la página 44).

También con respecto al Convenio núm. 87, los empleadores estuvieron en desacuerdo con la interpretación de la libertad sindical dada por la Comisión de Expertos en lo que respecta a las llamadas «cláusulas de seguridad sindical». La Comisión de Expertos consideraba que tales cláusulas, que exigen estar afiliado a un sindicato o pagar la cuota sindical, son compatibles con el Convenio núm. 87 a condición de que sean el resultado de negociaciones libres y no hayan sido impuestas por ley (véase CIT, 81.^a reunión, 1994: *Informe III (parte 4B)*: Estudio general, párrafos 102-103). Los empleadores, sin embargo, han considerado las «cláusulas de seguridad sindical» como una infracción de la libertad individual de no asociarse que, en su opinión, es una parte lógica e inalienable de la libertad de asociación. Para el trabajador considerado individualmente – argumentaban los empleadores – no hay diferencia alguna entre si la presión para afiliarse a un sindicato proviene de un contrato colectivo o de una ley.

Otro caso de desacuerdo con respecto a la interpretación de convenios surgió porque la Comisión de Expertos (CIT, 82.^a reunión, 1995: *Informe III (Parte 4)*, Informe de la Comisión de Expertos, párrafo 116). opinaba que los Estados

Miembros debían establecer «sanciones» con carácter disuasorio suficiente como medida para asegurar la aplicación de los convenios ratificados, sin tener en cuenta lo que los convenios mismos prescribían al respecto. Aquí, los empleadores afirmaban que cuando un convenio no especificaba nada acerca de las «sanciones» – y éste era el caso en la mayoría de los convenios – era asunto de los Estados Miembros ratificantes elegir las medidas que ellos juzgaran más adecuadas para asegurar la aplicación. El artículo 19, párrafo 5, d), de la Constitución de la OIT establecía claramente la libertad de los Estados Miembros para «adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones» de un convenio ratificado y no les exigían tomar medidas específicas. Los empleadores se sintieron satisfechos al notar que en 1998, la Comisión de Expertos abandonó una interpretación acerca de las «sanciones» que ellos consideraban dudosa (CIT, 86.^a reunión, 1998: *Informe III (Parte 4)*: Informe General de la Comisión de Expertos, párrafo 186).

No obstante, en opinión de los empleadores y de varios gobiernos, la Comisión de Expertos al crear «nuevas obligaciones» – a raíz de interpretaciones extensivas – desdibujaba la diferencia entre supervisar la ley y hacer la ley. Al hacerlo, no sólo erosionaba la autoridad de sus dictámenes, sino que también creaba incertidumbre acerca de futuras obligaciones y desanimaba la ratificación y aplicación de los convenios de la OIT.

Los empleadores han subrayado siempre que sus críticas a la Comisión de Expertos tenían la intención de fortalecer el sistema de control. Sugerían que, para conseguir más transparencia, la Comisión de Expertos debería poner de relieve y explicar en la parte general de su informe, en sus observaciones y en los estudios generales cualquier nueva interpretación de la que fuera la autora para que cada una de ellas fuese más fácilmente identificable.

Aparte de estas críticas y propuestas, los miembros empleadores de la Comisión de Normas han apoyado y expresado repetidas veces su reconocimiento de la gran calidad, en general, de las labores de la Comisión de Expertos.

Véanse para más detalles:

- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev. 2 (Ginebra, 1998).
- OIT: *Derecho sindical de la OIT: Normas y procedimientos* (Ginebra, 1995).
- CIT, 81.^a reunión, 1994: *Actas*, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, «El derecho de huelga», párrafos 115-148, págs 25/36-25/47 (véase el anexo 9 del presente manual).

5. Métodos para renovar las normas internacionales del trabajo

Panorama general

Con más de 370 normas internacionales del trabajo adoptadas durante un periodo de más de 80 años, la cuestión de la renovación ha cobrado cada vez más importancia. El CA, consciente de este hecho, ha pasado revista varias veces a las NIT existentes y ha señalado aquéllas que necesitarían ser revisadas: un grupo de trabajo del CA, creado en 1995, ha formulado importantes recomendaciones a este respecto. Entre otras cosas, llegó a la conclusión de que sólo 70 de los 184 convenios existentes estaban al día (véase Cuadro resumido en el anexo 2 del presente manual). Aunque muchos convenios y recomendaciones han sido sustituidos o revisados con el paso del tiempo, resulta sorprendente sin embargo que hasta 1997 no existiera ningún procedimiento para derogar y dejar sin efecto convenios y recomendaciones.

Es indispensable un constante proceso de renovación para que las NIT se ajusten a las necesidades actuales y para proporcionar pautas que sean mayoritariamente aceptadas. Se espera que el debate en curso sobre la reforma de las NIT conduzca a la institución de mejoras a este respecto (véase capítulo 8).

Los métodos que existen para la renovación de las NIT dependen del grado de cambio necesario. Para modificaciones de menor importancia, una manera de adaptar determinadas disposiciones de convenios podría consistir en la introducción de una nueva interpretación o el abandono de la existente. Para un cambio más amplio, la solución podría ser la revisión (parcial), o incluso la adopción de un protocolo adicional. Por último, si se considera que un instrumento entero ha dejado de ser útil, su abrogación, retirada o archivo son las opciones más adecuadas.

Revisión de las NIT

El principal método de renovación de las NIT consiste en revisarlas. Las memorias de los gobiernos, que constituyen la base de cada «Estudio general» por la Comisión de Expertos, las conclusiones de los grupos de trabajo del CA encargados de pasar revista a las NIT existentes, así como la denuncia «lisa y llana» de convenios (véase más adelante la sección titulada «Denuncia de convenios») son importantes *indicadores* de la necesidad de revisar un instrumento en particular.

Los *procedimientos* más importantes para revisar las NIT son los siguientes:

- *Revisión de un convenio*

La práctica normal para revisar convenios ha sido la de adoptar un convenio nuevo al que se incorporan las ideas todavía válidas de un instrumento más antiguo. En estos casos se aplica normalmente el procedimiento de doble discusión, aunque también se puede utilizar la simple discusión si han habido reuniones preparatorias previas. Un ejemplo de esto último fue la discusión general sobre el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1949 (núm. 96), en la reunión de la CIT celebrada en 1996; ese convenio fue revisado una año más tarde por la CIT. También existe un procedimiento de revisión específico para convenios (artículo 44 del Reglamento de la Conferencia), que consiste en enmendar el texto original. Sin embargo, este procedimiento no se utiliza desde hace mucho tiempo. Además, si el objetivo de la revisión consiste en complementar un convenio antiguo más que en cambiar su texto o reemplazarlo, otra posibilidad sería adoptar un protocolo (ratificable). En este caso, también puede aplicarse el procedimiento de simple discusión.

- *Revisión de una recomendación*

El artículo 45 del Reglamento de la Conferencia establece un procedimiento específico en caso de revisión de recomendaciones. Sin embargo, en vez de utilizar este procedimiento en la práctica se ha tendido más bien a reemplazar recomendaciones.

Diferencias jurídicas entre la revisión de un convenio y una recomendación

Existen importantes *diferencias jurídicas* entre la revisión de un convenio y una recomendación:

- En el caso de la revisión de un *convenio*, los artículos finales de los convenios de la OIT (a partir del Convenio núm.27, adoptado en 1929) disponen lo siguiente:
 - Tan pronto como el nuevo convenio revisado haya entrado en vigor, el antiguo instrumento deja de estar abierto para ratificaciones adicionales.
 - La ratificación del nuevo convenio revisado por un Estado Miembro lleva consigo la denuncia automática del convenio anterior (véase más adelante la sección titulada «Denuncia de convenios»);
 - El antiguo convenio sigue en vigor, tal y como está, para aquellos Estados Miembros que lo hayan ratificado pero que todavía no hayan ratificado el nuevo convenio revisado.
- En el caso de revisión de una *recomendación*, que es menos difícil por su carácter no vinculante, el instrumento nuevo o enmendado reemplaza inmediatamente el antiguo.

Los miembros empleadores del CA han subrayado repetidas veces que, a su juicio, la revisión de los convenios antiguos debería tener prioridad sobre la adopción de nuevos convenios. Además, afirman que en vista de la falta de aceptación de muchos de los convenios antiguos, uno de los objetivos principales de la revisión debería consistir en eliminar rigideces innecesarias que obstaculizan una más amplia ratificación y aplicación. Para ello se deberían utilizar más sistemáticamente diversos expedientes o cláusulas de flexibilidad (véase capítulo 2). Esto parece ser especialmente importante en vista del hecho de que ciertos convenios revisados han obtenido, incluso después de bastante tiempo, menos ratificaciones que los instrumentos originales.

Cuando las NIT se formulan en términos flexibles, generalmente mantienen su pertinencia durante más tiempo y están por consiguiente menos expuestas a una revisión. Por lo tanto, lo verdaderamente importante a la hora de elaborar nuevos convenios sería la creación de instrumentos de «larga duración», que tengan pocas probabilidades de necesitar una revisión antes de que transcurra mucho tiempo.

Derogación, retiro y decisión de dejar de lado convenios

La derogación, retiro y decisión de dejar de lado convenios son métodos para renovar el cuerpo de las NIT eliminando instrumentos antiguos y obsoletos *que ya han sido reemplazados o respecto de los cuales no existe intención alguna de reemplazarlos*:

- La posibilidad de *derogar* un convenio fue introducida por la CIT recién en 1997 mediante una enmienda a la Constitución de la OIT (el futuro párrafo 9 del artículo 19 de la Constitución). Obsérvese que esa enmienda no ha entrado todavía en vigor – véase el recuadro que figura más adelante – y en consecuencia este procedimiento, de momento, no se puede utilizar. En virtud de esta enmienda, la Conferencia podrá derogar, por iniciativa del Consejo de Administración y por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, cualquier convenio en vigor «si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización». Antes de considerar la derogación de un convenio por la CIT, el CA debería, en la medida de lo posible, llegar a un consenso sobre esta cuestión o, si tal consenso no se puede alcanzar, obtener una mayoría de cuatro quintos de sus miembros con derecho a voto (artículo 12 *bis*, párrafo 2, del Reglamento del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo).
- El *retiro* afecta a convenios anticuados que no han entrado en vigor o que ya no lo están a causa de denuncias, o a recomendaciones anticuadas (artículos 11 y

Situación en julio de 2001 con respecto a la ratificación de la enmienda constitucional sobre derogación de convenios

- De conformidad con el artículo 36 de la Constitución de la OIT, una enmienda constitucional entra en vigor cuando ha sido ratificada o aceptada por «dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial...».
- En julio de 2001 la enmienda constitucional referente a la derogación de convenios había sido ratificada por 65 Miembros de los 117 necesarios y por cinco Miembros de los de mayor importancia industrial. Para ver cifras actualizadas, puede accederse por Internet al sitio web de la OIT: www.ilo.org, buscar el Mapa temático de ese sitio Web y conectarse con la página Servicios Jurídicos, donde figuran las novedades acerca de la ratificación de esta enmienda.

45 *bis* del Reglamento de la Conferencia). La regla por la que se rige el CA en lo que concierne a una decisión sobre abrogación de NIT afecta también a los retiros. Por primera vez, cinco convenios anticuados de los años 30 fueron retirados por la CIT en 2000; está previsto que otras 20 recomendaciones sean retiradas por la CIT en 2002.

- La *decisión de dejar de lado* convenios significa que ya no se alienta su ratificación y que su difusión en informes, estudios y documentos de investigación de la Oficina será modificada. También significa que ya no se requerirán periódicamente memorias detalladas sobre la aplicación de estos convenios. No obstante, la decisión de dejar de lado convenios no tiene ningún efecto sobre la posición de un convenio en el sistema jurídico de los Estados Miembros que lo han ratificado ni exime a esos Estados de la obligación de aplicar el convenio. Por lo tanto, los convenios archivados pueden ser todavía objeto de examen en el control regular de la OIT, así como de reclamaciones o quejas en virtud de procedimientos de control especiales de la OIT.

Los nuevos procedimientos de derogación y retiro han sido bien recibidos por los empleadores por ser importantes complementos de los métodos de renovación de las NIT ya existentes. Así, expresaron su esperanza de que la enmienda constitucional sobre la derogación reciba pronto las suficientes ratificaciones necesarias para que pueda entrar en vigor y para que *sea puesta en práctica*. También se espera por parte de los empleadores que el requisito de la mayoría de cuatro quintos exigido para que el CA pueda decidir incluir la cuestión de una derogación o retiro en el orden del día de la CIT, no se vuelva finalmente un obstáculo para la utilización de este procedimiento. Conviene recordar que este requisito no es exigido cuando se trata de la inclusión en el orden del día de la CIT de una cuestión relativa a la acción normativa.

A la espera de que entre en vigor la enmienda constitucional referente a la derogación, los empleadores consideran que se debería explotar al máximo la posibilidad de archivar convenios anticuados. La Oficina debería disuadir enérgicamente la ratificación de convenios que se hayan dejado de lado y el control de la aplicación de tales instrumentos debería evitarse en todo lo posible.

Denuncia de convenios

La renovación también es un asunto que reviste interés para aquellos Estados Miembros de la OIT que desean mantener al día sus obligaciones resultantes de convenios ratificados. La denuncia es un medio importante para terminar con las obligaciones contraídas en virtud de convenios que, desde el punto de vista de un gobierno, son anticuados o ya no se corresponden con las necesidades del país. En términos legales es el *actus contrarius* a la ratificación de un convenio. Existen dos formas de denuncia:

- *Denuncia relativa a la ratificación de un convenio revisor*: a partir del Convenio núm. 27, adoptado en 1929, los artículos finales de los convenios adoptados posteriormente normalmente establecen que la ratificación y posterior entrada en vigor de un convenio revisor implica la denuncia «inmediata» del convenio ratificado revisado por aquél. Tan pronto como la ratificación del convenio revisor entra en vigor, los compromisos resultantes del antiguo instrumento finalizan. Este es el caso más frecuente de denuncia.
- *Denuncia lisa y llana*: En ausencia de un nuevo convenio revisor, o si no existe intención de ratificar un convenio revisor, existe también la posibilidad de una denuncia lisa y llana o «pura». Sin embargo, la mayoría de los convenios contienen una disposición que permite este tipo de denuncia dentro del intervalo de un año a contar desde la expiración de un período de diez años (o períodos sucesivos de diez años) a partir de la fecha en que el convenio entró en vigor inicialmente. Una denuncia «pura» normalmente entra en vigor un año después de su registro ante el Director General de la OIT.

De conformidad con el Convenio núm. 144, los gobiernos deben celebrar consultas con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores sobre cualquier propuesta de denuncia de un convenio ratificado (artículo 5, párrafo 1, e); véase también párrafo 5, f), de la Recomendación núm. 152). Estas consultas son obligatorias para los países que han ratificado el Convenio núm. 144. Además, el Consejo de Administración de la OIT ha establecido como principio general que, si se contempla la posibilidad de una denuncia, el gobierno debería consultar plenamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de los problemas planteados y de las medidas necesarias para resolverlos. Los empleadores pueden proponer a su gobierno la denuncia de un convenio ratificado, si creen que ya no cubre las necesidades del país o de los empleadores del país.

Denuncia de convenios de la OIT

- En julio de 2001 se habían registrado 582 denuncias de convenios de la OIT.
- En el caso de 102 de estas 582 denuncias, el registro de la denuncia del convenio pertinente no fue acompañado por la ratificación de un convenio revisor.
- El instrumento que ha recibido el mayor número (15) de denuncias sin que se produjera simultáneamente la ratificación de un convenio revisor es el Convenio (revisado), sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89).

Aunque en general pueda ser conveniente que las denuncias de convenios de la OIT vayan acompañadas de la ratificación de un convenio revisor (véase el recuadro que antecede), no debería considerarse necesariamente que las denuncias «puras» tienen fundamentos negativos:

- Puede haber buenas razones para denunciar un convenio anticuado sin ratificar el convenio revisor. Por ejemplo: puede ocurrir que un gobierno no esté en condiciones de aplicar de inmediato todas las disposiciones del nuevo instrumento.
- Cuando (todavía) no existe un convenio revisor, el registro de denuncias «puras» de un convenio por parte de varios países puede indicar la necesidad de revisar ese convenio y contribuir a que el conjunto de las NIT esté actualizado y sea valioso. Un caso digno de mención a este respecto es la denuncia por parte de varios gobiernos del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89). Esto provocó la adopción de un Protocolo en 1990, en virtud del cual se revisó parcialmente aquel Convenio, así como la adopción del Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1990 (núm. 171). Para conseguir que las denuncias cumplan de manera más eficaz la función de «indicadores», sería aconsejable modificar las restricciones existentes en lo que concierne al procedimiento de las denuncias.

Para más detalles, véanse:

- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev. 2 (Ginebra, 1998).
- OIT: *Nota de información sobre el estado de las labores y las decisiones adoptadas en materia de revisión de normas*, documentos de la serie GB.LILS/WP/PRS/xxx (Ginebra, presentado al CA en las reuniones de noviembre).
- OIT: *Métodos de revisión*, documento GB.276/LILS/WP/PRS/2 (Ginebra, 1999).

6. Otras actividades normativas

Panorama general

Aparte de las NIT, hay otras actividades relacionadas con las normas de la OIT que desempeñan un papel cada vez más importante debido a su influencia en la política social y laboral, en las leyes y en la práctica en los Estados Miembros. Estas actividades incluyen:

- la adopción de repertorios de recomendaciones prácticas y directrices técnicas;
- la adopción de resoluciones y conclusiones;
- la adopción de declaraciones y su seguimiento;
- el procedimiento especial del Consejo de Administración en materia de libertad sindical.

Los repertorios de recomendaciones prácticas y las directrices técnicas son elaborados en reuniones de expertos. Son instrumentos no vinculantes que tratan de manera detallada cuestiones específicas que se plantean en los lugares de trabajo, principalmente en el campo de la seguridad y salud en el trabajo. A diferencia de las NIT, están dirigidos a un auditorio más amplio que incluye autoridades competentes nacionales, ejecutivos de empresas y organizaciones de empleadores y de trabajadores. Aunque no hay procedimientos específicos de seguimiento, la OIT facilita, a petición de los interesados, asistencia técnica para su aplicación. Los *repertorios de recomendaciones prácticas* de la OIT, que no deberían confundirse con los códigos de conducta (empresa e industria) (para lo último, véase el capítulo 9), han sido elaborados, por ejemplo, en materia de utilización de sustancias químicas en el trabajo (1992), prevención de accidentes a bordo de los buques en el mar y en puerto (1993), registro y notificación de accidentes y enfermedades profesionales (1994), gestión de las consecuencias del consumo de alcohol y drogas en los lugares de trabajo (1995), protección de los datos personales de los trabajadores (1996), y seguridad en la utilización de aislante de fibra de vidrio sintética (2000). Las *directrices técnicas* de la OIT han sido adoptadas, por ejemplo, en materia de vigilancia de salud ocupacional (1997) y de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (2001). Desde el punto de vista de los empleadores, los repertorios de recomendaciones prácticas y las directrices técnicas de la OIT desempeñan un papel complementario útil dentro del sistema normativo general de la OIT, al facilitar consejos y pautas flexibles de orden práctico sobre cuestiones de actualidad que se plantean en los lugares de trabajo.

Las *resoluciones* y *conclusiones* se adoptan en la CIT y en reuniones regionales y sectoriales de la OIT. Son instrumentos no vinculantes de carácter especial que sugieren determinadas acciones a llevar a cabo por parte de las diferentes partes interesadas, incluso gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la propia OIT. Las *conclusiones* reflejan el resultado de las discusiones sobre los puntos incluidos en el orden del día de una reunión, mientras que las *resoluciones* se refieren a cuestiones que no figuran en el temario preciso de la reunión. Las resoluciones y las conclusiones pueden pedir a la OIT que examine la posibilidad de elaborar nuevas normas sobre un tema en particular. Además, con arreglo al procedimiento de doble discusión por la Conferencia Internacional del Trabajo de las cuestiones inscritas con fines normativos, los resultados de la primera discusión por la CIT se adoptan en forma de conclusiones.

Las *declaraciones* de la OIT tienen como principal objetivo destacar importantes principios y normas de política social internacional, y proceder a su seguimiento con regularidad:

- La *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, por ejemplo, es un instrumento de carácter voluntario que establece principios relativos a la conducta de empresas multinacionales y a los términos de sus relaciones con países anfitriones con respecto al empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo y de vida, y las relaciones laborales. Dispone la realización de encuestas cada cinco años sobre el curso dado a la Declaración, así como un procedimiento especial para obtener interpretaciones de sus disposiciones. En una lista anexa a la Declaración se hace referencia a convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT.
- La *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, adoptada por la CIT en 1998, es un instrumento de promoción que subraya la importancia para el desarrollo social y económico de cuatro principios y derechos en el trabajo. Conviene destacar que los principios y derechos que contiene la Declaración se derivan de la Constitución de la OIT, no de las NIT.

Al amparo del *procedimiento de libertad sindical* establecido por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo se pueden presentar quejas contra los países que violan el principio de libertad sindical. Los fundamentos jurídicos de este procedimiento se basan en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, que reconocen y reafirman respectivamente el principio de libertad sindical. Al ser la Constitución de la OIT vinculante para todos los Estados Miembros de la OIT, se pueden presentar quejas contra cualquier país, independientemente de que haya ratificado o no cualquier convenio de la OIT en materia de libertad sindical.

En vista de su papel significativo dentro de las actividades normativas de la OIT, a continuación se describen con más detalle el *procedimiento de libertad sindical* del CA y la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*.

El procedimiento de libertad sindical

El origen del *procedimiento de quejas en materia de libertad sindical* del CA está en los acuerdos formales firmados entre la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1950. Los dos principales órganos del CA implicados son el *Comité de Libertad Sindical* y la *Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical*. Hay que destacar que en un principio la Comisión de Investigación y de Conciliación, que se compone de nueve personas independientes, estaba pensada para ser la institución central, mientras que el Comité de Libertad Sindical hubiese sido únicamente un cuerpo de investigación preliminar. Sin embargo, había un obstáculo importante para esta distribución de papeles, que era el hecho de que sólo se pueden remitir casos a la Comisión de Investigación y de Conciliación con el consentimiento del gobierno de que se trate. Por falta de consentimiento del gobierno, se han remitido a la Comisión sólo seis casos en los 50 años de su existencia. Por ello, el Comité de Libertad Sindical se convirtió gradualmente en el órgano más activo, y por tanto el más visible. Se compone de nueve miembros (más nueve suplentes) de los tres grupos del CA, que actúan con capacidad independiente. Más tarde se añadió un presidente independiente.

Las *características principales* del procedimiento de libertad sindical del CA, que es similar a los procedimientos de control especiales de las NIT, son las siguientes:

- Las quejas pueden ser presentadas por los gobiernos y las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores directamente interesadas, así como por organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que tengan relaciones consultivas con la OIT o a las que atañan las quejas por referirse a asuntos que afecten directamente a sus afiliados.
- El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en nombre del Comité, al pedir información más detallada al demandante y al gobierno contra el cual se ha recibido la queja, intenta aclarar los hechos del caso. El Comité puede recurrir también a misiones de contacto directo, que consisten en enviar a un representante de alto nivel del Director General al país en cuestión para investigar y recoger información en el lugar mismo. Además, el Comité invita a todas las partes a discutir el fondo del asunto.
- Una vez esclarecidos los hechos, el Comité somete un informe al CA que contiene conclusiones y recomendaciones para su gobierno. El Comité puede desestimar una queja (en parte o en todo) o, si descubre una infracción, recomendar medidas para corregir la situación. Una vez aprobado por el Consejo de Administración, el informe será publicado en el *Boletín Oficial*.
- En caso de infracción, el Comité solicita del gobierno en cuestión un informe sobre las medidas encaminadas a subsanarla. Si el país ha ratificado uno o más convenios en materia de libertad sindical, el Comité remite el asunto para su seguimiento de conformidad con el procedimiento de control regular.

**Queja de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)
contra el Gobierno de Nicaragua (caso núm. 1007), en noviembre de 1980**

- El motivo de esta queja fue la supuesta persecución de la organización nacional de empleadores (Consejo Superior de la Empresa Privada, COSEP) por parte de las autoridades gubernamentales de Nicaragua después de la victoria del Frente Nacional de Liberación Sandinista. La queja se refería sobre todo a las alegaciones relativas a las siguientes infracciones: el asesinato del vicepresidente del COSEP, Sr. Jorge Salazar Argüello por la policía el 17 de noviembre de 1980; el arresto de miembros del COSEP; la censura de contratos colectivos; y la interferencia por parte de las autoridades gubernamentales en las estructuras internas de las organizaciones de empleadores en Nicaragua.
- El Comité de Libertad Sindical llegó a conclusiones *provisionales* en noviembre de 1982 y febrero y mayo de 1984 que confirmaban diversas partes de las supuestas violaciones de la libertad sindical (con respecto a: control de las publicaciones y de la distribución de información de las organizaciones de empleadores; detención de empresarios).
- En febrero de 1985, el Comité consideró en sus conclusiones *definitivas* que «el permanente clima de incertidumbre y de duda que subsiste sobre las circunstancias en que se produjo la muerte del Sr. Salazar no puede sino influir en detrimento de las relaciones laborales y la confianza que debe reinar en las organizaciones profesionales para el ejercicio de la libertad sindical».

- El Comité puede, con el consentimiento del gobierno en cuestión, remitir el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación, cuyos informes también serán publicados.

Ha de subrayarse que el objetivo del procedimiento de libertad sindical es más la investigación de hechos y la conciliación que emitir un juicio (por eso no es correcto hablar de «decisiones»). Además, el Comité de Libertad Sindical no es un órgano de control cuya acción repose en la interpretación de las NIT. Aún así, a veces surge esta impresión, porque idénticas interpretaciones del significado de la libertad sindical han sido emitidas por la Comisión de Expertos y por el Comité de Libertad Sindical.

A pesar del hecho de que, en la mayoría de los casos, son los sindicatos quienes recurren al procedimiento de libertad sindical, también las organizaciones de empleadores tienen derecho a utilizarlo, y así lo han hecho en varias ocasiones. Un caso significativo es la demanda con respecto a la persecución de la organización nacional de empleadores de Nicaragua en 1980 (véase el recuadro que figura en esta página).

Por eso, las organizaciones de empleadores deberían aprovechar activamente esta forma de asistencia de la OIT en los casos de discriminación u otros tratamientos ilegítimos de los empleadores, de sus organizaciones o de sus representantes. Además, es esencial que las organizaciones de empleadores de un país contra el que se ha interpuesto una queja por otros constituyentes de la OIT, den sus respectivos puntos de vista. Esto es más importante todavía si en las alegaciones se hace mención de la conducta de empresas. Puesto que a los gobiernos en cuestión

no se les requiere formalmente que informen o consulten a las organizaciones de empleadores o de trabajadores acerca de las quejas sometidas, el informe del Comité de Libertad Sindical al CA es, por el momento, la más importante fuente de información a este respecto. Los párrafos al comienzo de dicho informe citan los casos de los que probablemente se ocupará el Comité en un futuro próximo.

Hasta la fecha (julio de 2001), el Comité de Libertad Sindical ha examinado más de 2100 casos que afectan a 137 países. Con el tiempo, se han establecido más de 600 principios sobre el contenido, alcance y límites de la libertad sindical. Los miembros empleadores del Comité de Libertad Sindical han aprobado siempre las opiniones y conclusiones mayoritarias expresadas por el Comité. En algunas ocasiones, sin embargo, el Grupo de los Empleadores ha manifestado en el CA sus reservas con respecto a algunos puntos de vista del Comité:

- Un tema de desacuerdo ha sido el amplio reconocimiento del «derecho de huelga» por parte del Comité. Ya en 1953, Pierre Waline – portavoz de los empleadores en el CA –, puso de relieve que ni la Constitución de la OIT ni los convenios de la Organización incluían disposiciones sobre el «derecho de huelga». Ese derecho no formaba parte de la libertad de asociación y por lo tanto sólo debería ser considerado por el Comité en la medida en que afectara a la libertad sindical (véanse *Actas de la 121.ª reunión del Consejo de Administración*, quinta sesión, 5 de marzo de 1953, pág. 38). En los últimos años, los miembros empleadores del CA consideraron necesario hacer resaltar que el «derecho de huelga» no es ilimitado y que las reglamentaciones nacionales sobre huelgas, por ejemplo en lo referente al reemplazo de huelguistas, el trato de los trabajadores que participan en huelgas de solidaridad, y el arbitraje obligatorio, no se podían evaluar haciendo caso omiso de la situación general en un país y de su sistema de relaciones laborales en conjunto. Era inapropiado sacar conclusiones generalizadas sobre estas cuestiones en vista de que las circunstancias variaban de un país a otro.
- Otro tema de desacuerdo ha sido la actitud indiferente del Comité acerca del «derecho a no afiliarse». Sobre este particular, los miembros empleadores del CA han declarado que la representación individual, la negociación individual y los contratos individuales son opciones legítimas y viables tanto para los empleadores como para los trabajadores y que las conclusiones del Comité no deberían desalentarlos.

En general, los empleadores creen que el impacto de las recomendaciones del Comité podría ser mayor si moderase la formulación de sus propios principios.

Para más detalles, véanse:

- OIE: *El Comité de Libertad Sindical, Nota presentada por los miembros empleadores del Comité* (Ginebra, marzo de 1996).
- OIT: *Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos* (Ginebra, 1995).
- David Tajzman y Karen Curtis: *Guía práctica de la libertad sindical: normas, principios y procedimientos* (Ginebra, OIT, 2000).

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y Anexo sobre su seguimiento

La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la CIT en 1998 (sin ningún voto en contra) puede considerarse el logro más significativo realizado por la acción normativa de la OIT en los últimos años. Persigue la finalidad de contribuir a la aplicación de cuatro principios y derechos en el trabajo que se consideran fundamentales para el progreso social. Estos principios son:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Es importante señalar que estos principios se derivan de la Constitución de la OIT. Por eso la Declaración *no crea nuevos principios*, sino que *reafirma y subraya* principios constitucionales ya existentes. Los Estados Miembros de la OIT tienen, debido a su calidad de miembros, la obligación de «respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución», esos principios (párrafo 2).

El *seguimiento* de la Declaración es de especial importancia. Tiene un «objetivo estrictamente promocional» (anexo, párrafo 2) y no debe ser confundido con un mecanismo de control, como el sistema de control de las NIT. El seguimiento conservará por lo tanto su pertinencia aún si todos los Estados Miembros han ratificado los convenios que establecen aquellos principios.

El objetivo esencial del seguimiento es «alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales» reafirmados en la Declaración (anexo, párrafo 1) entre otras cosas, al identificar «los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil ...» (anexo, párrafo 2). El seguimiento consiste básicamente en dos medidas:

- *Examen anual*
El examen anual tiene como objetivo pasar en revista la situación actual con respecto a la aplicación de los *cuatro principios* en aquellos *Estados Miembros que aún no hayan ratificado uno o más convenios en esas materias*. La Oficina se encarga de la compilación de memorias anuales: recurre para ello a los informes de los gobiernos y a la información de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Un grupo de siete expertos independientes, los

Seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo		
Calendario	Acción de la OIT y de los gobiernos	Acción de los empleadores
julio (año 1)	La OIT envía formularios de memoria relativos al examen anual a los gobiernos de los países que no han ratificado todos los convenios fundamentales. Esos gobiernos han de «buscar la contribución de los interlocutores sociales para completar sus informes».	Los empleadores de estos países informan a la OIT, directamente o por conducto de su gobierno, sobre sus puntos de vista sobre las cuestiones a tratar en el examen anual.
septiembre (año 1)	Plazo límite para las memorias de los gobiernos; los gobiernos deben enviar copia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.	Los empleadores pueden, si fuera necesario, recordar a sus gobiernos su obligación de enviar memorias.
enero (año 2)	Los expertos consejeros en la Declaración de la OIT (ECDO) se reúnen para analizar la compilación de las memorias anuales y preparar una introducción.	
junio (año 2)	Discusión del informe global en la CIT	Los delegados empleadores ante la CIT participan activamente en esta discusión.
noviembre (año 2)	El CA saca conclusiones de las discusiones del examen anual (marzo) y del informe global (junio) con objeto de señalar las prioridades y determinar los planes de acción en materia de cooperación técnica.	Los miembros empleadores del CA toman parte activa en esta discusión y exponen sus propuestas al respecto.
Después de noviembre (año 2)	Medidas de seguimiento, en especial cooperación técnica de la OIT, en el ámbito nacional.	Los empleadores participan activamente en el seguimiento en el ámbito nacional, incluso mediante la cooperación técnica de la OIT.
En cualquier momento	La OIT y los gobiernos toman diversas medidas para fomentar la comprensión y el cumplimiento de la Declaración.	Las organizaciones de empleadores señalan a sus empresas miembros la importancia de la Declaración y les aconsejan cómo promocionar sus principios.

Expertos consejeros en la Declaración de la OIT (ECDO), tiene la responsabilidad de preparar una *introducción a la compilación de las memorias anuales*, y ambos son discutidos posteriormente en el CA.

- *Informe global*

A diferencia del examen anual, el informe global se concentra cada año en *uno de los cuatro principios* y procura dar una visión más profunda de las tendencias globales y regionales en *todos los Estados Miembros*. Pero la función primordial del informe global consiste en evaluar la asistencia de la OIT y en señalar las prioridades para la futura cooperación técnica. Los dos primeros informes globales, sobre el principio de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, y sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, fueron sometidos a la CIT en junio de 2000 y junio de 2001, respectivamente. Los informes posteriores tratarán de la abolición efectiva del trabajo infantil (2002) y de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (2003), después, el ciclo comenzará de nuevo.

Aunque la Declaración no se dirija directamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ambas desempeñan un papel importante en el seguimiento (véase el recuadro en la página 59). En su introducción al primer examen anual, los expertos consejeros señalaron que estas organizaciones «son a menudo fuente de ideas innovadoras que podrían servir de inspiración para otras actuaciones futuras» y que «pueden proporcionar una visión inestimable de la situación actual en un país». Además, las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores «pueden proporcionar una valiosa contribución allí donde las organizaciones nacionales no sean capaces de expresar libremente sus opiniones».

Los empleadores han apoyado plenamente en la OIT el concepto, la adopción y la aplicación de la Declaración. La consideran una herramienta complementaria que ayudará a la OIT a concentrar sus esfuerzos y recursos en la efectiva aplicación a escala mundial de reglas laborales de importancia básica. De esta forma, a su juicio, la Declaración puede ayudar a contrarrestar las tendencias proteccionistas y a fomentar la aceptación de la mundialización y de la liberalización comercial como bases esenciales para el desarrollo económico y social. Por consiguiente, los empleadores apoyaron también la iniciativa del «Pacto Global» del Secretario General de las Naciones Unidas, que adopta, en su parte laboral, los cuatro principios de la Declaración (véase capítulo 9 del presente manual).

No obstante, los empleadores han destacado que los derechos y principios de la Declaración deben ser distinguidos claramente de las obligaciones – de mucho mayor alcance – contraídas de conformidad con los convenios de la OIT. Han recalcado, además, que la creación de una posible «jurisdicción» detallada, como ha ocurrido con el principio de libertad sindical por el Comité de Libertad Sindical, no se ajusta al carácter promocional de la Declaración y debe ser evitada.

Para más detalle, véanse:

- OIE: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: guía para empleadores (folleto)* (Ginebra, 1999).
- OIT: *Acerca de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y su seguimiento (folleto)* (Ginebra, 2000).

7. Normas internacionales del trabajo y cooperación técnica

Observaciones generales

Además de la elaboración y control de la aplicación de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo y otras actividades relacionadas con la acción normativa, la cooperación técnica (CT), que comprende actividades de asistencia en el terreno y servicios de asesoramiento, es el más importante medio de acción de que dispone la OIT. Mientras que las NIT procuran plasmar en términos más duraderos los valores y objetivos constitucionales de la OIT en contextos determinados, la CT proporciona a la OIT los medios para promocionar sus objetivos de manera práctica y flexible y en tal forma que le permita una rápida reacción ante necesidades cambiantes.

El concepto de «trabajo decente», que ha puesto al día los objetivos constitucionales de la OIT, constituye ahora el eje tanto de la cooperación técnica como de las actividades normativas. El «trabajo decente» tiene cuatro objetivos estratégicos: promocionar y hacer efectiva la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear para mujeres y hombres mayores oportunidades de acceso a empleos e ingresos decentes; aumentar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos; y fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Se reconoce generalmente que las NIT y la CT deberían ser complementarias y reforzarse mutuamente. Esta interpretación de la relación entre las NIT y la CT se reconfirma con el nuevo «enfoque integrado» acerca de las actividades normativas (véase capítulo 8 del presente manual).

Cooperación técnica en apoyo de las normas internacionales del trabajo

Conviene distinguir entre el apoyo directo y el indirecto en la relación entre CT y NIT:

- *Apoyo directo*
Aplicación de normas: la OIT ha reforzado en los últimos años su CT directa en conexión con la aplicación de NIT. Dos de los ocho nuevos «Programas In-Focus» (sobre promoción de la nueva Declaración de la OIT y trabajo infantil),

tienen como objetivo hacer más visible y centrar mejor los recursos para atender las cuestiones prioritarias de la OIT. Otras medidas importantes han sido la creación de equipos multidisciplinarios y una oferta más sistemática y más puntual, por parte de los órganos de control de la OIT, de manera que los gobiernos que se enfrentan a problemas para aplicar los convenios ratificados puedan beneficiarse de servicios de CT. Los equipos multidisciplinarios, integrados en parte por especialistas en normas, son 16 en la actualidad y prestan servicios en regiones en desarrollo de todo el mundo. Desde el punto de vista de los empleadores es importante que la CT que la OIT brinda a los gobiernos para la aplicación de las NIT tenga debidamente en cuenta la situación económica y las necesidades de las empresas en los respectivos países. Si las organizaciones de empleadores creen que una CT adaptada a sus necesidades podría ayudarles a desempeñar un papel más significativo en la aplicación de las NIT, deberían poner en conocimiento de la OIT esas necesidades.

Elaboración de normas: Otra forma de apoyo directo, que hasta la fecha no se ha utilizado suficientemente, tiene su punto de partida en la experiencia adquirida por conducto de la CT a los fines de la elaboración de NIT, en especial desde el punto de vista de la selección y tratamiento de nuevas cuestiones que puedan ser objeto de futuras NIT. Esa experiencia podría ser especialmente valiosa cuando se aplique a la finalidad de elaborar NIT más realistas y de enfocar mejor las necesidades. Permitiría ajustarse mejor al principio constitucional de que en la elaboración de normas hay que «tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo...» (artículo 19, párrafo 3, de la Constitución de la OIT). Por eso, sería conveniente que la OIT aprovechara esta experiencia más sistemáticamente en sus labores preliminares destinadas a la elaboración de normas.

- *Apoyo indirecto*

Aunque el apoyo directo de la CT sea importante para mejorar la aplicación de las NIT, una función tan limitada no agotaría el potencial de la cooperación técnica. Por esta razón, como bien señalaban las «Conclusiones relativas a la función de la OIT en la cooperación técnica» de la CIT, adoptadas en 1999, la CT debería «ayudar más bien a crear un entorno favorable... para la realización de los valores y principios de la Organización en términos de desarrollo, capacidad institucional, legislación y política económica y social».

Un aspecto de especial importancia de esta clase de CT es el apoyo institucional a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores independientes, que funcionen bien y mantengan un diálogo constructivo, no sólo tiene efectos positivos sobre el desarrollo económico y social en los países miembros de la OIT; también es una condición previa para la eficaz aplicación y control de las NIT en general.

Cómo las normas internacionales del trabajo contribuyen a reforzar la cooperación técnica

En vista de que muchos objetivos de la OIT quedan reflejados en las NIT, se desprende que las mismas normas pueden orientar la planificación y ejecución de las actividades de CT. Esto es evidente en el caso de que un país haya ratificado determinados convenios de la OIT, demostrando así la importancia que atribuye a la aplicación de esos instrumentos para su desarrollo nacional. Esto es igualmente válido cuando en los documentos de proyecto para actividades de CT se menciona expresamente la pertinencia o función ejemplar de algunas NIT, incluso si los respectivos convenios no han sido ratificados por el país en cuestión.

La Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), contiene un principio de especial importancia para orientar la ejecución de las actividades de la CT al estipular consultas tripartitas a nivel nacional con respecto a «la preparación, puesta en práctica y evaluación de las actividades de cooperación técnica en que participa la Organización Internacional del Trabajo» (párrafo 6, a)).

No obstante, en opinión de los empleadores, existen límites para la función de apoyo de las NIT a la CT. No todos los objetivos de la OIT que se pueden perseguir mediante CT están cubiertos o podrían estarlo por NIT. Incluso si un objetivo de un proyecto de CT está cubierto por un convenio, la utilidad práctica de éste para orientar las actividades de la CT puede, a veces, ser limitada.

La cuestión de la condicionalidad

Una cuestión que se ha debatido en los foros de la OIT en los últimos años, se refiere a la posible condicionalidad entre NIT y CT. La cuestión es: ¿la CT debería depender de la observancia de convenios (fundamentales) de la OIT en el país receptor?

A juicio de los empleadores, esto sería, en general, inapropiado. En primer lugar, en el caso de que un país no haya ratificado el convenio (fundamental) en cuestión, negarse a proporcionar CT sería equivalente a ejercer presión sobre un país para aplicar un convenio no ratificado, lo cual estaría en contradicción con la Constitución de la OIT. En segundo lugar, en la mayoría de los casos es improbable que la interrupción de la CT o la respectiva amenaza pudiese mejorar la aplicación de los convenios (fundamentales) de la OIT. Finalmente, una cancelación de la CT puede tener efectos nocivos para los futuros beneficiarios de la actividad de la CT o para terceros que no están involucrados y no son responsables de la infracción de un convenio (fundamental). No sería aceptable, por ejemplo, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores fueran «castigadas» a causa de violaciones de NIT fundamentales por parte de su gobierno.

Por eso hay que aplicar un enfoque diferenciado: En primer lugar, la OIT no debería nunca negar CT cuando ha sido solicitada por un gobierno con la seria intención de mejorar el cumplimiento de convenios (fundamentales) de la OIT. Otra clase de CT debería interrumpirse solamente si contribuyera a la continua violación de convenios (fundamentales), o si la situación en el país es tal que el no respetar los convenios (fundamentales) haría completamente imposible que se consiguieran los objetivos previstos en el proyecto de CT. La razón fundamental para dar por concluida la CT en estos casos sería, por tanto, la credibilidad de la OIT, la coherencia de sus actividades y la necesidad de utilizar los fondos de la CT en forma responsable. Un caso destacado a este respecto es la decisión del Consejo de Administración, adoptada en noviembre de 1999, de suspender cualquier proyecto de CT en Myanmar, excepto aquellas actividades que tuvieran como objetivo corregir la aplicación del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), ratificado por ese país.

Para más detalles, véanse:

- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev. 2 (Ginebra, 1998).
- Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, 1999: Informe VI: *La función de la OIT en la cooperación técnica* (Ginebra, 1999).
- Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, 1999: «*Conclusiones relativas a la función de la OIT en la cooperación técnica*», en *Actas*, 87.^a reunión, págs. 22/19-22/30 (Ginebra, 1999).

8. Reforma del sistema normativo

Observaciones generales

Han sido varias las reformas y adaptaciones del sistema normativo realizadas desde que existe. Los empleadores, sobre todo, se han destacado por sus esfuerzos en ese campo. En los últimos años, han reclamado una profunda reforma para detener el declive en influencia y aceptación del sistema de normas internacionales del trabajo, como indican las siguientes tendencias:

- *Bajo índice de ratificaciones*

En los últimos años ha sido escasa la ratificación de convenios de la OIT, salvo cuando se trata de los instrumentos fundamentales. Hasta ahora, cada Estado Miembro de la OIT ha ratificado un promedio de sólo 39,4 de los 184 convenios de la OIT. Los convenios más recientes, que en principio deberían ser los instrumentos más llamativos, son especialmente mal acogidos. El Director General hizo mención de este hecho en su Memoria titulada *Trabajo decente*, sometida a la CIT en 1999: «Solamente tres de los 23 convenios y dos protocolos adoptados a lo largo de quince años, de 1983 a 1998, han sido objeto de 20 ratificaciones a lo sumo, y buen número de convenios ratificados apenas se aplican».

- *Aplicación poco satisfactoria*

A pesar de algunos casos de progreso, el informe anual de la Comisión de Expertos sigue conteniendo numerosas «observaciones» que sugieren que la aplicación de los convenios ratificados es poco satisfactoria y que en algunos países incluso está empeorando.

- *Cooperación decreciente en el control*

Si se tiene en cuenta la tendencia general de las últimas décadas, se comprueba que la cooperación de los gobiernos en el control regular de los convenios ratificados está disminuyendo. Esto lo demuestra, por ejemplo, el número decreciente de memorias sometidas a la OIT de conformidad con el artículo 22 de la Constitución. En el año 2000 se recibieron a tiempo para la reunión de la Comisión de Expertos sólo el 70,5 por ciento de todas las memorias solicitadas (en 1990: 71,9 por ciento; en 1980: 82,2 por ciento).

Medidas recientes y propuestas

Para hacer frente a estas tendencias negativas, en un esfuerzo por mejorar el sistema se han aplicado, o introducido al menos, varias medidas. Entre estas medidas se encuentran las siguientes:

- *Control de las NIT*: Desde 1995/1996 se han racionalizado los procedimientos de presentación de memorias para los fines del control regular y se han centrado en los convenios fundamentales y prioritarios. Los nuevos procedimientos se aplicaron durante un periodo de prueba de 5 años y en la actualidad se les está pasando revista.
- *Renovación de las NIT existentes*: En 1994, el CA creó un Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas cuyo cometido consiste en evaluar y clasificar todas las NIT (excepto los convenios fundamentales y prioritarios y los instrumentos adoptados desde 1985). El Grupo de Trabajo ha identificado un elevado número de NIT que considera como obsoletas o que necesitan ser revisadas. En 1997, la CIT adoptó enmiendas tanto a la Constitución como a su Reglamento que prevén el retiro y derogación de los convenios obsoletos. Hasta que la enmienda constitucional no haya entrado en vigor no podrá procederse a la derogación (véase capítulo 5).
- *Promoción de las NIT fundamentales*: El Director General emprendió en 1995 una campaña de ratificación de los convenios fundamentales para promocionar su ratificación y aplicación universales.
- *Elaboración de NIT*: Para mejorar la selección de temas destinados a la elaboración de normas, en 1997 se introdujeron cambios de procedimiento en virtud de los cuales se elabora una lista de temas más amplia mediante consulta directa con los constituyentes de la OIT. El Director General propuso cambios adicionales en la elaboración de normas en las memorias que sometió a la CIT en 1997 y 1999 (véanse extractos en los anexos 6 y 7 del presente manual).

La discusión sobre esta reforma ha adquirido impulso últimamente:

«Para que la OIT pueda seguir siendo eficaz y reafirmar la utilidad de las normas internacionales será preciso que redoble sus esfuerzos y que ensaye nuevos métodos... procede ampliar y profundizar el debate»

Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, pág. 20.

- El Consejo General de la OIE adoptó en su reunión anual en mayo de 2000, una posición sobre la reforma de las normas (véase anexo 8 del presente manual) y el Grupo de los Empleadores de la Conferencia presentó a la CIT, en junio de 2000, un proyecto de resolución acerca de este tema.

- En noviembre de 2000, el CA discutió y aprobó una propuesta de la Oficina sobre la aplicación de un «enfoque integrado» en las actividades normativas. Este nuevo enfoque, que se hace eco de muchas partes del informe de posición de la OIE, persigue una mejor congruencia de unas NIT con otras, y una mejor articulación de la acción normativa con otros medios de acción de la OIT (véase el recuadro que aparece a continuación).
- También en noviembre de 2000, los miembros empleadores y los miembros trabajadores del CA acordaron unas *Bases para un mutuo entendimiento* respecto a futuras actividades en materia de NIT, con lo que se podría conseguir un mayor consenso a la hora de elaborar las normas.
- La *Comisión Paritaria Marítima* de la OIT decidió, en su reunión de enero de 2001, embarcarse en una amplia revisión de todas las normas de la OIT sobre trabajo marítimo existentes (véase recuadro).
- En su reunión de marzo de 2001, el CA comenzó a examinar la necesidad de introducir cambios en el sistema de control de las NIT. Se ha decidido abordar en primer lugar el funcionamiento del sistema relativo a la obligación de enviar memorias.

El «enfoque integrado»

El «enfoque integrado» (véanse documentos GB.279/4, noviembre de 2000, y GB 280/2, marzo de 2001) es un método mediante el cual se intenta dotar a las NIT de una mayor coherencia, pertinencia e impacto en diferentes áreas, mediante el desarrollo de planes de acción para guiar las actividades. Se ensayará por primera vez en el marco de la acción normativa en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, en la reunión de la CIT que se celebrará en 2003. Durante todas las fases de este «enfoque integrado» el principal propósito perseguido será lograr que haya consenso.

- Primera fase: *Examen detallado, por temas*, de los objetivos de la OIT, las NIT existentes y las actividades relacionadas con ellas, incluidas las actividades de promoción y cooperación técnica.
- Segunda fase: *Discusión y adopción de planes de acción por la CIT*. Los planes de acción contendrán proposiciones sobre la elaboración de normas, la realización de otras actividades relativas a las normas (por ejemplo, revisión, consolidación, adopción de otros instrumentos), y la promoción de las NIT existentes (difusión de información, sensibilización, cooperación técnica, investigación).
- Tercera fase: *Decisiones del CA* basadas en cada plan de acción.

Puntos de vista de los empleadores sobre la reforma de las normas internacionales del trabajo

Las recientes iniciativas y decisiones de reformar las actividades normativas han sido bien recibidas por los empleadores, sobre todo el «enfoque integrado» que, en su opinión, está siendo correctamente encaminado. Pero los empleadores también son conscientes de que se necesita un mayor análisis de los problemas planteados y de que habrá que tomar medidas concretas para que el «enfoque integrado» dé lugar a soluciones viables. Por otra parte, consideran que la adaptación de las NIT y de sus respectivos procedimientos a las necesidades cambiantes debería ser un proceso permanente que reclama una tarea continua.

El informe de posición de la OIE, mencionado más arriba, contiene los detalles de las opiniones y propuestas de los empleadores respecto de la reforma de las NIT en curso (véase anexo 8). Se recomienda muy especialmente la lectura de ese documento.

En el curso de futuras discusiones sobre la reforma pueden plantearse las siguientes cuestiones y temas de carácter más general:

- *Reevaluación de objetivos y funciones de las NIT*
En vista de los cambios fundamentales en las estructuras económicas y sociales acaecidos desde el comienzo del sistema de NIT, parece justificado emprender

El enfoque marítimo de la reforma normativa

La proyectada reforma de las normas marítimas de la OIT, como fue acordada por la Comisión Paritaria Marítima en enero de 2001 y aprobada por el CA en marzo de 2001, se basa en la consolidación, en la medida de lo posible, de todos los convenios marítimos existentes en un convenio marco:

- Este convenio marco se compondrá de varias partes temáticas;
- cada parte temática reunirá los principios clave válidos de los convenios marítimos existentes y será complementada por anexos que contengan requisitos detallados;
- así como las partes temáticas sólo pueden ratificarse en su conjunto, en el caso de los anexos se podrá elegir caso por caso su ratificación;
- la ratificación del nuevo convenio y sus anexos entrañará la denuncia automática de los convenios existentes cuyos temas están cubiertos por los anexos;
- se instituirá un mecanismo de revisión de los anexos en forma más ágil.

El proceso de reforma durará varios años. Habrá reuniones anuales de un grupo de trabajo marítimo tripartito de alto nivel (en 2001-2003), una reunión marítima preparatoria (en 2004) y una reunión marítima de la CIT para la adopción final del nuevo convenio propuesto (en 2005).

una reevaluación detallada de los objetivos y funciones de las NIT. En este contexto, se debería estudiar el «valor añadido» de la reglamentación laboral en el ámbito internacional, es decir los beneficios concretos que provinieron de ella para el desarrollo económico y social en el ámbito nacional. Debería a este respecto prestarse especial atención al impacto de las NIT sobre la eficacia económica, la competitividad y la capacidad de las empresas de crear puestos de trabajo y dar ingresos.

- *Amplitud del sistema de NIT*
En vista de la limitada capacidad institucional de muchos Estados Miembros en materia de ratificación y aplicación de NIT, cabría preguntarse cuán amplio debería ser un sistema de NIT «ideal», es decir, un sistema que tenga el mayor efecto posible.
- *Inclusión de indicadores y metas en las NIT*
En las nuevas NIT se podrían fijar etapas limitadas en el tiempo para la aplicación progresiva de una NIT e incluirse indicadores y metas básicos con objeto de medir los resultados obtenidos. Con esto se podría conseguir que la aplicación fuera más fiable, simplificar el control y obtener una mejor información.
- *Diversificación de la acción normativa / acción complementaria*
Habría que considerar sistemáticamente, como alternativa o complemento de las NIT, otras formas de acción normativa, como declaraciones, directrices técnicas, repertorios de recomendaciones prácticas y digestos de las mejores prácticas. Además, para facilitar la aplicación de las NIT, habría que orientar mejor la acción complementaria, como ser la publicación de manuales o la preparación de planes de acción y de campañas de promoción.
- *Coordinación de las NIT con acciones en otras disciplinas*
Entre los mayores obstáculos para la aplicación de las NIT en muchos países en desarrollo se encuentra la falta de capacidad institucional general y los bajos niveles de productividad. Podría ser conveniente que la OIT coordinara mejor su acción normativa en el ámbito social y laboral con la acción normativa y promocional de otros organismos internacionales en otras disciplinas que tratan de los problemas mencionados. De esta forma se podrían conseguir las condiciones marco necesarias para la aplicación de las NIT y así facilitar su aplicación.

Para más detalles, véanse:

- OIE: *Las actividades normativas de la OIT. Posición de la Organización Internacional de Empleadores*, adoptada por el Consejo General de la OIE, Ginebra, 9 de junio de 2000 (anexo 8 del presente manual).
- Conferencia Internacional del Trabajo, 85.^a reunión, Ginebra, 1999: *Normas más específicas para conseguir un mayor impacto*, extracto de *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Memoria del Director General, parte II (anexo 6 del presente manual).

- Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999: *Nuevas actividades en materia de normas del trabajo*, extracto de la *Memoria del Director General* (anexo 7 del presente manual).
- OIT: *Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT*, documento GB.279.4 (Ginebra, noviembre de 2000), y *Mejoras posibles de las actividades normativas de la OIT – El sistema de control de la OIT*, documento GB.280/LILS/3 (Ginebra, marzo de 2001).

9. Mirando al futuro Retos y oportunidades para la acción normativa

Observaciones generales

Como ya se indicó en el capítulo 8, debiera existir un proceso de continua adaptación a las necesidades cambiantes para que las NIT sigan siendo herramientas útiles de la política social internacional. Esta adaptación debería tender a que las normas laborales mundiales que se elaboren reflejen un equilibrio adecuado entre las necesidades de protección de los trabajadores y la necesidad de los empleadores de mantener su nivel de competitividad.

El mayor reto al que deberá enfrentarse la acción normativa en los próximos años seguramente será mejorar su capacidad de hacer frente a las cuestiones sociales que surjan de la mundialización. Esto requiere, por un lado, *instrumentos flexibles* que permitan a los Estados Miembros reaccionar con prontitud a los rápidos cambios en el entorno económico y social. Por otro lado, la OIT tendrá que empujarse de manera complementaria en la formulación de más *pautas* para la aplicación de las NIT, ajustadas a las necesidades de cada Estado Miembro. A raíz de esta nueva orientación, el sistema de control de la OIT seguramente deberá desviarse de su política – bastante estática – centrada en exámenes de orden jurídico y adoptar un enfoque más a largo plazo de carácter promocional.

En el marco de la mundialización pueden surgir nuevos retos y oportunidades para la acción normativa de la OIT, suscitados por las actividades normativas de diversas organizaciones regionales, los intentos de establecer mecanismos en otras organizaciones internacionales con mirar a supervisar la observancia de las NIT, y el surgimiento de órganos privados que desean arrogarse competencias para ocuparse de cuestiones sociales y laborales. Algunos de los ejemplos más significativos de estos acontecimientos se reseñan en las siguientes secciones.

Establecimiento de normas regionales

Una tendencia relativamente reciente es la de establecer normas laborales en el ámbito regional, especialmente en la Unión Europea (UE). A raíz de la extensión gradual de su competencia legislativa en los años 1980 y 1990, la UE ha adoptado gran número de instrumentos legales sobre temas laborales y sociales. Estos instrumentos adquieren la forma de *reglamentos* y *directivas*; en ambos casos, al

contrario de las NIT de la OIT, esos instrumentos son vinculantes para los Estados Miembros de la UE tan pronto han sido adoptados. Mientras que los *reglamentos* son directamente aplicables, las *directrices* deben ser incorporadas a la legislación y la práctica nacionales.

Los instrumentos normativos de la UE, a causa de su fuerza legal «automática», han ganado importancia para los Estados Miembros de la UE. A medida que la UE siga elaborando normas laborales, seguirá aumentando la pertinencia de las normas de la UE para sus países miembros, mientras que el interés por las NIT de la OIT decaerá relativamente.

Pero existe además el riesgo de que los representantes de los países miembros de la UE se sientan inclinados a «proyectar» sus normas (más elevadas generalmente) en las nuevas NIT que elabore la OIT. Esto podría perjudicar considerablemente la utilidad y aceptación de NIT en otras partes del mundo. Ello, con toda certeza, no es una posibilidad abstracta, pues no puede desconocerse el peso político de los países miembros de la UE dentro de la OIT, que seguramente aumentará con la futura composición de la UE.

Por último, como se indicó en 1987 en un Memorandum conjunto de empleadores y de trabajadores, la participación de las instituciones de la UE – en vez de los distintos Estados Miembros de la UE por separado – en el establecimiento de las normas de la OIT podría debilitar el principio de tripartismo, principio que no tiene un alcance tan amplio a nivel de la UE en conjunto como a nivel de cada uno de sus países miembros. Este peligro llegó a ser crítico al comienzo de los años 1990, cuando la Comisión de la UE sostuvo que le competía «celebrar» el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170), en nombre de sus Estados Miembros. La Comisión justificaba su posición basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Según el TJCE, cada vez que la Comunidad adoptaba una legislación comunitaria en determinado ámbito, en virtud de la cual se estableciesen normas generales de aplicación común, los Estados Miembros dejaban de tener competencia, por separado, para seguir contrayendo individualmente obligaciones internacionales en dicho ámbito. Más tarde, sin embargo, en dictamen dictado en 1993 respecto del Convenio núm. 170, el TJCE declaró que la Comunidad «no puede celebrar un convenio de la OIT» y «debe hacerlo a través de [sus Estados Miembros]»; la facultad de celebrar convenios correspondía a una «competencia conjunta de los Estados Miembros y de la Comunidad».

Está claro que los empleadores critican la interferencia directa de la UE en los procedimientos de la OIT en materia de normas internacionales del trabajo. Además, sostienen que los órganos de la UE (y posiblemente los de otras organizaciones regionales) no deberían formular recomendaciones a sus Estados Miembros respecto de las NIT. Por ejemplo, juzgaron que había sido inapropiado que la Comisión de la UE, en los últimos años, pidiera a los Estados Miembros de la UE que ratificaran el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), sin consultar a los empleadores de la Unión Europea, con lo que hizo caso omiso de la posición (especialmente crítica) de los empleadores respecto a este instrumento.

La formulación de recomendaciones como ésta, en opinión de los empleadores, podía influir negativamente sobre el respeto del tripartismo en los procedimientos de la OIT relacionados con la acción normativa.

En otras partes del mundo, aparte de la UE, también se están desarrollando sistemas de normas laborales regionales. Recientemente, el Mercosur y SADC (South African Development Community) han progresado a este respecto mediante la elaboración de una Declaración Social y Laboral y una Carta Social, respectivamente, que afirman un conjunto de principios laborales y de disposiciones relativas al seguimiento de su aplicación. Aunque estos instrumentos, de momento, no constituyen normas regionales comparables a aquéllas de la UE, a largo plazo podrían adquirir carácter vinculante.

Para más detalles, véase:

- OIT: *Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acerca de la ratificación del Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)*, documento GB.256/SC/1/3 (Ginebra, mayo de 1993).

El comercio y las normas laborales

En la fase previa a la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Singapur en diciembre de 1996, los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), sobre todo de los países industrializados, pidieron la adopción de una «cláusula social» que debería contribuir al cumplimiento de normas laborales básicas mediante sanciones comerciales dentro del sistema de la OMC. Los defensores de la «cláusula social» se quejaron de que las normas laborales no recibían la atención adecuada en el proceso de mundialización. El sistema de las NIT, sobre todo, no funcionaba porque no era lo bastante «incisivo». Por eso se necesitaban, en su opinión, medidas más eficaces para hacerlas cumplir, tales como las sanciones comerciales.

Estas reivindicaciones se toparon con la férrea oposición de la mayoría de los miembros de la OMC, en especial de los países en desarrollo, que sospechaban que existían motivos proteccionistas (escondidos) detrás de la demanda de una «cláusula social». En consecuencia, en la Reunión de Singapur fue adoptada una solución de transacción: por un lado, pone de relieve la competencia de la OIT en todo lo que se refiere a las normas del trabajo, y, por otro, permite alguna cooperación entre la OIT y la OMC (véase el recuadro que figura a continuación).

Con ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, en noviembre-diciembre de 1999, se presentaron dos propuestas: crear una dimensión social más fuerte dentro de la OMC en forma de un grupo de trabajo de la OMC sobre comercio y trabajo (EE.UU.), o un foro de trabajo conjunto de la OIT/OMC sobre mundialización del comercio y temas del trabajo (UE). Hubo sindicatos y ONG de países occidentales que repitieron su petición de que el sistema de la OMC

«Renovamos nuestro compromiso de acatar las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer y tratar estas normas, y afirmamos nuestro apoyo a este trabajo para promocionarlas. Creemos que el crecimiento económico y el desarrollo favorecidos por un auge del comercio y una liberalización comercial adicional contribuyen a la promoción de estas normas. Rechazamos la utilización de normas del trabajo para fines proteccionistas y reconocemos que la ventaja comparativa de países, sobre todo de los países en vías de desarrollo con salarios bajos, de ninguna manera debe ser cuestionada. A este respecto, constatamos que la OMC y la secretaría de la OIT van a continuar su actual colaboración».

Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur, diciembre de 1996: *Documento Final*.

velase por el cumplimiento de las normas laborales. De nuevo, los países en desarrollo se opusieron a estas peticiones. A raíz de esto, no se adoptó ninguna Declaración Ministerial, ni se tomaron medidas encaminadas a la liberalización del comercio mundial (una nueva oportunidad para hacerlo puede darse en la próxima reunión ministerial de la OMC en Doha, Qatar, en noviembre de 2001). Habida cuenta de estos intentos fallidos de establecer un vínculo entre las normas del comercio y las del trabajo en el régimen de comercio de la OMC, surgió al margen la tendencia a incorporar «cláusulas sociales» en acuerdos comerciales bilaterales. Los acuerdos comerciales propuestos por los Estados Unidos y la UE a países más pequeños en desarrollo fijan un nexo entre las preferencias comerciales especiales y el cumplimiento de las normas del trabajo fundamentales.

En la OIT, los empleadores han dejado en claro que se oponen a que se vinculen las normas comerciales con las laborales en forma de una «cláusula social», en especial dentro de la OMC, porque:

- es más que dudoso que se puedan alcanzar objetivos de política social por medio de sanciones comerciales o amenaza de sanciones;
- introducir sanciones comerciales alteraría el enfoque equilibrado de la OIT en su promoción de las NIT y podría, en consecuencia, debilitar el impacto de las NIT;
- una «cláusula social» en el reglamento de la OMC podría reforzar las actuales tendencias proteccionistas y dañar, por tanto, el régimen de comercio mundial. En consecuencia, el crecimiento económico, que es la base de todo progreso social, se vería perjudicado;
- una «cláusula social» no es necesaria, ya que la OIT ha adoptado recientemente importantes medidas para hacer que su acción sea más eficaz y pertinente. Un buen ejemplo de esto es la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Además,

el CA ha creado un Grupo de Trabajo para examinar y proponer un estudio de la dimensión social del *comercio*, incluso la relación entre normas comerciales y laborales (desde marzo de 2000 se ha ampliado el mandato del Grupo de Trabajo de modo que cubra la dimensión social de la *mundialización*). Por último, la OIT se ha lanzado hace poco a revisar en profundidad su sistema de NIT para dotarlo de más eficacia (véase capítulo 8 del presente manual).

Para más detalles, véanse:

- OIE: *Declaración de la OIE sobre el comercio y las normas laborales en el marco de la Conferencia Ministerial de la OMC, Seattle, 30 de noviembre – 3 de diciembre de 1999.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): *Comercio internacional y estándares laborales básicos* (París, 2000).

Iniciativas normativas «privadas».

También el desarrollo de iniciativas «privadas» para elaborar normas crea retos y oportunidades para la acción normativa de la OIT. Cada vez más empresas o sectores de la industria, que actúan a nivel internacional, adoptan una política y una reglamentación sobre normas laborales, a veces, en calidad de códigos de conducta. Algunas empresas han formulado y aplicado sus propias normas, mientras que otras han cooperado con ONGs o sindicatos a este respecto. Otros, aún, han contado con la ayuda de entidades comerciales, que ofrecen modelos de códigos de conducta y se ocupan de su seguimiento y certificación.

El verdadero origen de estas actividades «privadas» de elaboración de normas ha sido la convicción, expresada por las ONG en especial, de que, en el proceso de mundialización, los gobiernos han perdido parte del poder que tenían para establecer y hacer cumplir una reglamentación laboral y han dejado un vacío a este respecto. Las ONG sostienen que las normas laborales, a causa de este vacío, no se cumplen en muchos países, en especial los que están en desarrollo. Para remediar esta situación, se han dirigido a empresas que actúan a nivel internacional para que aseguren la aplicación y un control real de las normas laborales en sus propias operaciones así como en las operaciones de sus proveedores, contratistas y concesionarios. Para dar más peso a sus reclamaciones, las ONG han animado a los consumidores de los países de Occidente a boicotear aquellos productos que, en su opinión, han sido fabricados en condiciones inaceptables.

Los empleadores de la OIT reconocen que las empresas están obligadas, sin lugar a dudas, a respetar y aplicar la legislación laboral nacional. Asimismo, señalan que la Declaración de la OIT de 1998, que destaca los principios fundamentales incorporados en las NIT, constituye una valiosa orientación para las empresas en sus operaciones a escala mundial. Los empleadores se han comprometido a favor

del «Pacto Global», una iniciativa lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1999 para una asociación mundial entre las Naciones Unidas y el mundo de los negocios. El Pacto Global intenta promocionar la aplicación de valores universales en el ámbito de los derechos humanos, medio ambiente y trabajo.

Asimismo, los empleadores llaman la atención sobre algunos asuntos difíciles y controvertidos con respecto a iniciativas «privadas» de elaboración de normas, como son las relaciones entre normas «privadas» y la reglamentación gubernamental o la cuestión de la responsabilidad de los gobiernos por las condiciones de trabajo de sus socios comerciales. Los gobiernos no pueden dejar en manos de las empresas privadas su responsabilidad de aplicar NIT ratificadas o de hacer cumplir la legislación laboral nacional. Si en ciertos países existen problemas relativos a la aplicación de la ley, la única solución es la eliminación de esos problemas y reforzar la capacidad del gobierno para asegurar la observancia de la ley.

Otra cuestión muy distinta es si las empresas – por voluntad propia – toman iniciativas que van más allá de lo que la ley establece. Uno de los elementos de tales iniciativas puede ser, por ejemplo, la cooperación con proveedores para ayudarles a cumplir los requisitos legales en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo u otras condiciones laborales. Los empleadores, sin embargo, han hecho observar que, por lo que se refiere a tales actividades voluntarias, es responsabilidad de cada empresa decidir el contenido, aplicación y posible control. Se opusieron, en consecuencia, a la imposición a las empresas de normas o procedimientos tipo o a la prédica en favor de que se adopten códigos de conducta o mecanismos de control uniformes a nivel internacional.

En este contexto, los empleadores creen que la opinión pública de los países desarrollados, hasta ahora, no ha reconocido suficientemente la importante contribución realizada por las empresas que operan a escala internacional para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los países en desarrollo, mediante la cual facilitan la aplicación de NIT. Cuando estas empresas invierten en instalaciones de producción locales en países en desarrollo o compran bienes y productos de firmas locales, contribuyen sustancialmente a crear y mantener puestos de trabajo, a financiar instituciones sociales, a mejorar las calificaciones profesionales, a elevar los niveles de productividad y a lograr cambios estructurales. En otras palabras, contribuyen al desarrollo social y económico.

Para más detalles, véanse:

- OIE: *Códigos de conducta – Posición de la Organización Internacional de Empleadores, adoptada por el Consejo General de la OIE* (Ginebra, 11 de junio de 1999).
- OIE/OIT: *Manual de los empleadores sobre el trabajo infantil: Guía para la acción*. Publicado por la OIE en colaboración con la Oficina de Actividades para los Empleadores y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la Oficina Internacional del Trabajo. (Ginebra, 1998).

- OIT: *Examen general de los acontecimientos globales y de las actividades de la Oficina en relación con los códigos de conducta, el etiquetado social y otras iniciativas del sector privado que revisten importancia para las cuestiones laborales*, documento GB.273/WP/SDL/1 (Ginebra, noviembre de 1998).
- Wild, A.: *Social citizenship – What's going on... and why? A review of corporate citizenship and social initiatives* (OIT, Enterprise and Cooperative Development Department, Ginebra, 1998).

Anexos

Anexo I

Títulos oficiales de los Convenios de la OIT

- Núm. 1 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919
- Núm. 2 Convenio sobre el desempleo, 1919
- Núm. 3 Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919
- Núm. 4 Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919
- Núm. 5 Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919
- Núm. 6 Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919
- Núm. 7 Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920
- Núm. 8 Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920
- Núm. 9 Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920
- Núm. 10 Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921
- Núm. 11 Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921
- Núm. 12 Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921
- Núm. 13 Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921
- Núm. 14 Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921
- Núm. 15 Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921
- Núm. 16 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921
- Núm. 17 Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925
- Núm. 18 Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925
- Núm. 19 Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925
- Núm. 20 Convenio sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925
- Núm. 21 Convenio sobre la inspección de los emigrantes, 1926
- Núm. 22 Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926
- Núm. 23 Convenio sobre la repatriación de la gente de mar, 1926
- Núm. 24 Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927
- Núm. 25 Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927
- Núm. 26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928
- Núm. 27 Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929
- Núm. 28 Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929
- Núm. 29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
- Núm. 30 Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930

- Núm. 31 Convenio sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1931 (retirado por la CIT en virtud de una decisión del 15 de junio de 2000)
- Núm. 32 Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932
- Núm. 33 Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932
- Núm. 34 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933
- Núm. 35 Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933
- Núm. 36 Convenio sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933
- Núm. 37 Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933
- Núm. 38 Convenio sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1933
- Núm. 39 Convenio sobre el seguro de muerte (industria, etc.), 1933
- Núm. 40 Convenio sobre el seguro de muerte (agricultura), 1933
- Núm. 41 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934
- Núm. 42 Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934
- Núm. 43 Convenio sobre las fábricas de vidrio, 1934
- Núm. 44 Convenio sobre el desempleo, 1934
- Núm. 45 Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935
- Núm. 46 Convenio (revisado) sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1935 (retirado por la CIT en virtud de una decisión del 15 de junio de 2000)
- Núm. 47 Convenio sobre las cuarenta horas, 1935
- Núm. 48 Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935
- Núm. 49 Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935
- Núm. 50 Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936
- Núm. 51 Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (obras públicas), 1936 (retirado por la CIT en virtud de una – decisión del 15 de junio de 2000)
- Núm. 52 Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936
- Núm. 53 Convenio sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936
- Núm. 54 Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1936
- Núm. 55 Convenio sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar, 1936
- Núm. 56 Convenio sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936
- Núm. 57 Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación, 1936
- Núm. 58 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936
- Núm. 59 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937
- Núm. 60 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937
- Núm. 61 Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (industria textil), 1937 (retirado por la CIT en virtud de una decisión del 15 de junio de 2000)
- Núm. 62 Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937

-
- Núm. 63 Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938
- Núm. 64 Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939
- Núm. 65 Convenio sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939
- Núm. 66 Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939 (retirado por la CIT en virtud de una decisión del 15 de junio de 2000)
- Núm. 67 Convenio sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte por carretera), 1939
- Núm. 68 Convenio sobre la alimentación y el servicio de fonda (tripulación de buques), 1946
- Núm. 69 Convenio sobre el certificado de aptitud de los cocineros de buque, 1946
- Núm. 70 Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946
- Núm. 71 Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946
- Núm. 72 Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1946
- Núm. 73 Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946
- Núm. 74 Convenio sobre el certificado de marinero preferente, 1946
- Núm. 75 Convenio sobre el alojamiento de la tripulación, 1946
- Núm. 76 Convenio sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación, 1946
- Núm. 77 Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946
- Núm. 78 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946
- Núm. 79 Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946
- Núm. 80 Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946
- Núm. 81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947]
- Núm. 82 Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947
- Núm. 83 Convenio sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947
- Núm. 84 Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947
- Núm. 85 Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947
- Núm. 86 Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947
- Núm. 87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- Núm. 88 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948
- Núm. 89 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 [Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948]
- Núm. 90 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948
- Núm. 91 Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado), 1949
- Núm. 92 Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949
- Núm. 93 Convenio sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1949
- Núm. 94 Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949
-

- Núm. 95 Convenio sobre la protección del salario, 1949
- Núm. 96 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949
- Núm. 97 Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949
- Núm. 98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- Núm. 99 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951
- Núm. 100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951
- Núm. 101 Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952
- Núm. 102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952
- Núm. 103 Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952
- Núm. 104 Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955
- Núm. 105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- Núm. 106 Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957
- Núm. 107 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957
- Núm. 108 Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958
- Núm. 109 Convenio sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1958
- Núm. 110 Convenio sobre las plantaciones, 1958 [Protocolo de 1982 relativo al Convenio sobre las plantaciones, 1958]
- Núm. 111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958
- Núm. 112 Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959
- Núm. 113 Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959
- Núm. 114 Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959
- Núm. 115 Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960
- Núm. 116 Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961
- Núm. 117 Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962
- Núm. 118 Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962
- Núm. 119 Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963
- Núm. 120 Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964
- Núm. 121 Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980]
- Núm. 122 Convenio sobre la política del empleo, 1964
- Núm. 123 Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965
- Núm. 124 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965
- Núm. 125 Convenio sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966
- Núm. 126 Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966
- Núm. 127 Convenio sobre el peso máximo, 1967
- Núm. 128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967
- Núm. 129 Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969

-
- Núm. 130 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969
- Núm. 131 Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970
- Núm. 132 Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970
- Núm. 133 Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970
- Núm. 134 Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970
- Núm. 135 Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971
- Núm. 136 Convenio sobre el benceno, 1971
- Núm. 137 Convenio sobre el trabajo portuario, 1973
- Núm. 138 Convenio sobre la edad mínima, 1973
- Núm. 139 Convenio sobre el cáncer profesional, 1974
- Núm. 140 Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974
- Núm. 141 Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975
- Núm. 142 Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975
- Núm. 143 Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975
- Núm. 144 Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976
- Núm. 145 Convenio sobre la continuidad del empleo (gente de mar), 1976
- Núm. 146 Convenio sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976
- Núm. 147 Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 [Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976]
- Núm. 148 Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977
- Núm. 149 Convenio sobre el personal de enfermería, 1977
- Núm. 150 Convenio sobre la administración del trabajo, 1978
- Núm. 151 Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978
- Núm. 152 Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979
- Núm. 153 Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979
- Núm. 154 Convenio sobre la negociación colectiva, 1981
- Núm. 155 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- Núm. 156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981
- Núm. 157 Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982
- Núm. 158 Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982
- Núm. 159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983
- Núm. 160 Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985
- Núm. 161 Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985
- Núm. 162 Convenio sobre el asbesto, 1986

- Núm. 163 Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987
- Núm. 164 Convenio sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987
- Núm. 165 Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar (revisado), 1987
- Núm. 166 Convenio sobre la repatriación de la gente de mar (revisado), 1987
- Núm. 167 Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988
- Núm. 168 Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988
- Núm. 169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989
- Núm. 170 Convenio sobre los productos químicos, 1990
- Núm. 171 Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990
- Núm. 172 Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991
- Núm. 173 Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992
- Núm. 174 Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993
- Núm. 175 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994
- Núm. 176 Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995
- Núm. 177 Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996
- Núm. 178 Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996
- Núm. 179 Convenio sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996
- Núm. 180 Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996
- Núm. 181 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997
- Núm. 182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
- Núm. 183 Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000
- Núm. 184, Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001

Anexo 2

Cuadro sinóptico, por temas, de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en el marco de la política de revisión de normas

Extracto del documento GB.280/LILS/ WP/PRS/1/2, Anexos, págs. 35-44

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Derechos humanos fundamentales					
Libertad sindical	C87 (libertad sindical) C98 (derecho de sindicación y de negociación colectiva) C135 y R143 (representantes de los trabajadores) C141 y R149 (trabajadores rurales) C151 y R159 (función pública)			C84 (territorios no metropolitanos) C135 (representantes de los trabajadores) C141 (trabajadores rurales) C151 (función pública)	C11 (agricultura)
Trabajo forzoso	C29 (trabajo forzoso) y R35 (imposición indirecta del trabajo) C105 (abolición del trabajo forzoso) R36 (reglamentación del trabajo forzoso)				
Igualdad de oportunidades y trato	C100 y R90 (igualdad de remuneración entre hombres y mujeres) C111 y R111 (discriminación en materia de empleo) C156 y R165 (trabajadores con responsabilidades familiares)		R123 (mujeres con responsabilidades familiares)		
Trabajo infantil	C138 y R146 (edad mínima) C182 y R190 (peores formas de trabajo infantil)				

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Empleo					
Política del empleo	C122 y R122, R169 (política del empleo) R189 (pequeñas y medianas empresas)		R1 (desempleo) R11 (agricultura) R45 (menores) R50, R51, R73 (obras públicas)	R71 (transición de la guerra a la paz)	C2 (desempleo) R136 (programas para los jóvenes)
Servicios del empleo y agencias retribuidas de colocación	C181 y R188 (agencias de empleo privadas)		C34 y R42 (agencias de colocación) R72 (servicio del empleo)		C88 y R83 (servicio del empleo) C96 (agencias retribuidas de colocación)
Orientación y formación profesionales	C142 (desarrollo de los recursos humanos)	R150 (desarrollo de los recursos humanos)	R15 (agricultura) R56 (edificación) R57 (formación profesional) R60 (aprendizaje) R87 (orientación profesional) R88 (adultos) R101 (agricultura) R117 (formación profesional)		
Readaptación y empleo de personas inválidas	R89 (adaptación y readaptación profesionales) C159 y R168 (readaptación profesional y empleo)				
Seguridad del empleo			R119 (terminación de la relación de trabajo)	C158 (terminación de la relación de trabajo)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Política social					
Política social		R127 (cooperativas)		C82 (territorios no metropolitanos)	C117 (normas y objetivos básicos)
Administración del trabajo					
General	C150 y R158 (administración del trabajo)				
Inspección del trabajo	C81 y R81 (industria y comercio) R82 (minas y transporte) P81 (servicios no comerciales) C129 y R133 (agricultura)		R5 (servicios de higiene) R54 (edificación) R59 (trabajadores indígenas)	C85 (territorios no metropolitanos)	R20 (inspección)
Estadísticas	C160 y R170 (estadísticas del trabajo)		C63 (estadísticas de salarios y horas de trabajo)	R19 (estadísticas de migrantes)	
Consulta tripartita	C144 y R152 (consulta tripartita)				
Relaciones profesionales					
Relaciones profesionales	R91 (contratos colectivos) C154 y R163 (negociación colectiva) R113 (consulta)			C154 (negociación colectiva) R92 (conciliación voluntaria) R94 (colaboración en el ámbito de la empresa) R129 (comunicaciones) R130 (reclamaciones)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Condiciones de trabajo					
Salarios	C131 y R135 (fijación de salarios mínimos C95 y R85 (protección del salario) C173 y R180 (insolvencia del empleador) C94 y R84 (cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas)			C131 (fijación de salarios mínimos)	C26 y R30 (fijación de salarios mínimos en la industria y el comercio) C99 y R89 (fijación de salarios mínimos en la agricultura)
Horas de trabajo	R116 (reducción de la duración del trabajo)	C43 (fábricas de vidrio) C49 (fábricas de botellas) C153 y R161 (transportes por carretera)	C31 (minas de carbón) C43 (fábricas de vidrio) C46 (minas de carbón) C49 (fábricas de botellas) C51 (obras públicas) C61 (industria textil) C67 , R63 , R64 , R65 , R66 (transporte por carretera) R37 (hoteles, etc.) R38 (teatros, etc.) R39 (hospitales, etc.)	C1 (industria) C30 (comercio y oficinas)	C47 (cuarenta horas)
Trabajo nocturno	C171 y R178 (trabajo nocturno)		C20 (panaderías)		
Descanso semanal	C14 (industria) C106 y R103 (comercio y oficinas)		R18 (comercio)		
Vacaciones pagadas	C140 (licencia pagada de estudios)		C52 y R47 (industria y comercio) C101 y R93 (agricultura)	C140 (licencia pagada de estudios)	C132 (vacaciones pagadas) R98 (vacaciones pagadas)

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Condiciones de trabajo (cont.)					
Trabajo a tiempo parcial	C175 y R182 (trabajo a tiempo parcial)				
Trabajo a domicilio	C177 y R184 (trabajo a domicilio)				
Seguridad e higiene en el trabajo					
General	C155 y R164 (seguridad y salud de los trabajadores) C161 y R171 (servicios de salud en el trabajo) C174 y R181 (accidentes industriales mayores) C176 y R183 (minas) R97 (protección de la salud)		R112 (medicina del trabajo)	C155 (seguridad y salud de los trabajadores)	R31 (prevención de los accidentes)
Substancias y agentes tóxicos	C115 y R114 (radiaciones) C139 y R147 (cáncer profesional) C162 y R172 (asbesto) C170 y R177 (productos químicos)	C13 (cerusa) C136 y R144 (benceno) R3 (carbunco) R4 (saturismo) R6 (fósforo blanco)		C115 (radiaciones) C139 (cáncer profesional)	
Maquinaria		C119 y R118 (protección de la maquinaria)	R32 (dispositivos de seguridad)		
Peso máximo		C127 y R128 (peso máximo)			
Contaminación del aire, ruido y vibraciones	C148 y R156 (contaminación del aire, ruido y vibraciones)			C148 (contaminación del aire, ruido y vibraciones)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Seguridad e higiene en el trabajo (Cont.)					
Industria de la edificación	C167 y R175 (construcción)		C62 y R53 (prescripciones de seguridad) R55 (prevención de los accidentes)		
Comercio y oficinas	C120 y R120 (higiene)				
Servicios sociales, vivienda y tiempo libre	R102 (servicios sociales) R115 (vivienda de los trabajadores)		R16 (alojamiento, agricultura) R21 (tiempo libre)		
Seguridad social					
Normas generales	C102 (norma mínima) C118 (igualdad de trato) C157 y R167 (conservación de los derechos) R67 (seguridad de los medios de vida)			C102 (norma mínima) C118 (igualdad de trato) C157 y R167 (conservación de los derechos)	C19 (igualdad de trato, accidentes del trabajo) R17 (seguro social, agricultura) R68 (fuerzas armadas)
Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad	C130 y R134 (asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad)		C24 (industria) C25 (agricultura) R29 (seguro de enfermedad)	C130 y R134 (asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad)	R69 (asistencia médica)
Prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes	C128 y R131 (prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes)		C35, C36 (seguro de vejez) C37, C38 (seguro de invalidez) C39, C40 (seguro de muerte) R43 (seguro de invalidez, vejez y muerte) C48 (conservación de los derechos de pensión de los migrantes)	C128 y R131 (prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Seguridad social (cont.)					
Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	C121 y R121 (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales)		C17 (accidentes del trabajo) R22 (accidentes del trabajo, importe mínimo) R23 (accidentes del trabajo, jurisdicción) C18, C42 (enfermedades profesionales) R24 (enfermedades profesionales)	C121 (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales)	C12 (accidentes del trabajo, agricultura) R25 (igualdad de trato, accidentes del trabajo)
Prestaciones de desempleo	C168 y R176 (fomento del empleo y protección contra el desempleo)		C44 y R44 (desempleo)		
Prestaciones de maternidad	C183 y R191 (protección de la maternidad)		R12 (agricultura)		C3, C103 y R95 (protección de la maternidad)
Trabajo de las mujeres					
Trabajo nocturno				C4, C41, C89, P89 (trabajo nocturno, mujeres) R13 (agricultura)	
Trabajos subterráneos					C45 (trabajo subterráneo, mujeres)

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Trabajo de los menores					
Edad mínima			C5, C59 (industria) C10 (agricultura) C33, C60 (trabajos no industriales) C123 y R124 (trabajos subterráneos) R96 (minas de carbón)		R41 (trabajos no industriales) R52 (empresas familiares)
Trabajo nocturno		C6, C90 (industria) C79 y R80 (trabajos no industriales) R14 (agricultura)			
Examen médico	C77 (industria) C79 (trabajos no industriales) R79 (menores) C124 (trabajos subterráneos) R125 (condiciones de empleo de los menores-trabajo subterráneo)			C77 (industria) C78 (trabajos no industriales) R79 (menores) 124 (trabajos subterráneos) R125 (condiciones de empleo de los menores-trabajo subterráneo)	
Trabajadores de edad					
Trabajadores de edad					R162 (trabajadores de edad)

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Trabajadores migrantes					
Trabajadores migrantes			<p>C21 (inspección de los emigrantes a bordo de los buques) C66 y R61 (trabajadores migrantes) R62 (colaboración entre Estados) R2 (reciprocidad de trato) R26 (protección de los emigrantes)</p>		
Pueblos indígenas y tribales, trabajadores indígenas en los territorios no metropolitanos					
Trabajadores indígenas			<p>C50 y R46 (reclutamiento) C64 y R 58, C86 (contratos de trabajo) C65, C104 (sanciones penales)</p>		
Trabajadores en los territorios no metropolitanos			<p>R70 y R74 (política social)</p>	<p>C83 (normas de trabajo)</p>	
Pueblos indígenas y tribales	<p>C169 (pueblos indígenas y tribales) R104 (poblaciones indígenas y tribales)</p>		<p>C107 (poblaciones indígenas y tribales)</p>		

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Gente de mar					
General	C108 (documentos de identidad) C145 y R154 (continuidad del empleo) C147 , P147 y R155 (normas mínimas)			C145 (continuidad del empleo) R139 (empleo, evolución técnica)	R9 (estatutos nacionales de la gente de mar) R107 (enrolamiento, buques extranjeros) R108 (condiciones sociales y de seguridad)
Formación y acceso al empleo	C179 y R186 (contratación y colocación)	C22 (contrato de enrolamiento)	C9 (colocación) R77 (formación profesional)	R137 (formación profesional)	
Condiciones de admisión al trabajo		C16 (examen médico de los menores) C73 (examen médico de la gente de mar)	C7 (edad mínima, trabajo marítimo) C15 (edad mínima, pañoleros y fogoneros)		C58 (edad mínima, trabajo marítimo)
Certificados de capacidad		C69 (cocineros de buque) C74 (marinero preferente)			C53 (oficiales)
Condiciones generales de empleo	C146 (vacaciones anuales pagadas) R153 (jóvenes marinos) C166 y R174 (repatriación) C180 (horas de trabajo a bordo y la dotación) R187 (salarios, horas de trabajo a bordo y la dotación)		C23 , R27 (repatriación) C54 , C72 , C91 (vacaciones pagadas) C57 y R49 (horas de trabajo a bordo y la dotación) C76 , C93 , C109 y R109 (salarios, horas de trabajo a bordo y la dotación)	C146 (vacaciones anuales pagadas)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Gente de mar (cont.)					
Seguridad, higiene y bienestar	C163 y R173 (bienestar) C164 (protección de la salud y la asistencia médica)	C68 (alimentación y servicio de fonda) C134 (prevención de accidentes)	C75 (alojamiento) R48 (condiciones de es-tada en los puertos) R105 (botiquines a bordo) R106 (consultas médicas) R138 (bienestar)	R78 (ropa de cama, vajilla) R142 (prevención de accidentes)	C92 y C133 (alojamiento) R140 , R141 (alojamiento)
Seguridad social	C165 (seguridad social de la gente de mar)				
Inspección del trabajo	C178 y R185 (inspección de las condiciones de trabajo y de vida)		R28 (principios generales)		
Pescadores					
Pescadores		C113 (examen médico) C114 (contrato de enrolamiento) C125 (certificados de competencia) R126 (formación profesional)	C112 (edad mínima)	C126 (alojamiento)	R7 (horas de trabajo)
Navegación interior					
Navegación interior				R8 (horas de trabajo)	

Materias	Instrumentos actualizados	Instrumentos pendientes de revisión	Instrumentos que han sido superados	Solicitudes de información	Otros instrumentos
Trabajadores portuarios					
Trabajadores portuarios	C152 y R160 (seguridad y higiene)	C27 (indicación del peso)	C28 (protección contra los accidentes), R33 (reciprocidad) y R34 (consulta a las organizaciones)	C137 y R145 (trabajo portuario)	C137 y R145 (trabajo portuario)
Plantaciones					
Plantaciones	C110, P110 y R110 (plantaciones)				
Arrendatarios y aparceros					
Arrendatarios y aparceros	R132 (arrendatarios y aparceros)				
Personal de enfermería					
Personal de enfermería	C149 y R157 (personal de enfermería)			C149 y R157 (personal de enfermería)	
Hoteles y restaurantes					
Hoteles y restaurantes	C172 y R179 (condiciones de trabajo)				
Totales	70 convenios, 3 protocolos 70 recomendaciones	21 convenios 2 recomendaciones	55 convenios 67 recomendaciones	34 convenios, un protocolo 19 recomendaciones	21 convenios 25 recomendaciones

Anexo 3

Disposiciones sustantivas del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Fecha de adopción: 21:06:1976

Fecha de entrada en vigor: 16:05:1978

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 de junio de 1976 en su sexagésima primera reunión;

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes – y en particular del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 – que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las disposiciones de numerosos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que disponen que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben tomarse para darles efecto;

Habiendo considerado el cuarto punto del orden del día de la reunión, titulado «Establecimiento de mecanismos tripartitos para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo», y habiendo decidido adoptar ciertas propuestas relativas a consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos setenta y seis, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976:

Artículo 1

En el presente Convenio, la expresión «organizaciones representativas» significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical.

Artículo 2

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores,

sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1, más adelante.

2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

Artículo 3

1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.

2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

Artículo 4

1. La autoridad competente será responsable de los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos en el presente Convenio.

2. Se celebrarán los acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos.

Artículo 5

1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:

- a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;
- b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
- c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
- d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
- e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

2. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

Artículo 6

Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, la autoridad competente presentará un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el presente Convenio.

...

Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)

Fecha de adopción: 21:06:1976

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 de junio de 1976 en su sexagésima primera reunión;

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes – y en particular del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 – que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las disposiciones de numerosos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que disponen que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben tomarse para darles efecto;

Habiendo considerado el cuarto punto del orden del día de la reunión, titulado «Establecimiento de mecanismos tripartitos para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo», y habiendo decidido adoptar ciertas propuestas relativas a consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos setenta y seis, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976:

1. En la presente Recomendación, la expresión «organizaciones representativas» significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores que gocen del derecho a la libertad sindical.

2. 1) Los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo deberían poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos 5 a 7 de la presente Recomendación.

2) La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el subpárrafo 1) de este párrafo deberían determinarse en cada país de conformidad con la práctica nacional después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

3) Las consultas podrían llevarse a cabo, por ejemplo:

a) por intermedio de una comisión específicamente encargada de los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo;

- b) por intermedio de un organismo con competencia general en el ámbito económico, social o laboral;
- c) por intermedio de varios organismos especialmente encargados de materias específicas; o
- d) por medio de comunicaciones escritas cuando los que participen en los procedimientos de consultas estimen que tales comunicaciones son apropiadas y suficientes.

3. 1) Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en la presente Recomendación, deberían ser elegidos libremente por sus organizaciones representativas.

2) Los empleadores y los trabajadores deberían estar representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

3) Se deberían tomar medidas, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para facilitar una formación adecuada que permita a los participantes en los procedimientos cumplir con sus funciones de manera eficaz.

4. La autoridad competente debería ser responsable de los servicios administrativos de apoyo y del financiamiento de los procedimientos previstos en la presente Recomendación, incluido el financiamiento de los programas de formación si fuere necesario.

5. El objeto de los procedimientos previstos en la presente Recomendación debería ser el de celebrar consultas:

- a) sobre las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;
- b) sobre las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
- c) habida cuenta de la práctica nacional, sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y en particular a los convenios ratificados (incluida la puesta en práctica de las disposiciones relativas a la consulta o la colaboración de los representantes de los empleadores y de los trabajadores);
- d) sobre el reexamen, a intervalos apropiados, de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
- e) sobre las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
- f) sobre las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

6. La autoridad competente, después de consultar a las organizaciones representativas, debería determinar en qué medida habrían de utilizarse esos procedimientos para otros asuntos de interés común, tales como:

- a) preparación, puesta en práctica y evaluación de actividades de cooperación técnica en que participe la Organización Internacional del Trabajo;
- b) medidas que hayan de tomarse con respecto a las resoluciones y demás conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, por las conferencias regionales, por las comisiones de industria y por otras reuniones convocadas por la Organización Internacional del Trabajo;

- c) facilitar una mejor comprensión de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo como elemento que puede ser utilizado en las políticas y programas económicos y sociales.

7. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refieren los párrafos precedentes, las consultas deberían llevarse a cabo a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

8. Deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones y prácticas nacionales para asegurar la coordinación entre los procedimientos previstos en la presente Recomendación y las actividades de los organismos nacionales que se ocupen de cuestiones similares.

9. Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, la autoridad competente debería presentar un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en la presente Recomendación.

Anexo 4

Disposiciones constitucionales y reglamentarias relacionadas con las normas internacionales del trabajo, de especial importancia para las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Constitución de la OIT

Artículo 3

1. La Conferencia General de los representantes de los Miembros celebrará reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año; se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros.

...

5. Los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores según el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate.

Artículo 14

1. El Consejo de Administración fijará el orden del día de las reuniones de la Conferencia, después de examinar todas las proposiciones presentadas al respecto por los gobiernos de los Miembros, por cualquiera de las organizaciones representativas a que se hace referencia en el artículo 3, o por cualquier organización de derecho internacional público.

Artículo 23

...

2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo

Artículo 39

Etapas preparatorias del procedimiento de doble discusión

1. Cuando una cuestión deba ser tratada de acuerdo con el procedimiento de doble discusión, la Oficina Internacional del Trabajo preparará lo antes posible un informe previo en que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países, así como cualquier otro elemento de información útil, junto con un cuestionario. El informe y el cuestionario, donde se solicitará de los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas y que motiven éstas, se enviarán por la Oficina de suerte que los gobiernos los reciban dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.

...

6. Basándose en las respuestas recibidas al cuestionario indicado en el párrafo 1, y teniendo en cuenta la primera discusión de la Conferencia, la Oficina preparará uno o varios proyectos de convenio o de recomendación y los enviará a los gobiernos de suerte que lleguen a poder de éstos a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia, pidiéndoles que den a conocer en un plazo de tres meses, después de consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, si tienen enmiendas u observaciones que presentar.

Anexo 5

Ejemplo del texto de la carta que se envía anualmente por la Oficina a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, referente a su papel en la aplicación de las normas internacionales del trabajo

___ de marzo de ___

Estimado/a Señor/a:

Como es de su conocimiento, incumben a su país, en tanto que Miembro de la Organización Internacional del Trabajo y en virtud de la Constitución de la OIT, ciertas obligaciones en relación con los convenios, recomendaciones y protocolos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

En el marco de estas obligaciones, el Gobierno debe someter, en el término de 12 meses o, excepcionalmente, en el término de 18 meses después de clausurada cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados a la autoridad o autoridades competentes para que le den forma de ley o se adopten otras medidas. El Gobierno debe informar a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que haya tomado con dicha finalidad.

Además, el Gobierno debe presentar regularmente a la OIT memorias sobre la aplicación de los convenios de la OIT ratificados por su país. Los Estados Miembros deben también enviar cada año a la OIT memorias sobre el estado de su legislación y práctica nacionales relativas a las cuestiones de que tratan ciertos convenios y protocolos no ratificados y recomendaciones, seleccionados para estos fines por el Consejo de Administración de la OIT. Este año, se solicitan memorias relativas al Convenio ___ y a la Recomendación ___ sobre ___. El Gobierno tiene que comunicar estas memorias, a más tardar, el 30 de abril de ___.

La Constitución de la OIT estipula también que los gobiernos de los Estados Miembros comunicarán copias de las informaciones y memorias antes mencionadas a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de sus respectivos países. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas tienen la posibilidad de presentar observaciones acerca del contenido de dichas memorias y de la manera en que se cumplen las diversas obligaciones relativas a los convenios de la OIT, pudiendo así participar activamente en la puesta en práctica de las normas internacionales del trabajo. Estas observaciones son habitualmente dirigidas a los gobiernos para que las transmitan a la OIT con sus eventuales comentarios. También suelen enviarse las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores directamente a la OIT, en cuyo caso la Oficina las comunica al Gobierno para que pueda formular comentarios sobre las mismas.

Tanto las memorias e informaciones facilitadas por los gobiernos como las observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores serán examinadas

por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en noviembre/diciembre **[del presente año]**. A su vez, el informe de la Comisión de Expertos será examinado en junio **[del año próximo]** durante la reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo, por la Comisión tripartita de Aplicación de Normas.

Para dar curso a ciertas sugerencias, formuladas en particular por la Comisión tripartita de Aplicación de Normas de la Conferencia, la Oficina ha tomado medidas para promover y facilitar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la aplicación de las normas de la OIT. Como parte de estas medidas, cúmpleme enviarle los documentos siguientes:

- Una lista de los convenios ratificados por su país, sobre los cuales el Gobierno debe facilitar a la Oficina memorias detalladas o simplificadas entre el 1o de junio y el 1o de septiembre **[del presente año]**. Los comentarios de la Comisión de Expertos, que contienen los puntos para los cuales se solicitan nuevas informaciones, figuran en los **Anexos I, II, III y IV**.
- Sírvase completar el formulario adjunto si desea recibir copias de los formularios de memorias relativas a los convenios para los cuales se piden este año memorias del Gobierno (**Anexo V**). Los formularios se pueden consultar también en el sitio de la OIT en Internet: www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/sources/reptforms/index.htm
- Un extracto del informe de la última reunión de la Comisión de Expertos donde se evoca el papel que las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrían desempeñar en relación con los mecanismos de control y se refiere también a las observaciones de las organizaciones profesionales (**Anexo VI**).
- El formulario de memoria relativa al Convenio ____ y a la Recomendación ____ sobre ____, acerca de los cuales el Consejo de Administración ha solicitado una memoria este año en virtud del artículo 19 de la Constitución (**Anexo VII**).
- El segundo juego de comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Estos comentarios fueron comunicados a los gobiernos exclusivamente para información, y para que ellos puedan considerar las medidas que crean apropiado adoptar. Las respuestas a estos comentarios sólo deberán enviarse cuando la Oficina haya oportunamente solicitado memorias detalladas sobre los convenios de que se trate (**Anexo VIII**).

Quedo a su entera disposición para facilitarle cualquier otra información sobre las normas de la OIT, así como cuantas copias suplementarias de los documentos puedan serles útiles.

Confiando en que esta documentación sea de interés para su Organización, le hago llegar mis saludos más cordiales,

Por el Director General:

Director del Departamento
de Normas Internacionales
del Trabajo

Anexo 6

Normas más específicas para conseguir un mayor impacto

Extracto de *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, primera parte de la *Memoria del Director General* a la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997

...

A. Elección de los temas de forma mas selectiva

La Constitución de la OIT prevé con acierto en el párrafo 2 del artículo 14 que el Consejo de Administración debe hacer lo necesario «para lograr que se efectúe una preparación técnica y cabal y se consulte adecuadamente a los Miembros principalmente interesados, por medio de una conferencia preparatoria o de cualquier otro modo, antes de la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia».

Esta disposición tiene como objetivo que las normas futuras respondan realmente a las necesidades más patentes para, de este modo, producir un efecto apreciable. En una Organización de composición tan amplia y diversa como la que caracteriza actualmente a la OIT, esa tarea sigue siendo indispensable, pero infinitamente más difícil de cumplir. La experiencia reciente muestra que no siempre se han evaluado las dificultades del tema o sus vicisitudes antes de estar ya inmerso de manera irreversible en la elaboración de los instrumentos. Para tratar de solventar esas dificultades y de responder al objetivo de la Constitución, es preciso examinar tres ideas centrales, complementarias entre sí: la de una ampliación de la gama de posibilidades; una aplicación más rigurosa de criterios de selección para apreciar mejor el posible valor normativo agregado del tema, y un procedimiento más racional.

1. Una gama de posibilidades más amplia

En virtud del artículo 10 de la Constitución, el estudio de las cuestiones que han de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de instrumentos internacionales¹⁸ compete a la Oficina. Se precisa, además, que ese estudio, que ha de permitir al Consejo de Administración tomar una decisión en cuanto a la elección de los temas, deberá basarse en una información lo más amplia posible sobre la legislación y la práctica nacionales. Esta información debería incluir las disposiciones adoptadas por las instituciones regionales (TLC, MERCOSUR, UE, etc.) en los ámbitos de que se trate, siempre que dichas disposiciones influyan en la legislación o la práctica de sus respectivos miembros.

En la actualidad, los referidos estudios se efectúan partiendo de las informaciones de que disponen los servicios de la sede; en algunos casos pueden dar lugar a reuniones de expertos convocadas a tales efectos. Así, la decisión de inscribir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador estuvo precedida por una reunión de expertos cuyo informe permitió que el Consejo tomase una decisión con pleno conocimiento de causa. En cuanto al trabajo infantil, las informaciones que contenía el documento que se presentó al Consejo de Administración procedían

de estudios e investigaciones llevados a cabo por los servicios técnicos competentes o de informes enviados por los gobiernos en aplicación de instrumentos de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en términos generales, el procedimiento que se sigue para seleccionar los temas de carácter normativo es a la vez centralizado y bastante poco sistemático. A este respecto, sería sin duda alguna conveniente poder movilizar en mayor medida al conjunto de los mandantes y obtener más informaciones con respecto a las necesidades efectivamente percibidas. Si bien partimos del supuesto de que existe una solución institucional, ésta es sumamente teórica¹⁹. Una solución quizá más viable consistiría en recurrir de manera mucho más activa a las estructuras descentralizadas de la Oficina y a los contactos directos con los mandantes tripartitos.

Las oficinas exteriores y los equipos multidisciplinarios deberían, por consiguiente, esforzarse por conocer la opinión de sus interlocutores habituales acerca de las cuestiones que podrían figurar en una «cartera» o repertorio de futuras normas, hayan sido o no propuestas por los servicios técnicos (esto incluye la revisión de instrumentos antiguos). Las oficinas regionales podrían también, llegado el caso, plantear la cuestión ante los foros u organismos regionales apropiados (reuniones de ministros de trabajo, reuniones regionales, congresos de organizaciones de empleadores y de trabajadores, etc.), y dar a conocer las respuestas y las proposiciones que se formulen al respecto. Todas estas informaciones podrían contribuir a sustentar las deliberaciones del Consejo y ayudarle a hacerse una idea más justa del impacto de un posible instrumento en el ámbito de que se trate, o de las perspectivas de ratificación de un eventual convenio.

Muchas de estas ideas ya han sido sometidas al examen de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, del Consejo de Administración, en el marco de una proposición relativa a la constitución de un repertorio de propuestas regularmente actualizado, a fin de que el Consejo tenga una visión más completa de las posibilidades de acción cuando deba elegir los temas de carácter normativo que se incluirán en el orden del día de la Conferencia y pueda, así, efectuar su elección de manera estratégica en lugar de verse acotado por un elenco de temas que no están a punto, o que no satisfacen a nadie, y que cuando se discutan en la Conferencia resultarán ser fuente de conflictos o frustraciones y más tarde, en la fase de la ratificación, fuente de decepciones.

2. Criterios de selección más rigurosos: la búsqueda de un mayor valor agregado normativo

Ya en otras ocasiones nos hemos preguntado si no sería atinado proceder de manera más sistemática y basar la selección de los temas en diversos criterios objetivos. Así, en el primer estudio detallado sobre las normas se sugirió tomar en consideración el número de trabajadores afectados, el interés que tendría la cuestión para los trabajadores de las categorías económicas más desfavorecidas y la gravedad del problema²⁰. Esos criterios son evidentemente útiles, y la Oficina sugiere volver a examinarlos con el fin de constituir con ellos el repertorio a que se hace referencia más adelante; pero también tienen sus límites, y es probable que de haberse seguido mecánicamente no se hubieran llegado a adoptar algunos instrumentos útiles. Es necesario, en consecuencia, someterlos a un análisis ponderado, aunque esto pueda provocar en parte una pérdida de su aparente sencillez de utilización.

Existe, en realidad, un criterio más general y de aplicación más universal. Consistiría en preguntarse, respecto de cada tema considerado, cuál sería el valor que un nuevo instrumento podría aportar de forma duradera al arsenal normativo ya existente, tanto en la propia Organización como fuera de ella, y sobre todo en qué medida el tema se presta realmente a ser

objeto de normas dignas de ese nombre. Para ilustrar esta cuestión, me parece útil evocar tres opciones fundamentales a las que seguramente deberá confrontarse la elaboración de nuevas normas: la capacidad de un tema para originar obligaciones o tan sólo simples orientaciones de índole política o moral; el valor agregado que podría obtenerse del traslapeo o la aparición sucesiva de instrumentos sobre un mismo tema en comparación con el que resultaría de la reagrupación de esos instrumentos, y el valor agregado que se obtendría con la acumulación de disposiciones de protección comparado con el resultante de las disposiciones que remiten a principios generales de responsabilidad.

a) *Idoneidad intrínseca del tema para ser objeto de normas*

Dado que la labor normativa se considera, con razón, como el máspreciado de los medios de acción de la OIT, nos vemos muy tentados a elaborar instrumentos normativos sobre temas que en determinado momento parecen requerir la adopción de medidas por ésta. Según ese punto de vista, todo problema laboral que pudiera revestir cierta importancia internacional debería ser objeto de normas a fin de que esa importancia se reconozca como tal. Se tiende así a confundir el derecho con los preceptos de buena conducta. Esta actitud resulta bastante paradójica porque la idea de completar la acción normativa tradicional recurriendo a una especie de «legislación suave» (*soft law*) ha encontrado gran resistencia. Ahora bien, el hecho de incorporar en los instrumentos tradicionales disposiciones que no son en realidad más que el enunciado de principios generosos y difícilmente discutibles no confiere a tales disposiciones el valor de verdaderas normas jurídicas, es decir, de prescripciones precisas cuyo cumplimiento puede ser objeto de una comprobación práctica. Ese tipo de disposiciones no puede efectivamente plasmarse en textos legislativos o reglamentarios específicos sino en políticas o simples declaraciones. Por consiguiente, resulta difícil evaluar sus repercusiones. Este fenómeno se pone de manifiesto sobre todo en los convenios relativos a la política económica y social²¹, pero puede también observarse en ámbitos de acción más tradicionales como las condiciones de vida y de trabajo. Ante la diversidad de situaciones y de soluciones existentes, nos vemos muy tentados, en efecto, a limitarnos a prescribir la adopción de «políticas nacionales», mediante las que deberían ponerse en práctica objetivos definidos en términos tan generales que dejan a sus destinatarios una libertad de acción total, cuando no totalmente desconcertados. Esto no significa, obviamente, que en los instrumentos de la OIT no haya que formular orientaciones de política general, sino simplemente que esas orientaciones, sobre todo cuando están destinadas a figurar en los convenios, deben formularse en términos suficientemente precisos para crear derechos y obligaciones dignos de ese nombre. De no ser así, deberían más bien encauzarse mediante recomendaciones – que sean objeto del seguimiento a que se aludirá a continuación – u otros instrumentos que no sean de obligado cumplimiento.

Con base en un enfoque análogo, la evolución cada vez más rápida del mundo del trabajo y la aparición de fenómenos atípicos confronta la acción normativa con la cuestión de saber en qué momento dejan esos fenómenos de ser atípicos y hacen necesaria la adopción de una reglamentación con posibilidades razonables de ser eficaz. Al buscar el punto de equilibrio estratégico debe tenerse en cuenta, a ese respecto, la dialéctica inevitable entre la reglamentación y la capacidad inventiva de los interlocutores sociales para eludirla. La acción normativa no debe, así, debilitarse en vano en pos de fenómenos más o menos efímeros; sólo debe intervenir cuando la multiplicidad de sus formas y de sus manifestaciones le ofrece razonablemente la posibilidad de considerarlos de manera bastante global, duradera y eficaz. También en este caso, la prudencia aconsejaría sin duda que, frente a tales fenómenos, la acción normativa se ejerciera primero por medio de recomendaciones.

b) ¿Traslapo o reagrupación de los instrumentos?

Al leer el índice de la recopilación de los convenios y recomendaciones, el lector poco familiarizado con estas materias ha de tener inevitablemente la impresión de que hay una repetición de temas o numerosas variaciones sobre los mismos temas. Un mismo tema puede ser tratado desde un punto de vista sectorial y desde uno general. Esta situación se deriva de la propia naturaleza del sistema de elaboración de normas y de las circunstancias históricas que llevaron ya sea a tener que abordar un problema específico en el momento en que éste se planteaba, sin haberse elaborado antes un instrumento de alcance más general, o bien a tratar de eludir los obstáculos con que se enfrentaba un instrumento general adoptando instrumentos sectoriales, o bien incluso a completar un instrumento general con normas más específicas. Si observamos, por ejemplo, lo que ocurre en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, vemos que desde comienzos del decenio de 1960 se han adoptado normas relativas a determinados riesgos (las radiaciones, en 1960; el benceno, en 1971; el cáncer profesional, en 1974), un instrumento general sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones, en 1977) y un instrumento de alcance mucho más general sobre seguridad y salud de los trabajadores, en 1981, para luego volver a abordar temas específicos (asbesto, en 1986; construcción, en 1988; productos químicos, en 1990, y minas, en 1995). Todos esos instrumentos responden a necesidades específicas y requieren disposiciones también específicas. Sin embargo, es evidente que se inspiran en una filosofía común y que contienen un gran número de disposiciones similares o incluso idénticas.

Además del hecho de que esa dispersión de los instrumentos se traduce en un bajo nivel de ratificación de cada uno de ellos (aun cuando considerados en su conjunto los instrumentos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo registran un flujo relativamente regular de ratificaciones), este traslapo entraña también un doble riesgo: el de suscitar diferencias, o incluso contradicciones, más o menos accidentales, y el de debilitar el impacto de las disposiciones comunes. Se plantean problemas análogos en lo que atañe a los instrumentos dedicados a categorías específicas de trabajadores que no están amparadas por instrumentos jurídicos o lo están sólo de manera parcial. La encomiable preocupación por ofrecer a estas categorías de trabajadores una protección global, cuando no están protegidas por instrumentos de carácter general, nos lleva a reformular las disposiciones, con lo cual se corre el riesgo de reducir la protección por la que ya están amparados o de disponer lo contrario.

Aunque durante las diversas etapas de la preparación de un texto, la Oficina debe poner de relieve aquellos aspectos del mismo que tengan relación con los demás instrumentos, la coherencia del resultado final no está garantizada.

No es fácil, evidentemente, solucionar este tipo de problemas. Cuando ya existe un instrumento de alcance general, como ocurre en materia de seguridad y salud, cabe preguntarse si en lugar de elaborar un nuevo convenio no sería mejor adoptar un protocolo que remitiera a las disposiciones pertinentes del convenio principal y que pudiera ser ratificado incluso por los países que no se hubiesen adherido a dicho convenio. Sería conveniente también elaborar fórmulas modelo para definir las relaciones entre los instrumentos específicos y los instrumentos generales que abarcan un mismo sector o las mismas categorías de trabajadores. Volveré a referirme a este tema en las sugerencias que figuran en el anexo con respecto a la elaboración de una «guía para la correcta redacción de instrumentos». Estas mejoras no resolverán, sin embargo, el problema derivado del traslapo de los instrumentos existentes. Ahora bien, la reagrupación de dichos instrumentos es una labor muy compleja que ya ha sido evocada en el marco de las reflexiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas²², cuyo alcance trasciende ampliamente el propósito de esta Memoria.

En vista de las dificultades que supone toda labor de reagrupación oficial y del tiempo necesario para llevarla a cabo, una solución menos ambiciosa, pero no obstante muy útil, y que podría ponerse en práctica mucho más rápidamente consistiría tal vez en reanudar de manera diferente y más sintética el esfuerzo de «codificación» oficiosa que la Oficina emprendió bajo su propia responsabilidad en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, y que se vio consagrado en 1951 en el Código Internacional del Trabajo. Sin modificar en modo alguno los instrumentos existentes o las obligaciones dimanantes de ellos, tal codificación podría dar una visión más coherente y sintética de los mismos, al distinguir los principios generales aplicables al conjunto de los trabajadores o sectores abarcados de las normas realmente específicas aplicables a dichos sectores o categorías de trabajadores. Una tarea de esta envergadura exigiría sin duda movilizar importantes recursos, pero su realización podría contribuir a dar realce a la OIT y su labor normativa en la entrada en el tercer milenio. Además, en función de la calidad de los resultados, nada impediría que la Conferencia confirmase de manera más oficial dicha codificación promulgándola como si fuese una especie de recomendación de alcance general.

c) ¿Acumulación de disposiciones de protección o remisión a reglas de responsabilidad?

La oposición entre traslapo y reagrupación de las normas tiene por corolario la elección posible entre la acumulación de disposiciones de protección y la remisión a reglas de responsabilidad. Para hacer frente a los nuevos riesgos que pueden surgir en particular como resultado de la evolución tecnológica, tendemos en efecto, sobre todo en materia de seguridad y salud en el trabajo, a acumular reglamentaciones detalladas que se refieren en especial a las disposiciones de prevención o a la seguridad del material que se utiliza. Ahora bien, de esta forma nos vemos obligados, por un lado, a embarcarnos en una carrera permanente para tratar de cubrir cualquier nuevo riesgo y, por otro, a limitarnos con frecuencia a prescribir medidas de carácter muy general. Entre éstas cabe citar: la utilización de material y equipos apropiados; la sustitución de sustancias peligrosas por otras menos nocivas; garantías de que las escaleras de mano (cuando se debe recurrir a ellas a falta de otros medios seguros de acceso a puestos de trabajo en puntos elevados, según se especifica en el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)) estén convenientemente afianzadas para impedir todo movimiento involuntario, etc.

Cabe preguntarse si, para alcanzar el objetivo que se persigue, no sería más útil, en lugar de acumular detalles cuyo valor práctico con frecuencia resulta pese a todo limitado, fijar reglas generales de responsabilidad, cuya puesta en práctica se evaluaría con relación a las normas de prevención, los usos habituales u otras prácticas profesionales; dichas reglas podrían ser objeto de repertorios de recomendaciones prácticas que sirvieran de referencia para los legisladores, los convenios colectivos o los tribunales. Esta compleja cuestión merecería, por cierto, un análisis detenido y no las reflexiones muy superficiales a las que debo limitarme en razón de la finalidad y el alcance de esta Memoria.

Una variante más tradicional que habría que explorar en el futuro consistiría en formular esas reglas más detalladas en un anexo al instrumento; la revisión y la actualización de tales reglas podrían estar sujetas a condiciones distintas y más simples que las que rigen para el convenio propiamente dicho. En ciertos casos cabe preguntarse si, dado que la reglamentación propuesta tiene intrínsecamente un carácter relativamente transitorio (por estar vinculada, por ejemplo, a una determinada etapa de la evolución tecnológica o de los conocimientos), no sería preferible a efectos de garantizar una mayor capacidad de adaptación que los instrumentos se limitaran a definir los objetivos y se incluyeran las modalidades de aplicación en anexos. Como ya se señaló en la Memoria presentada por el Director

General en 1964, «ciertos convenios contienen disposiciones de orden técnico – necesarias para su aplicación apropiada – que no conciernen a cuestiones de política en general en el mismo sentido que las obligaciones fundamentales derivadas de esos instrumentos y que, a diferencia de las disposiciones de carácter más general, se prestan mejor a ser enmendadas periódicamente para adaptarlas según las circunstancias y necesidades... A diferencia de esta reglamentación, las disposiciones a que me refiero son, sin embargo, parte integrante del convenio y, por tanto, en la situación actual no es posible enmendarlas sin proceder a una revisión del instrumento en que figuran»²³. También se sugirió que esas disposiciones pudieran incluirse en anexos, listas y otras disposiciones de carácter técnico, cuya revisión podría efectuarse en virtud de un procedimiento simplificado especificado por la Conferencia (es decir, que no implique necesariamente la ratificación) «sin infringir el principio de que las obligaciones de los Estados Miembros no deben ampliarse sin su consentimiento»²⁴.

3. ¿Un procedimiento de elección menos irreversible?

Las ideas expuestas más arriba no constituyen en modo alguno una panacea que permita elegir en cada caso la cuestión normativa más apropiada. Sugieren más bien que la inscripción definitiva de un tema en el orden del día con miras a una acción normativa debería ser el resultado de un proceso durante el cual se eliminasen las cuestiones que no parecen prestarse todavía a ese tipo de acción o cuya aportación al cuerpo normativo existente resultase incierta, marginal o demasiado efímera. Ahora bien, con arreglo al procedimiento actual de elección en el Consejo de Administración, raramente se discute sobre el posible contenido del instrumento. Esa elección es a menudo el resultado de un acuerdo global que se refiere al mismo tiempo al orden del día no normativo. La elección de los temas normativos se hace así con frecuencia con base en el mínimo denominador común, en cierto modo «a falta de otra opción mejor».

Para favorecer un método de elección más racional, sería necesario prever primero seriamente una separación entre las cuestiones que deben conducir a una acción normativa y el orden del día no normativo de una determinada reunión; las cuestiones inscritas para discusión general sin intención normativa deberían incluirse lo más tarde posible en el orden del día con el fin de reflejar mejor la realidad.

Después, sería sobre todo necesario, en el momento de la inscripción definitiva, tener una visión más neta del posible contenido del instrumento previsto con relación a los instrumentos existentes, incluidos los que puedan existir fuera de la Organización. Ahora bien, según el procedimiento actual el Consejo decide con base en un análisis comparativo y en indicaciones muy generales en cuanto a los posibles objetivos, pero sin entrar en materia sobre cada tema. De nuevo la constitución de un repertorio ayudaría a mejorar la situación, ya que permitiría especificar en el transcurso de los exámenes sucesivos el ámbito del instrumento sobre el tema previsto.

Cuando los temas considerados plantean dificultades técnicas o políticas complejas respecto de las cuales la Oficina no dispone de elementos suficientes y el propio Consejo no puede proporcionar orientaciones precisas, se podría prever ir más lejos y recurrir de forma más sistemática a una solución cuyas posibilidades tal vez no han sido suficientemente explotadas y que consistiría en la celebración de una discusión antes de la Conferencia Internacional del Trabajo con el fin de comprobar la viabilidad normativa del tema y de brindar orientaciones concretas para la redacción del cuestionario. Después de esta discusión preliminar, la Conferencia confirmaría la inscripción definitiva de la cuestión en el orden del

día para una acción normativa. En la situación actual esta solución parecería más económica y universal que la relativa a la celebración de reuniones de expertos o de conferencias técnicas preparatorias. Volveré a referirme algo más detalladamente a este asunto en los comentarios que consagro al cuestionario en el anexo.

B. La elección de la forma de los instrumentos: un mayor recurso a las recomendaciones

De todas las cuestiones abordadas en las sucesivas Memorias del Director General, ésta es sin duda la más punzante, pues trata, en efecto, de una cuestión de importancia fundamental. A este respecto, me remitiré a las observaciones muy explícitas que figuran en la Memoria de 1964, según las cuales «un convenio, como tal, no posee virtudes inherentes en comparación con una recomendación...» Un convenio crea obligaciones, pero en ciertas cuestiones una norma que puede ser ampliamente aceptada como tal puede muy bien ser más efectiva en la práctica que las obligaciones que es improbable que sean aceptadas con igual amplitud. Se señala, por último, en dicha Memoria que la recomendación no debe ser considerada como el pariente pobre del convenio²⁵.

El tema vuelve a plantearse en la Memoria de 1984 (a la cual ya me referí en 1994) en la que el Director General no vacila en decir que «con miras al futuro cabe preguntarse esencialmente si debería hacerse de nuevo mayor uso de instrumentos no obligatorios, reservando los convenios para temas importantes susceptibles de una definición y acción precisas»²⁶.

Lamentablemente, tampoco han surtido efecto en este caso ni esos análisis coincidentes ni las sucesivas exhortaciones. Ninguna de las 17 recomendaciones adoptadas por la Conferencia entre 1985 y 1996 es un instrumento autónomo sin vinculación con un convenio. Ese hecho confirma la disminución de las recomendaciones autónomas, que durante el período comprendido entre 1951 y 1970 suponían el 55 por ciento del total de las recomendaciones adoptadas, mientras que entre 1971 y 1983 sólo representaban el 7 por ciento. Esto es muy lamentable porque la disminución del ritmo de ratificaciones a causa de la congestión de los parlamentos – y de las limitaciones propias de los Estados federales, a los que se suman ahora en cierto modo los Estados de la Unión Europea (cuya ampliación podría contribuir al agotamiento progresivo de la fuente europea de ratificaciones, reputada tradicionalmente por su abundancia) – debería inducir a la OIT a utilizar mejor la gama de instrumentos de que dispone. En lugar de repetir los mismos reproches, me parece más importante tratar de comprender el porqué de esta situación para encontrar una solución eficaz. Hay dos factores – que además están estrechamente relacionados entre sí – que son al parecer determinantes a este respecto: la actitud de los gobiernos y la de los trabajadores.

La facilidad con que la Conferencia opta por la forma de «convenio» tiene que ver ante todo con el hecho de que muchos gobiernos aceptan votar por un convenio sin tener seriamente la intención de apoyar su ratificación ante la autoridad competente. Hay que destacar que esta forma de proceder es totalmente ajena a las intenciones que tuvieron inicialmente los fundadores de nuestra Organización. Si bien es cierto que, con un criterio realista, tuvieron que renunciar al proyecto revolucionario de atribuir a la Conferencia Internacional del Trabajo un poder legislativo directamente obligatorio (para evitar en particular que el progreso de la legislación quedara preso de una minoría retrógrada), estaba claro para ellos que al votar a favor de la adopción de un convenio, los gobiernos se comprometían moralmente a conseguir su ratificación²⁷. Esto explica la existencia – que actualmente parece tan

incongruente – de disposiciones especiales destinadas a ciertos países citados por su nombre en varios de los primeros convenios²⁸. Esta perspectiva es la más adecuada para comprender asimismo la idea tan ampliamente compartida antes de la Segunda Guerra Mundial de que la legislación internacional del trabajo debía contribuir eficazmente a nivelar las condiciones de competencia (y, a contrario, las críticas formuladas a comienzos de los años treinta por los empleadores británicos con respecto a la OIT porque, más de diez años después de su creación, no había logrado un aumento suficiente del número de ratificaciones)²⁹. Es sin duda alguna admisible que, actuando con total buena fe y plena conciencia de sus responsabilidades, un gobierno vote a favor de un texto, aunque no pueda por el momento ratificarlo, en la medida en que considere que ese texto puede contribuir al fomento de la legislación internacional del trabajo y en que prevea efectivamente ratificarlo a más largo plazo. No es posible, sin embargo, llevar este razonamiento a sus últimas consecuencias, pues de lo contrario puede darse el caso – como ocurre desafortunadamente hoy en día con tanta frecuencia – de que un convenio llegue a ser obsoleto antes de haberse registrado un número considerable de ratificaciones, e incluso a veces antes de haber entrado en vigor. Cabe señalar asimismo a este respecto un cambio de actitud que se ha observado en las reuniones de la Conferencia en que ciertos Estados, que prefirieron no votar o rechazar un determinado texto, argumentaron que procedían de ese modo porque no querían que sus intenciones se prestasen a equívocos.

Los sucesivos grupos de trabajo sobre la revisión de normas estudiaron, en un contexto diferente, una de las formas posibles de remediar esta situación inconsecuente. Se trata de aumentar el número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor de los convenios. Ahora bien, si se aceptasen las proposiciones formuladas al respecto y se aumentara, por ende, el número de ratificaciones exigidas, se podrían remediar las consecuencias, pero no las causas. No parece, empero, tan difícil remontarse a las causas propiamente dichas del problema, lo cual podría hacerse aplicando simplemente de manera más coherente y sistemática las disposiciones constitucionales a que puede recurrir la Organización para confrontar a ciertos gobiernos con sus propias inconsecuencias. Esas disposiciones obligan primeramente a los gobiernos a someter el convenio a la autoridad competente de conformidad con el artículo 19, 5), b)³⁰, de la Constitución y posteriormente a informar sobre el curso que se le ha dado en el marco de las memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19, 5), c). En la medida en que el sentido de las disposiciones constitucionales no se presta a ningún equívoco, sería perfectamente lógico pedir a los gobiernos que han votado a favor de un convenio que informen ya sea (en el primer caso) sobre la recomendación que hayan formulado a ese respecto ante la autoridad competente, o bien (en el segundo caso) sobre las razones por las cuales la ratificación aún no se ha efectuado. Esta solución muy moderada no tendría por qué desalentar la aceptación por los Estados de un texto que consideran jurídicamente bien fundamentado, aun cuando no estén en condiciones de ratificarlo en breve; debería, en cambio, alentarlos a ser más consecuentes, tanto en lo que respecta a la recomendación que deben formular a la autoridad competente como en las etapas siguientes.

Los trabajadores, por su parte, se han manifestado con gran constancia a favor de la adopción de convenios a pesar de las bajas tasas de ratificación. En ese sentido, insisten sobre todo, sin que los empleadores les contradigan, en que incluso los convenios que no están ratificados pueden influir en la legislación y la práctica nacionales. Esta afirmación no suscita en sí polémica, como se reconocía ya (con pesar) en la Memoria presentada por el Director de la OIT ante la 27.^a reunión (¡1945!) de la Conferencia. En ella se indicaba lo siguiente: «... pudo muy bien suceder que, en ciertos períodos de la historia de la Organiza-

ción, la forma del convenio adquiriera una indebida importancia simbólica cuyo resultado fue que se utilizara en casos en que una recomendación hubiera sido más apropiada»³¹. Pero este punto de vista se deriva de una ilusión óptica y acarrea consecuencias negativas para la eficacia y la credibilidad de la acción normativa en su conjunto. Para citar de nuevo los términos utilizados en un análisis que data de hace más de 50 años, esta opinión «tiende a desacreditar la técnica de los convenios, porque da por resultado un amplio fracaso en las ratificaciones, y tiende igualmente a desacreditar la recomendación, porque implica gratuitamente que una recomendación no es un instrumento para crear obligaciones y es, por lo tanto, inefectivo como instrumento designado para influir en la política y en la legislación mediante la definición de una norma internacional»³². Me parece importante explicar brevemente el porqué de lo antedicho.

La finalidad de los convenios, y también de las recomendaciones, es procurar que la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT se ajusten a lo dispuesto en esos instrumentos. La superioridad de los convenios con respecto a las

recomendaciones reside sin duda en que los convenios convierten el progreso que se trata de conseguir en una verdadera obligación jurídica con las dos consecuencias siguientes:

- ese progreso ha de ser relativamente irreversible debido al efecto de «trinquete» que entrañan las condiciones de denuncia;
- estos instrumentos deben contribuir al mismo tiempo a equiparar las condiciones de competencia internacional³³, puesto que las disposiciones de los convenios constituyen auténticas obligaciones internacionales.

Queda claro pues que el argumento sobre la influencia que un convenio, aun sin estar ratificado, puede ejercer en la práctica de los Estados no es pertinente ya que, por definición, las recomendaciones están precisamente destinadas a ejercer tal influencia.

Además, sin la ratificación, un convenio no permite lograr el efecto de «trinquete» ni tampoco contribuye a igualar las condiciones de competencia. Hay que reconocer al mismo tiempo que la ilusión óptica acerca de la influencia y el prestigio de los convenios se produce y se explica en parte por las desviaciones de una práctica que, al descuidar el seguimiento de que deberían ser objeto las recomendaciones, ha hecho perder de vista que las recomendaciones son instrumentos de pleno derecho. Al igual que los convenios, las recomendaciones deben ser objeto de un seguimiento para comprobar su efecto, y deben ser actualizadas para garantizar su pertinencia. En esto radica el verdadero problema: si se quiere que las recomendaciones ocupen el lugar que les corresponde, es primordial que puedan recuperar su autonomía con respecto a los convenios y, sobre todo, que sean objeto de un seguimiento periódico tal como se prevé en la Constitución para comprobar su aplicación y, al mismo tiempo, su pertinencia a fin de conservar sólo aquellas que sean realmente de actualidad.

Más adelante volveré a examinar estos dos puntos.

1. Restablecimiento del carácter autónomo de las recomendaciones

No cabe duda de que el prestigio de las recomendaciones no sale muy beneficiado del examen, incluso superficial, de la recopilación de instrumentos. Como ya se ha dicho, en la mayoría de los casos se trata de instrumentos que no tienen carácter autónomo y que han sido adoptados con la finalidad de completar los convenios, sin que se especifique la índole de esa complementariedad. Además, el contenido de la recomendación se limita a menudo a repetir ciertas disposiciones del convenio a las que añade precisiones que no

pueden figurar en un convenio o que fueron rechazadas por la comisión técnica durante la discusión del proyecto de convenio. Algunas de las disposiciones de las recomendaciones se asemejan a veces más al contenido de las resoluciones que a textos que deben servir de guía y de modelo para la acción futura de los mandantes de la OIT.

Las escasas recomendaciones autónomas existentes son en muchos casos obsoletas o han caído en el olvido. Sin embargo, comprometen del mismo modo el crédito jurídico y moral de la OIT. Puede afirmarse incluso sin que resulte paradójico que la obsolescencia de las recomendaciones podría afectar más la credibilidad de la Organización que la de los convenios (de los cuales se prescinde de manera indirecta, ya sea porque no entran en vigor o, según el caso, mediante su denuncia). Afortunadamente, los análisis y propuestas de reforma presentados por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas y aprobados por el Consejo de Administración permitirán encontrar una solución muy concreta para este problema. En efecto, esos análisis han permitido deducir que si bien para derogar los convenios internacionales del trabajo es preciso introducir la enmienda constitucional inscrita en el orden del día de la actual Conferencia, nada impide en cambio que ésta pueda retirar toda recomendación considerada obsoleta en virtud de una medida opuesta, que sea adoptada mediante el mismo procedimiento y por la misma mayoría que la recomendación en cuestión³⁴. Se abre así un nuevo campo de acción sin necesidad de esperar a que entre en vigor la enmienda constitucional antes mencionada.

2. Puesta en práctica de un método de seguimiento periódico de las recomendaciones

La segunda condición para restablecer el verdadero valor de las recomendaciones tiene que ver con sus efectos y su seguimiento. Es una condición fácil de cumplir, al menos en teoría, porque no supone más que poner en práctica de manera más eficaz las disposiciones del artículo 19, 6), d), de la Constitución, que impone al conjunto de los Estados Miembros la obligación de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

Conviene señalar a este respecto que dicha disposición, al igual que la disposición similar del artículo 19, 5, e), relativa a los convenios no ratificados, fue introducida después de la Segunda Guerra Mundial a raíz de una propuesta formulada por la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales, al término de una discusión en la que se planteó una vez más la oportunidad o la viabilidad de facultar a la Organización para tomar decisiones que tuvieran carácter obligatorio para sus Miembros³⁵. En 1919 se formuló una proposición en este sentido que, aunque no fue aceptada, permitió ya introducir en el texto del artículo 19 una disposición en virtud de la cual se obligaba a todos los Estados Miembros, hubieran votado o no a favor de un instrumento, a someterlo a las autoridades legislativas correspondientes en los 12 o 18 meses siguientes a su adopción, con el fin de que «le den forma de ley o adopten otras medidas»³⁶. En 1946, la misma reivindicación permitió pues agregar la obligación de informar acerca del curso dado al conjunto de los instrumentos.

Es evidente que con esta modificación las recomendaciones no hubieran debido considerarse como los parientes pobres de los convenios en la medida en que, aun cuando no llegasen – evidentemente – a ser obligatorias, debían no obstante ser objeto forzosamente de una memoria a solicitud del Consejo de Administración; por consiguiente, «ejercerán, en el

futuro, una influencia más poderosa sobre la política social y la legislación que la que han ejercido en el pasado», tal como se indica en el Informe de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales³⁷. La dificultad reside en que, en los hechos, esta finalidad de la disposición se ha ido perdiendo o ha dejado de aplicarse. El cambio de enfoque con respecto a los informes elaborados en virtud del artículo 19 de la Constitución (los «estudios generales» de la Comisión de Expertos) ha privado a las recomendaciones de un seguimiento autónomo y, en consecuencia, ha mantenido la distorsión del sistema en favor de los convenios. Así, desde 1975, el Consejo de Administración no ha seleccionado ninguna recomendación autónoma con miras a la presentación de memorias por los gobiernos, en virtud de los párrafos 6, d), y 7, b), v), del artículo 19 de la Constitución, a pesar de haberse propuesto el examen de tales instrumentos. En los estudios generales de la Comisión de Expertos relativos a los convenios y las recomendaciones que los completan, muy pocas veces se hace referencia a las disposiciones de las recomendaciones (las cuales no crean obligaciones jurídicas de fondo) o a su puesta en práctica por los gobiernos (que rara vez se refieren a ellas en sus memorias). Esas pocas referencias están relacionadas con la interpretación de disposiciones del convenio objeto de estudio a la luz de las disposiciones de la recomendación, lo cual refuerza aún más el carácter secundario de la recomendación. La reanudación de una práctica conforme con la Constitución con respecto al seguimiento de las recomendaciones está pues vinculada al examen de la aplicación del artículo 19, 5, c), de la Constitución (véase más adelante).

C. El contenido de las normas

Como se señaló en la Memoria de 1964: «un convenio debe referirse a cuestiones esenciales; no debe contener exigencias rígidas respecto de cuestiones en que es lógico que la práctica nacional varíe mucho ni entrar en excesivos detalles administrativos»³⁸.

También en esa Memoria se denuncia el afán de perfeccionismo que se observa en el procedimiento de presentación de enmiendas a los textos propuestos y se exhorta a la Conferencia a que considere que «la adopción de «un convenio no es una oportunidad para que determinado grupo obtenga un triunfo sino una contribución al derecho consuetudinario mundial, cuyo valor depende de la medida en que obtenga la aprobación general»³⁹.

En la Memoria de 1984 se puso de relieve la influencia que tiene a este respecto el mecanismo previsto para examinar las enmiendas. Así, se menciona «la dificultad que tienen las comisiones de la Conferencia para discutir un elevado número de enmiendas en el tiempo limitado de que disponen. Ello se refleja inevitablemente en la calidad de los instrumentos adoptados (...) Las dificultades dimanantes de las enmiendas adoptadas en el curso de la primera discusión pueden eliminarse, pero no las que provienen de enmiendas adoptadas en la segunda discusión.» Se señala también en dicha Memoria la falta de concordancia entre los textos debido a la precipitación con que deben traducirse y la ardua tarea que deben realizar los comités de redacción al tener que ocuparse de una multitud de enmiendas y resolver problemas que son en realidad de fondo y no simplemente de redacción, por lo cual se ven obligados a celebrar «reuniones que duran por término medio seis o siete horas y en un momento de la Conferencia en que la fatiga de dos semanas de reuniones empieza a dejarse sentir, sin que el programa de la Conferencia permita demora alguna en la terminación de las labores»⁴⁰.

Lamentablemente, ninguna de estas observaciones ha perdido vigencia. La extremada concentración del programa de trabajo de la Conferencia no ha hecho, por el contrario, sino aumentar las dificultades, incluso en lo relativo al tiempo de que disponen en promedio los

comités de redacción para cumplir su cometido, que habría que aumentar. Los diversos consejos o sugerencias formulados, algunos de los cuales son a primera vista bastante acertados, como por ejemplo el de tratar de lograr que las enmiendas se faciliten con antelación, han tenido escasos efectos prácticos (a pesar de que con la reducción del tiempo disponible para las labores de las comisiones resultarían hoy en día aún más útiles). Parecería, pues, que si se quiere mejorar realmente el proceso de elaboración de normas, habría que abordar el problema en sus raíces, es decir, en el plano institucional y reglamentario. He considerado conveniente, a este respecto, evocar en anexo de manera relativamente detallada ciertos aspectos del procedimiento de elaboración de normas que tienen importancia directa para la Conferencia y su funcionamiento y cuyo examen o reforma podrían, a mi juicio, contribuir de manera precisa, pero muy eficaz, a mejorar la calidad del contenido y de la formulación de las normas. Se trata, en primer lugar, de examinar de nuevo el mecanismo de elaboración del cuestionario que sirve de base para la preparación de los instrumentos y que determina a veces en una fase demasiado temprana – en que la Oficina no dispone de suficiente información – su estructura e incluso su contenido. Se trata, después, del procedimiento de enmienda en comisiones técnicas que no favorece la búsqueda de soluciones que permitan conseguir el más amplio acuerdo posible. Se trata, por último, de la dificultad de mantener la uniformidad y la coherencia deseadas en cuanto a las técnicas y principios de redacción en las comisiones técnicas y los instrumentos, y de la necesidad de esclarecer y facilitar, a este respecto, el papel de los comités de redacción.

Aparte de las diversas sugerencias o reformas que se acaban de proponer para mejorar la elección de los instrumentos, su forma y su contenido, resulta a mi juicio indispensable disponer de manera más global de un mecanismo autocorrector de la actividad normativa, de manera que ésta pueda satisfacer sus objetivos cada vez con mayor eficacia. En otras palabras, es preciso establecer un sistema eficaz de evaluación de las normas por los órganos que se han encargado de su elaboración con el fin de comprobar su impacto y su pertinencia y de sacar conclusiones para el futuro.

D. Necesidad de una evaluación general ex-post

La evaluación objetiva y sistemática del producto es una necesidad inherente a todo sistema moderno de producción, y la producción normativa no constituye una excepción.

Puede considerarse sin duda que la Organización ya ha emprendido en cierto modo una labor de evaluación con los sucesivos grupos de trabajo sobre la revisión de normas, el último de los cuales, creado por el Consejo de Administración como resultado de los debates que se celebraron en la Conferencia en 1994, ha realizado una importante labor a la que ya he hecho referencia. Hay sin embargo una gran diferencia entre una operación global de «limpieza» que se efectuaría cada cuarto de siglo o más y que permite, mucho tiempo después, comprobar la irremediable obsolescencia de un instrumento, y una labor de evaluación en virtud de la cual el órgano que elaboró dicho instrumento debe poder reexaminarlo en un plazo relativamente breve a fin de sacar las conclusiones del caso, no sólo en lo que atañe al instrumento en cuestión, sino de manera más general con respecto a la selección de los temas y al contenido de la futura actividad normativa.

Esta necesidad me parece aún más esencial actualmente porque constituye quizá la única posibilidad de zanjar de manera eficaz y fiable la falsa disputa acerca de la «flexibilidad». A mi entender, esa evaluación debería ser de hecho una evaluación global del impacto de los instrumentos tanto desde el punto de vista jurídico como económico y social,

mediante la cual se procuraría valorar no sólo el progreso realizado en relación con el objetivo específico perseguido con el convenio o la recomendación de que se trate, sino también los posibles efectos indirectos o perjudiciales de esos instrumentos en otros objetivos de la OIT, tales como el relativo al empleo. Se trata pues de una verdadera labor multidisciplinaria que exige contar con unos criterios de análisis adecuados, así como con un órgano competente y un procedimiento de examen apropiado.

Esta base existe ya en la Constitución y, también en este caso, bastaría con ponerla en práctica con los ajustes que sean indispensables. Se trata de las disposiciones del artículo 19, 5), e), relativas a las obligaciones de los Miembros en relación con las medidas tomadas acerca de los convenios que no han ratificado, y del artículo 19, 6), d), referentes a las medidas que se han tomado para poner en ejecución las disposiciones de las recomendaciones, cuestión que se ha examinado más arriba. Tal como se desprende de las labores preparatorias de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales y de su formulación explícita, esas disposiciones tienen un doble objetivo complementario: por una parte, evaluar el impacto de esos instrumentos en la legislación y la práctica de los Estados y, por otra parte, apreciar las deficiencias de los instrumentos que expliquen la razón por la cual no ha sido posible alcanzar el objetivo previsto (hay un número reducido de ratificaciones en el caso de los convenios y escasas repercusiones en la legislación, las prácticas o las políticas en el caso de las recomendaciones). Conviene destacar a este respecto que, en los primeros años de existencia de la OIT, esta apreciación crítica no tenía nada de irreverente, si bien se utilizaba otro procedimiento. Para comprobarlo basta con observar con qué rapidez la Conferencia corrigió los defectos de sus primeros instrumentos: Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), adoptado en 1919 y revisado en 1934; Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, adoptado en 1925 y revisado en 1934; Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, adoptado en 1929 y revisado en 1932; Convenio sobre las horas de trabajo (minas de carbón), adoptado en 1931 y revisado (sin mayor éxito) en 1935, etc.

Por diferentes razones, particularmente de orden práctico (el volumen de trabajo cada vez mayor que supone la supervisión de un número creciente de instrumentos), la aplicación de las disposiciones de este artículo se encauzó de manera diferente: se confió esa responsabilidad a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que aceptó esa carga suplementaria de trabajo con reticencias. Esa actitud es más que comprensible puesto que la Comisión de Expertos cumple una función cuasijudicial de evaluación de la manera en que los Estados Miembros cumplen con sus obligaciones; su cometido no consiste realmente en pronunciarse sobre las imperfecciones o las insuficiencias de la labor legislativa de la Organización.

Comoquiera que sea, la Comisión ha cumplido el cometido que se le había, así, encomendado por medio de los «estudios generales», fórmula que ya existía antes. Como su nombre lo indica, se trata de estudios esencialmente comparativos que revisten siempre gran interés, pero que no tienen por finalidad determinar el impacto jurídico, político y económico de las normas ni tampoco, llegado el caso, las imperfecciones o defectos que puedan explicar sus escasas repercusiones⁴¹. Es evidente que una evaluación del impacto que se propone exigiría recursos más importantes que los que se dedican actualmente a los estudios generales; supondría además la colaboración estrecha de los equipos descentralizados y una participación más activa y más considerable de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; la importancia que reviste esta cuestión parecería justificar plenamente esos esfuerzos.

En caso de que podamos llegar a un acuerdo sobre esta ampliación de las memorias y del enfoque de los estudios generales, habrá que prever también un procedimiento apropiado

para el examen crítico y multidisciplinario del resultado, así como el órgano que tendrá a su cargo esa tarea. Actualmente, los estudios generales se someten al examen de la Comisión de Aplicación de Normas, de la Conferencia, y su presentación al Consejo de Administración no es más que una simple formalidad. Ahora bien, aun cuando logre dedicar varias reuniones al examen de dichos estudios generales, la Comisión está demasiado ocupada con el cumplimiento de las tareas inherentes a su cometido de controlar la aplicación de las normas para poder consagrar el tiempo que sería necesario al análisis crítico de los instrumentos y de su impacto. Además, se le ha confiado un mandato específico que está determinado por el Reglamento de la Conferencia, por lo cual dista bastante del enfoque multidisciplinario previsto en este documento. Una vez más, esta idea no tiene nada de original: se ha venido planteando, con un enfoque similar aunque más limitado, desde el decenio de 1960 o incluso antes. Así, en la Memoria del Director General de 1964 se ponía de relieve que uno de los defectos «de que adolece el procedimiento actual de revisión es que ni la Conferencia ni el Consejo de Administración cuentan con un organismo permanente de revisión que pueda dedicarse, durante un período determinado, en forma continuada y sistemática a revisar los instrumentos existentes, sobre la base de una política general ampliamente aceptada. La Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Consejo de Administración y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia tienen competencia suficiente para llamar la atención sobre aquellos casos cuya revisión pueda ser conveniente, aunque la discusión de los pormenores concretos de dicha revisión queda algo al margen de su jurisdicción»⁴².

En su época, esas ideas suscitaban interés e incluso comenzaron a ponerse en práctica; el hecho de que no redundaran en una reforma duradera y de fondo se debe, tal vez, a que no plantearon el problema desde el punto de vista más amplio de una evaluación efectiva de las normas adoptadas. Para poder realizarse en el plano institucional es indispensable, en primer lugar, que la evaluación sistemática de esas normas se remita a los objetivos de los estudios previstos en el artículo 19 de la Constitución. En segundo lugar, habría que elegir el método más apropiado, que podría consistir quizá en examinar conjuntamente los instrumentos relativos a un mismo tema con el fin de sacar conclusiones de mayor alcance. Por último, esas evaluaciones deberían estar a cargo de un órgano que pudiese garantizar una cierta continuidad en cuanto a su enfoque y su manera de proceder para poder ponerlas en práctica de manera coherente y sistemática. Ese órgano debería ser en primera instancia el propio Consejo de Administración ya que, como órgano encargado de fijar el orden del día, debería poder apreciar el resultado de su propia selección de temas. Pero podría también estar constituido por una comisión permanente de la Conferencia. Estos párrafos no son evidentemente el lugar indicado para examinar de manera detallada las posibles modalidades de puesta en práctica de esos principios. En función de las reacciones favorables que lleguen a suscitar, me referiré nuevamente al tema mediante propuestas más concretas dirigidas al Consejo de Administración.

...

²⁴ OIT: *Ibid.*, pág. 178.

²⁵ OIT: *Ibid.*, pág. 193.

²⁶ *Memoria del Director General, 1984, op. cit.*, pág. 17.

²⁷ Tal es el sentido, a contrario, de una intervención de Albert Thomas en la 3.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1921. Véase OIT: *Compte rendu des travaux* (Actas), vol. I, pág. 217 (ese texto no está publicado en español).

²⁸ Véanse, por ejemplo, los Convenios núms. 1, 4, 5 y 6.

²⁹ OIT: *Compte rendu des travaux* (Actas), 15.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1931, vol. II, págs. 3 a 5 (publicadas solamente en inglés y francés).

³⁰ Mediante ese mecanismo se establece un vínculo institucional entre la Conferencia, órgano al que incumbe la función normativa, y los parlamentos nacionales, de cuya decisión depende el efecto obligatorio de estos textos en los países interesados. La finalidad de la obligación de someter el convenio a las autoridades competentes es sin duda garantizar que los parlamentos puedan pronunciarse con conocimiento de causa sobre el curso que debe darse a los instrumentos adoptados por la OIT y llegar a una decisión al respecto, cualquiera que sea ésta. El control de esta obligación se ha convertido a lo largo de los años en un ejercicio formal, salvo muy raras excepciones. Es necesario pues restituir a esta obligación constitucional el sentido que tenía inicialmente: incitar a los Estados a ratificar o poner en práctica los instrumentos que han adoptado; prestar asistencia a los parlamentos; dar mayor difusión a las declaraciones o propuestas que acompañan la presentación de los documentos, etc. Este mecanismo no es aplicable en el caso de los convenios antiguos. Esta es una de las razones por las cuales, tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, solicité a los Estados que aún no lo habían hecho que indicaran sus intenciones en cuanto a la ratificación de los siete convenios fundamentales. Sin embargo, no creo que esta solución pueda aplicarse a otros instrumentos; se debe utilizar con carácter excepcional únicamente para los convenios fundamentales si no se quiere correr el riesgo de que pierda toda su eficacia.

³¹ OIT: *Memoria del Director*, Conferencia Internacional del Trabajo, 27.^a reunión, París, 1945, pág. 165.

³² *Loc. cit.*

³³ Esta es la razón por la cual la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales se esforzó en 1946 (con poco éxito) por terminar con la indebida ventaja competitiva de los países federales.

³⁴ Véase el documento GB.267/LILS/WP/PRS/1 y el proyecto relativo al artículo 45 *bis* que se prevé insertar en el Reglamento de la Conferencia y que ésta deberá considerar este año en el marco de la propuesta de enmienda constitucional.

³⁵ OIT: *Cuestiones Constitucionales. Informe de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales respecto a la labor de su primera reunión* (Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1946), párrafos 43 y 58.

³⁶ Este mecanismo, que no tiene equivalente en otras organizaciones internacionales, ha permitido mantener informados a los responsables de tomar las decisiones sobre el curso que debe darse a los instrumentos adoptados por la Conferencia. Posiblemente, con el transcurso del tiempo o la perspectiva de una modificación de las funciones de los parlamentos, que son las autoridades competentes naturales, la obligación de someter el instrumento a las autoridades se haya considerado como una obligación formal. Ahora bien, los párrafos 5, c), y 6, c), del artículo 19 prevén que se deberán comunicar a la Oficina las decisiones que se adopten. Sería útil reflexionar sobre los medios de reactivar la obligación de someter los instrumentos a las autoridades, en consonancia con el memorándum adoptado por el Consejo de Administración a fin de restituir plenamente su sentido a esta obligación.

³⁷ OIT: *Cuestiones Constitucionales, op. cit.*, párrafo 74.

³⁸ *Memoria del Director General*, 1964, *op. cit.*, pág. 191.

³⁹ *Ibid.*, pág. 193.

⁴⁰ *Memoria del Director General*, 1984, *op. cit.*, pág. 21.

⁴¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 33.^a reunión, Ginebra, 1950, Informe III (Parte IV), págs. 2 y 3, e *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 53.^a reunión, 1969, Informe III (Parte 4), pág. 208.

⁴² *Memoria del Director General*, 1964, *op. cit.*, pág. 178.

Anexo 7

Nuevas actividades en materia de normas del trabajo

Extracto de «Los derechos humanos y el trabajo», en *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1999), págs. 20-24

...

No se conoce bien la mayoría de las normas de la OIT

Los convenios y recomendaciones de la OIT son una fuente capital de protección de los trabajadores de todo el mundo. Ahora bien, con la salvedad de unos pocos convenios, la mayoría de las normas de la OIT no se conocen bien. La ratificación plantea igualmente un problema cada vez más agudo, debido a la plétora de tratados. Solamente tres de los 23 convenios y dos protocolos adoptados a lo largo de quince años, de 1983 a 1998, han sido objeto de 20 ratificaciones a lo sumo, y un buen número de convenios ratificados apenas se aplican.

Necesidad de revitalizar las normas internacionales del trabajo

Para que la OIT pueda seguir siendo eficaz y reafirmar la utilidad de las normas internacionales será preciso que redoble sus esfuerzos y que ensaye nuevos métodos. Afortunadamente, su Constitución le ofrece una amplia gama de medidas, así como los medios necesarios. Se viene trabajando sobre el particular desde la reunión de la Conferencia en 1994, y en las subsiguientes, así como en el Consejo de Administración, especialmente en lo que atañe a la revisión de las normas. Procede ampliar y profundizar el debate.

Perfeccionamiento del trabajo de la OIT relativo a las normas

Se necesitan varias medidas para realzar el perfil y dar una mayor idoneidad a la labor de la OIT en relación con las normas:

- sentar más rigurosamente las bases de nuevas normas;
- estudiar nuevos métodos de fijación de normas;
- emprender un análisis más detenido de las normas vigentes, su sinergia, sus lagunas y su impacto en diferentes categorías sociales;
- acelerar la revisión de los instrumentos anticuados para fecundar los progresos ya logrados;
- fomentar las normas prioritarias como instrumento de resolución de problemas;
- intensificar la ayuda a los países para que puedan cumplir las normas de la OIT;
- dar un mayor impacto a la labor de supervisión de las normas;
- reafirmar la utilidad de las normas de la OIT en el entorno mundial general.

Reevaluación de la fijación de normas

Procede reexaminar la propia tarea de fijación de normas, lo cual exige consultas más directas con los mandantes de la OIT, teniendo en cuenta los intereses de todas las regiones y aprovechando plenamente los adelantos de la tecnología de la comunicación. Pero será igualmente preciso un trabajo técnico de más amplia base para analizar las normas propuestas en función de su posible impacto en la política económica y social, con inclusión de las cuestiones de género, así como su complementariedad con otros instrumentos internacionales.

Determinación de los asuntos que puedan ser objeto de un convenio

Para empezar, será necesario escoger temas idóneos. Los convenios internacionales del trabajo obligan a los Estados que los ratifican. Son, pues, instrumentos muy eficaces, pero la solución jurídica no es la mejor en el caso de todos los problemas, por lo que, al tomar en consideración la posibilidad de fijar una nueva norma, la Organización debería pensar también en otros modos de solventar los problemas.

Reevaluación de los convenios vigentes

Las nuevas normas posibles deben contrastarse, por supuesto, con los instrumentos ya existentes, en la OIT o fuera de ella. Procede, por consiguiente, examinar los convenios de la OIT más antiguos para determinar si se amoldan a las circunstancias actuales, por ejemplo a la expansión del sector no estructurado y a la tendencia a formas más precarias de empleo, tras de lo cual las nuevas normas podrán complementarlos cuando esté justificado.

El ejemplo de la seguridad social

La evolución del mercado de trabajo y de la vida familiar plantea hoy un problema en el caso de muchas normas de la OIT, como lo ponen de manifiesto los diversos instrumentos que se refieren a la seguridad social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), se adoptó cuando la mayoría de los trabajadores de las economías industriales tenían un empleo estable de plena dedicación y eran menos corrientes los divorcios, las separaciones y las familias monoparentales. La estructura de los planes basados en ese modelo sigue perjudicando a las mujeres, que en muchos casos no han dedicado a un trabajo ininterrumpido tanto tiempo como los hombres. Por otra parte, al ser ahora mayor la precariedad laboral, esas estructuras ofrecen protección a menos hombres. La dificultad estribará en encontrar soluciones que mejoren la protección y entrañen el respecto de los principios de seguridad social básicos.

Modo de complementar los convenios genéricos

Una fórmula de fijación de normas que merece una atención más detenida es la de los convenios genéricos, que versan sobre temas esenciales y enuncian principios invariables. Ahora bien, para tener presentes las nuevas circunstancias – por ejemplo, la evolución de los mercados de trabajo, la demografía, la tecnología o la organización del trabajo –, esos convenios pueden quedar complementados con otros instrumentos, más específicos, que sea

posible actualizar más a menudo. Por ejemplo, los preceptos rectores del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) los completan unos repertorios de recomendaciones prácticas propios de cada sector. Este enfoque también podría tomar en consideración las diferencias regionales: los expertos de cada región podrían precisar los elementos universales que deberían formar parte de un convenio genérico, a la vez que destacan los que deben ajustarse a las tradiciones regionales y enunciarse en instrumentos suplementarios, de cumplimiento no obligatorio.

La flexibilidad

En la Constitución están previstas otras oportunidades de flexibilidad que la Organización tal vez podría aprovechar más. En 1994 y 1997, en las memorias del Director General destinadas a la Conferencia se esbozaban ciertas ideas que también conviene examinar más detenidamente. Asimismo, al introducir innovaciones, la OIT podría inspirarse en las técnicas de fijación de normas aplicadas en otros organismos.

Replanteamiento de los métodos de adopción de normas

La OIT podría replantearse asimismo el sistema de adopción de normas, hoy en día muy uniforme y que recurre a menudo a procedimientos que no se prestan a un acuerdo. En este caso, la Organización podría inspirarse en su experiencia, ideando métodos de prevención o solución de conflictos que respondan a la existencia de unos intereses divergentes y convergentes, como lo puso de manifiesto el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171) al llegar a una componenda entre las preocupaciones de los mandantes en lo que toca a la igualdad entre los sexos y la protección de los trabajadores. Podría hacerse lo mismo que en el caso de otros asuntos que no han conseguido hasta ahora una aprobación unánime, por ejemplo la revisión de los instrumentos de la OIT sobre el tiempo de trabajo.

El contexto general del derecho internacional

Es preciso considerar las nuevas normas en la perspectiva más global del derecho internacional, ya que otras muchas organizaciones y conferencias internacionales han producido tratados sobre temas afines, como el medio ambiente y los derechos humanos. El nuevo convenio propuesto sobre las formas más intolerables de trabajo infantil, por ejemplo, se ha formulado de ese modo, teniendo en cuenta no sólo los convenios de la OIT sino también otros instrumentos. Se ha optado por un método similar en el informe sobre los trabajadores migrantes presentado en esta reunión de la Conferencia, así como en relación con la revisión propuesta de ciertos convenios de la OIT referentes a los productos químicos y las sustancias peligrosas.

Revitalización de las actividades de promoción

Por supuesto, la fijación de normas no es sino el principio. La OIT tiene que redoblar sus esfuerzos de promoción para velar por que se ratifiquen y apliquen las normas, así que ha de cerciorarse de que se entienden perfectamente los convenios y las recomendaciones, produciendo publicaciones claras y convincentes, sin limitarse a su relación con los minis-

terios de trabajo, las organizaciones de empleadores y los sindicatos sino entrando, además, en contacto con otros estamentos como los parlamentarios, las comisiones de reforma de la legislación, los jueces y magistrados, los dirigentes de empresa, las ONG, las asociaciones femeninas, los estudiantes, los intelectuales y los desempleados. Especialmente importante es que los gobiernos comprendan que los convenios de la OIT tienen incorporados mecanismos de flexibilidad que muy pocos de ellos examinan.

Preferencia por las normas que tengan una repercusión clara

Un grave problema en materia de ratificación es que los parlamentarios de todo el mundo suelen tener una larga lista de asuntos pendientes, esto es, no solamente las normas de la OIT sino también otros instrumentos bilaterales y multilaterales. Por esa competencia, procede que la OIT centre su atención en las normas de gran impacto, con objeto de que sobresalgan en dicha lista. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento ha contribuido en gran medida a realzar las normas del trabajo fundamentales. Además, el Consejo de Administración ha dado carácter prioritario a ciertas normas institucionales, entre ellas las relativas a las consultas tripartitas, la inspección del trabajo y la política de empleo. A los interlocutores sociales puede interesarles seleccionar otras, y los programas InFocus pueden resultar también útiles con tal fin.

Ayuda a los gobiernos para la aplicación de los convenios

La OIT debe ser asimismo más proactiva en lo que se refiere a la aplicación, ayudando a los gobiernos a llevar a la práctica los convenios que hayan decidido ratificar. Esto puede concretarse en un apoyo para revisar su legislación laboral y mejorar sus servicios de inspección del trabajo. Una forma muy fecunda de promover la aplicación consiste en cerciorarse de que todos aprecian el valor y la utilización de las normas. Así, por ejemplo, deberían comprender que las normas sobre la salud y la seguridad no sólo salvan vidas sino que aumentan además la productividad. Si constatan que las normas no son una carga sino un instrumento, estarán más dispuestos a llevarlas a la práctica y a incorporarlas a su estrategia nacional de desarrollo.

Las normas del trabajo en un contexto político más general

Pueden tenerse en cuenta las normas que aportan mucho al mercado de trabajo, en relación con una serie de medidas referentes a la temática social general, como complemento natural de las medidas económicas.

Se refuerza esto cuando se advierte que los convenios pueden apoyar soluciones provechosas para los problemas pendientes al congregarse a los interesados con miras a alcanzar un objetivo común. Pueden inspirar incluso actividades en pro de la paz. En 1996, por ejemplo, los interlocutores sociales se sumaron al apoyo prestado a las negociaciones de paz en Guatemala basándose en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Un ejemplo anterior de conciliación fue la eficaz utilización de los buenos oficios de la OIT con los gobiernos de Egipto, la Jamahiriya Árabe Libia y Túnez en relación con la aplica-

ción de varios convenios sobre los trabajadores migrantes. Al disponer ahora ya la Organización de una representación exterior más nutrida, ha de tener nuevas oportunidades en lo tocante a este tipo de conciliación.

Prestación de ayuda para el cumplimiento de normas ajenas a la OIT

Por otra parte, la Organización debería seguir facilitando la aplicación de normas ajenas a la OIT. La Organización colabora normalmente en las actividades efectuadas con arreglo a una amplia gama de instrumentos como el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ha aportado, además, muy útiles elementos técnicos en lo que atañe a los aspectos relacionados con el trabajo de acuerdos comerciales como MERCOSUR.

Una mejor supervisión

Además de promover las normas, una de las funciones más importantes de la OIT es su supervisión. Tanto dentro como fuera de ella, se suele considerar que los diferentes dispositivos de supervisión son independientes, objetivos e imparciales, pero el sistema está cada vez más agobiado por el número de instrumentos. Convendría, por ejemplo, simplificar la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución, para que a los gobiernos les resultara más fácil manejarse, sin menoscabo de su utilidad para las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por otra parte, el sistema está a veces muy poco diferenciado, ya que se ocupa por igual de asuntos muy serios y de otros que son esencialmente de detalle. El sistema de supervisión sería asimismo más útil si no se limitara al examen de los textos legales.

Mejores métodos para la presentación de las memorias

También convendría aquilatar el modo de presentación de las memorias. Los informes de los órganos de supervisión serían más útiles todavía si examinaran además la situación de las normas en general por regiones o quizá por temas. Resultarían más estimulantes si, a la vez que el sistema de supervisión en su conjunto, destacaran los éxitos y los esfuerzos sinceros de mejorar la situación.

Vinculación de la supervisión con las actividades de cooperación técnica e investigación de la OIT

Debería haber igualmente mayores oportunidades de relacionar la supervisión con otras tareas de la OIT, en particular la cooperación técnica. Así, por ejemplo, las reclamaciones y quejas presentadas, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 24 y 26 de la Constitución, y las violaciones graves constatadas por el Comité de Libertad Sindical deberían incitar a la Organización a reorientar la asistencia técnica hacia los sectores problemáticos, no ya en el sentido de introducir el requisito de la condicionalidad, sino ofreciendo un apoyo mejor

centrado. La viabilidad y el impacto de la labor de los órganos de supervisión serían mayores si fuera posible incorporarla a unas bases de datos fácilmente accesibles, para su uso no solamente en la cooperación técnica sino también con fines de investigación, con lo cual formaría parte de una labor general de difusión de las actividades de supervisión de la OIT entre un público más variado.

Códigos de conducta

Una cuestión importante, pero de otra índole, que se plantea es el problema de la proliferación de los «códigos de conducta», iniciativas de carácter voluntario que suelen aplicarse en el nivel sectorial o en las empresas. Esos códigos pueden complementar, pero no suplir, la labor de supervisión de la aplicación de la legislación nacional y de las normas internacionales. Dichos códigos podrán aprovechar las normas de la OIT como puntos de referencia y fuentes de inspiración. Podría tratarse, por ejemplo, de la preparación de manuales, para su utilización conjunta con los códigos de conducta, dando información sobre diferentes convenios, sobre la Declaración de 1998 y sobre la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977, de la OIT. De ese modo, los códigos voluntarios podrían ofrecer a la OIT oportunidades complementarias para difundir sus principios y sus ideales.

Anexo 8

Las actividades normativas de la OIT

Posición de la OIE

(Adoptada por el Consejo General de la OIE el 9 de junio de 2000)

Objetivos de la creación de normas

1. Hoy en día, la creciente complejidad de los temas laborales y sociales exigen un enfoque diverso y flexible. Está claro que, salvo que la OIT sea capaz de aparecer ante el mundo como la Organización encargada de la dimensión social y laboral de la mundialización, perderá su credibilidad y sus posibilidades de seguir siendo tomada en consideración. Las normas internacionales del trabajo continúan siendo uno de los medios de acción de la OIT, pero no el único.
2. Las normas internacionales del trabajo y, en particular los convenios, deberían tener una repercusión clara y estar orientadas a temas fundamentales en el lugar de trabajo, sobre los cuales exista un amplio consenso en la aplicación de políticas o principios. Un ejemplo es el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). La experiencia ha demostrado que los convenios demasiado detallados no alcanzan altos niveles de ratificación, ni logran la repercusión o credibilidad deseada.
3. Por lo tanto, la forma jurídica del convenio debería reservarse a temas que gocen de un amplio consenso en cuanto a la necesidad de establecer su regulación internacional. El contenido de los convenios debería circunscribirse específicamente a regular principios inmutables y esenciales, así como normas mínimas. Aunque la OIE no tiene la intención de reducir la elaboración de convenios de la OIT, es obvio que si éstos se concentran en principios inmutables serán utilizados de manera más restringida en el futuro.
4. La práctica actual de adoptar un convenio acompañado de una recomendación sobre el mismo tema ha contribuido a la proliferación de convenios que se ratifican cada vez menos y, al mismo tiempo, ha debilitado el impacto de las recomendaciones, que a menudo se han convertido en «el cubo de la basura» de todos aquellos temas difíciles que surgen de las negociaciones en los convenios.
5. En consecuencia, la adopción de directrices como son las recomendaciones autónomas, podría ser el camino a seguir por la OIT. Sin embargo, las recomendaciones no deben convertirse en declaraciones idealistas de «buenas prácticas». Las recomendaciones, cuya revisión, actualización o sustitución es más fácil, podrían tener mejores resultados en el dinámico entorno social internacional y la consiguiente necesidad de flexibilidad vinculada a la demanda de creación de «Trabajo decente». Además, con el fin de fortalecer a las recomendaciones autónomas, podría crearse un seguimiento de naturaleza promocional, basado en el artículo 19 de la Constitución, tal como fue previsto para el seguimiento de la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

6. La OIT debería considerar el importante papel complementario de otros instrumentos no vinculantes, como las declaraciones, las orientaciones y los repertorios de recomendaciones prácticas. Las declaraciones deberían utilizarse excepcionalmente y solo para resaltar principios o políticas importantes contenidos en las normas internacionales del trabajo (tal como la Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998). Las orientaciones y los repertorios de recomendaciones prácticas deberían complementar las normas internacionales del trabajo, ofreciendo orientaciones concretas en temas técnicos y sectoriales.

Selección de temas para la creación de normas

7. Se debería crear una lista de criterios, que deberían cumplirse simultáneamente, para evaluar si la creación de una norma era la respuesta más adecuada a un determinado problema. Dichos criterios pudieran incluir:
 - a) si el tema es propicio para fijar requisitos jurídicos;
 - b) probabilidades de ratificación;
 - c) utilidad como marco de referencia;
 - d) amplitud de la cobertura;
 - e) si el tema trata de problemas importantes en el lugar de trabajo;
 - f) conocimiento de los hechos de la norma propuesta.
8. Para lograr el equilibrio entre la realidad de las empresas y una adecuada protección a los trabajadores, se deberían utilizar indicadores que permitan medir si dichos criterios se cumplen. Por ejemplo, habría que evaluar cómo se estaría mejorando la protección a los trabajadores, en qué se afectaría la competitividad de la empresa (especialmente su capacidad de mantener y crear empleos), etc. Los cuestionarios de la OIT deberían solicitar información sobre estos puntos y también habría que pedir a los mandantes que sopesaran la necesidad real de establecer una nueva norma. Debería requerirse el consenso de la mayoría de los mandantes de la OIT, incluidos tanto los representantes de países en desarrollo como de los desarrollados, para evaluar si se cumplen los criterios antes señalados.

Preparación de normas

9. El método del «Repertorio» fue un paso en la dirección correcta, el cual da más opciones y ha empezado a contribuir a la depuración de temas no aptos para la creación de normas. Sin embargo, el repertorio carece de un sistema que permita establecer criterios de selección que ayude a los mandantes a tener una visión general para seleccionar o rechazar de manera sistemática aquellos temas propuestos para la creación de normas, y que les permita también decidir sobre las normas que requieran ser abrogadas, retiradas o revisadas.
10. No deberían seleccionarse temas de manera apresurada, especialmente cuando no existan necesidades urgentes. Es preocupante el hecho de que en ocasiones se seleccionan temas con el único propósito de llenar el orden del día de la Conferencia. La simple existencia de estructuras para el desarrollo de normas no es razón suficiente que justifique la selección de temas con miras a la creación de normas.

11. Con el fin de proporcionar a la Oficina y a los mandantes información completa sobre un tema, la Conferencia debería celebrar discusiones preliminares antes de evaluar formalmente su idoneidad para la creación de normas. Estas discusiones preliminares podrían proporcionar una mejor comprensión de las diferencias y problemas prácticos que existen en los distintos países y regiones y, según sea el caso, se podría decidir si dichas discusiones debiesen tener lugar en el ámbito regional o mundial. Las discusiones preliminares podrían cristalizar acuerdos sobre los principios fundamentales que serían esenciales para la pretendida norma y darían a la Conferencia anual un entendimiento más profundo del tema durante los debates tripartitos del proceso de creación de normas en la Conferencia anual.
12. Si tras una discusión preliminar la Conferencia considerara que un tema es de interés, debería adoptar una resolución recomendando al Consejo de Administración su posible inclusión en el orden del día de la Conferencia. Los temas que no fueran aptos o que no estuvieran maduros para la elaboración de normas, no tendrían posibilidad de avanzar en dicho proceso. Si el tema de la subcontratación hubiera sido objeto de una discusión preliminar (mucho más amplia que la celebrada por los expertos), se habría podido evitar la pérdida de dos años de trabajo de la Oficina y de la Conferencia, así como la consiguiente pérdida de credibilidad. La discusión general de 2001 sobre el difícil tema de la protección social esperamos que sea un buen ejemplo de la utilidad de las discusiones preliminares.
13. La lista restringida del repertorio debería reflejar mejor los deseos del Consejo de Administración y no limitarse únicamente a señalar el estado de preparación de la Oficina. La creación de normas debería realizarse dentro del contexto de una política normativa. Antes de cualquier discusión preliminar, las comisiones actuales del Consejo de Administración podrían asesorar a la Oficina y al Consejo sobre los temas propuestos, pues la actividad normativa no debe tener lugar en el vacío. Las discusiones en el Consejo de Administración sobre la pertinencia de un tema para la creación de normas deberían ser la última etapa del proceso y no la primera.
14. Los cuestionarios de la OIT no deberían contener únicamente preguntas cuya respuesta se limite a afirmaciones o negaciones. La Oficina necesita tomar en cuenta las respuestas recibidas y redactar un texto que refleje el contenido de dichas respuestas. Los cuestionarios deberían centrarse en políticas amplias y principios generales y no en dificultades específicas del contexto nacional. La Oficina podría hacer uso de dos tipos de cuestionarios: uno general, que serviría para preparar la discusión preliminar, y otro específico, en el cual se reflejaran las conclusiones de dicha discusión. Pese a que varios mandantes hacen un gran esfuerzo para responder a los cuestionarios, no todos responden. Esto a veces da lugar a desequilibrios en las interpretaciones de las respuestas recibidas. Habrá que explorar maneras de equilibrar la necesidad de proporcionar a la Oficina mejor información representativa de los mandantes con el hecho de que, para muchas organizaciones, dar respuesta a los cuestionarios de la OIT plantea una verdadera carga administrativa y técnica. Los cuestionarios deberían ser aprobados por el Consejo de Administración.

Proceso de revisión de las normas

15. En materia de revisión de normas, la OIT debería utilizar con mayor frecuencia los estudios generales. Sería apropiado utilizar los métodos de revisión sugeridos en el documento del Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas, del Consejo de Administración (LILS/WP/PRS2, nov. de 1999).
16. Revisar no debería ser sinónimo de «aumentar obligaciones». Las revisiones tendrían que hacerse con el propósito de facilitar la ratificación y aplicación de los convenios. En lo posible, la revisión de un instrumento debería servir también para su fusión con otros instrumentos, lo que contribuirá a dar consistencia al sistema normativo de la OIT. La enmienda constitucional de 1997, que no ha entrado en vigor, permitiría retirar y abrogar instrumentos, mediante votación por mayoría de dos tercios de los delegados presentes durante cualquier reunión de la Conferencia. Hasta ahora, esta enmienda no ha logrado un número suficiente de ratificaciones. La Oficina debería iniciar una campaña para promover la ratificación de dicha enmienda. La abrogación, el retiro y la revisión de un instrumento deberían llevarse a cabo en función de su pertinencia.

El proceso de negociación

17. Se pierde mucho tiempo en las discusiones de la Conferencia debido a la llegada tardía de algunos «participantes clave» a las reuniones. Esto no es siempre consecuencia de que se estén realizando negociaciones ocultas en aras de avanzar el debate formal. Los presidentes de las comisiones deberían conocer en detalle el protocolo, las reglas, etc. de la OIT, antes de asumir sus funciones en la reunión para evitar la pérdida de tiempo en explicaciones. Otra manera de ganar tiempo sería si durante las discusiones la Secretaría de la OIT usara computadoras que proyectaran las enmiendas propuestas en una pantalla, en lugar de tener que dictarlas en repetidas ocasiones hasta el cansancio, para aquellos delegados que no escriben tan rápido.
18. En la Conferencia aún existe la tendencia de resolver diferencias de opinión a través de votaciones. Se necesita desarrollar formas de resolver dichas diferencias por consenso. (Huelga decir que esto se lograría más fácilmente si desde el principio hubiera consenso sobre la necesidad de aprobar una norma sobre el tema en cuestión.)
19. También existe discrepancia entre el entusiasmo de los gobiernos en el momento de votar y discutir sobre la creación de una nueva norma, y su posterior comportamiento a la hora de ratificar. Deberían explorarse posibles mecanismos para lograr que los gobiernos actúen de manera coherente y responsable en los procedimientos y votaciones previos a la adopción de los convenios. Es extraño que el sistema permita situaciones en las que los gobiernos voten a favor de un nuevo convenio, (después de participar activamente en su elaboración), y después manifiesten públicamente que no están en posibilidad de ratificarlo. Podríamos dar mayor seriedad a los debates de la Conferencia si los gobiernos que voten a favor de una nueva norma estuvieren obligados a explicar, digamos, al cabo de dos años de su adopción, por qué aún no la han ratificado. Esto sería además del envío de memorias sobre convenios no ratificados previsto en la Constitución de la OIT.
20. El artículo 19, párrafo 3, de la Constitución de la OIT contiene disposiciones de flexibilidad que deberían de seguirse tomando en cuenta por la Conferencia. Sin embargo, se necesitaría utilizarlas de manera más sistemática. La Secretaría de la OIT debería

proporcionar a los mandantes más información sobre las disposiciones de flexibilidad y promover su utilización. Recientes experiencias indican que debería seguirse la práctica de incluir compromisos sujetos a plazos en los convenios, tal como fueron previstos para el Convenio núm. 182.

Ratificación, entrada en vigor, denuncia

21. Algunos de los obstáculos que impiden la ratificación de los convenios de la OIT son:
 - La adopción de instrumentos por escasa mayoría en la Conferencia. Los instrumentos poco apoyados, frecuentemente serán también poco ratificados.
 - La tendencia hacia el modelo único.
 - La falta de pertinencia del instrumento.
 - El exceso de indicaciones sobre la manera en la que los gobiernos tendrían que aplicar las normas.
22. El número requerido para que un convenio entre en vigor es demasiado bajo. Tal vez el número era adecuado cuando la OIT se fundó en 1919, pero ahora los miembros de la OIT son 174 países, por lo que el número de ratificaciones debería haberse incrementado de manera proporcional al porcentaje de nuevos miembros. El número de ratificaciones requeridas debería ser por lo menos de diez. Además, otros tratados internacionales establecen un número mayor de ratificaciones (por ejemplo, el Consejo de Europa.)
23. El periodo para que un convenio entre en vigor debería ser de un año a partir de la fecha en que se reciba la décima ratificación.
24. El lapso de 10 años para poder denunciar un convenio es demasiado rígido, lo que desalienta las ratificaciones de los gobiernos. Idealmente, los gobiernos deberían poder denunciar los convenios en cualquier momento. Sin embargo, es razonable que los Estados parte de un convenio estén sujetos a cumplir sus obligaciones por un periodo mínimo de tiempo.

Sistema de control

25. Los empleadores no tienen una opinión definida sobre la frecuencia con la que se presentan las memorias ni sobre su contenido, no obstante, subrayan la importancia de la obligación que tienen los gobiernos de consultar con los interlocutores sociales a la hora de preparar sus memorias. Sin embargo, el sistema debería al menos equilibrar la capacidad de respuesta de los gobiernos, la capacidad real de la Oficina para procesar las respuestas recibidas y la información realmente relevante para la Oficina y los mandantes.

Aplicación de normas

26. La duración del mandato de los miembros de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones debería limitarse a dos periodos de cinco años. También debería haber transparencia en el procedimiento de su selección.
27. La Comisión de Expertos debería especificar que su trabajo es solamente preparar las labores de la Conferencia y que las observaciones de su Informe no son definitivas. En

ocasiones, las interpretaciones de la Comisión de Expertos escapan del contexto en el que se elaboraron las normas. Esto da origen a nuevas obligaciones que no siempre derivan directamente del texto de los instrumentos. Un ejemplo de esto es la interpretación extensiva realizada al Convenio núm. 87 sobre libertad sindical. En este caso, no solo se está yendo contra lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, si no que, además, una interpretación extensiva de un convenio podría considerarse como la creación de nuevas normas. Solo la Conferencia Internacional del Trabajo, y ningún otro órgano, tiene la facultad de crear normas. Esto, sin duda ha contribuido a que algunos gobiernos duden en ratificar convenios ya que sus obligaciones son percibidas como ilimitadas, en el sentido de que están sujetas a ser redefinidas y ampliadas en un proceso de interpretación que ni siquiera permite la participación de las partes afectadas.

28. En lugar de criticar pequeñas desviaciones en el cumplimiento de obligaciones de los convenios ratificados, la Comisión debería concentrarse en el cumplimiento de los principios esenciales. Lo anterior implicaría que la Comisión se abstuviera de dar explicaciones exhaustivas sobre las disposiciones de los convenios ratificados y que reconociera que los convenios de la OIT no son inalterables ni tampoco son la solución de todos los problemas laborales. Se debería hacer más hincapié en los «casos de progreso» señalados por la Comisión.
29. La discusión general que realiza la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia brinda una oportunidad útil para abordar el desarrollo del control de las normas. La discusión del Estudio General también da la oportunidad a los mandantes de hacer sus comentarios sobre las normas cubiertas por el estudio (por ejemplo en relación a obstáculos a su ratificación o a la necesidad de revisión de las normas obsoletas). Sin embargo, se necesita revisar los procedimientos de la Comisión, no sólo para asegurar que se discutan los casos individuales más «importantes», sino también para darles suficiente tiempo y atención para hacerles justicia. A menudo se permite que rencillas políticas de índole doméstico, de menor relevancia, tomen la mayor parte del tiempo. La manera de seleccionar los casos individuales debería revisarse con objeto de dar lugar a discusiones sobre supuestas violaciones de derechos fundamentales. La restricción a la duración de las intervenciones debería respetarse rigurosamente. Actualmente se permite que algunos oradores hagan discursos interminables cuyo contenido no suele contribuir al debate.

Comité de Libertad Sindical

30. Las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical son contra los gobiernos. Sin embargo, frecuentemente, las organizaciones de empleadores disponen de información sobre las quejas y las recomendaciones realizadas por el Comité pueden tener un impacto directo en las empresas. Por lo tanto, la OIT debería adoptar nuevos procedimientos para asegurarse que las organizaciones nacionales de empleadores sean consultadas en los casos relacionados con su propio país y, si lo desearan, poder transmitir sus opiniones directamente al Comité.
31. Hay diferencias entre los derechos de libertad de asociación considerados por el Comité de Libertad Sindical y las obligaciones derivadas estrictamente de los Convenios núms. 87 y 98. Por lo tanto, el Comité debería concentrar sus esfuerzos en la aplicación de los principios básicos derivados de dichos convenios en lugar de seguir creando una

extensa «jurisprudencia» para la cual no existe base legal alguna y que, además, deteriora la autoridad de las resoluciones del Comité. Existe desconocimiento de los procedimientos y forma de trabajo del Comité. Esto sin duda ha contribuido a las constantes solicitudes de varios mandantes que piden una mayor transparencia en dichos procesos.

Otros procedimientos

32. Los artículos 24 y 26 de la Constitución han sido arbitrariamente utilizados, en el sentido de que conflictos han sido traídos a la atención de la comunidad internacional con fines publicitarios. Se deberían explorar medios de limitar este abuso, tal vez limitando el criterio de recepción o a través de un procedimiento de filtro que impida la discusión automática de una queja recibida. La manera en que los artículos 24 y 26 complementan al mecanismo de control de la OIT debería también replantearse con el fin de evitar solapamientos y proporcionar una mayor coherencia.

Fomento de las normas

33. Debería ser inaceptable condicionar la cooperación técnica a la ratificación de convenios. En general, la cooperación técnica sólo debería utilizarse para promover normas realistas, prácticas y flexibles. Un mejor entendimiento de los fines que se persiguen, aunado a un mayor consenso en la necesidad de alcanzar sus objetivos llevaría a una co propiedad de la norma que sin duda incrementaría las posibilidades de su ratificación y aplicación. La fase preparatoria y las consultas y discusiones realizadas antes de la Conferencia podrían ayudar significativamente a establecer un enfoque más coherente.
34. Debería haber coherencia entre los procesos de control y los de promoción. Sin embargo, las diferencias legales básicas entre los procedimientos de control y los de promoción de la Declaración de la OIT deberán observarse y respetarse siempre.

Evaluación de las actividades normativas en función de sus objetivos

35. Se debería crear un mecanismo continuo de evaluación mediante el cual se pudiera valorar el impacto global de los instrumentos tanto desde el punto de vista jurídico como económico y social. Dicho mecanismo debería valorar no sólo el progreso realizado en relación con el objetivo específico perseguido con el convenio o la recomendación de que se trate, sino también los posibles efectos indirectos o perjudiciales de esos instrumentos en otros objetivos de la OIT, tales como el de promoción y sustento del empleo.

* * * * *

Anexo 9

Acta de la discusión por la Comisión de Normas, de la Conferencia, de la parte del Estudio General de la Comisión de Expertos sobre Libertad sindical y negociación colectiva, relativa al «derecho de huelga» (Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994: Actas, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, «El derecho de huelga», párrafos 115-148, págs 25/36-25/47

...

115. En relación con el principio del derecho de huelga pudo apreciarse un amplio consenso. Los miembros empleadores precisaron, sin embargo, que a su juicio el texto de los Convenios núms. 87 y 98 no contenía el derecho de huelga y expresaron su desacuerdo en cuanto al alcance que la Comisión de Expertos daba a ese derecho. Algunos miembros gubernamentales expresaron ciertas reservas, particularmente con respecto a la función pública.

116. Los miembros empleadores formularon comentarios muy detallados sobre esta cuestión, subrayando en varias ocasiones que no objetaban la existencia de la libertad de huelga y de cierre patronal, pero que no podían en modo alguno aceptar que la Comisión de Expertos dedujera del texto del Convenio un derecho tan global, preciso y detallado como lo había hecho en esa parte del Estudio.

117. Casi todos los capítulos comenzaban por el pasaje pertinente del Convenio, lo que no podía hacerse en este caso porque la huelga no estaba mencionada ni en el Convenio núm. 87 ni en el núm. 98. Además, el Estudio daba una gran importancia ese año a la historia de dichos instrumentos; ahora bien, el método histórico de interpretación sólo tenía una importancia subsidiaria, porque en primer lugar figuraban el texto, la finalidad y el significado de las disposiciones. Con respecto a la huelga, no había disposiciones expresas y no servía citar las normas contenidas en instrumentos de otras organizaciones, donde la huelga o la acción colectiva solían ser mencionadas en un contexto diverso, de manera muy general o indirecta.

118. En el comienzo del capítulo se expresaba con razón que el derecho de huelga había sido mencionado durante los trabajos preparatorios, pero en el párrafo 142 se indicaba que «... durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Los miembros empleadores citaron sin embargo el siguiente pasaje: «Varios gobiernos, al dar su asentimiento a la fórmula de que se trata, han subrayado sin embargo, al parecer con razón, que el proyecto de convenio no trata más que de la libertad de asociación y no del derecho de huelga, problema que será examinado a propósito del punto VIII (Conciliación y arbitraje) del orden del día de la Conferencia. En tales condiciones, nos parece preferible no hacer figurar una disposición al respecto en el proyecto de convenio sobre la libertad de asociación.» (31.ª Conferencia, 1948, Informe VII, pág. 91). Se llegó a una conclusión similar en el plenario: El Presidente de la Comisión declaró a este propósito, que el

Convenio no pretende ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limita a enunciar, en un texto sucinto, ciertos principios fundamentales.» (31.^a reunión de la Conferencia, 1948, *Actas Provisionales*, apéndice X). Posteriormente, en la Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, se trató esta cuestión de manera neutral, al no reglamentar su contenido. En el plenario, el portavoz del grupo de los trabajadores, León Jouhau, se lamentó amargamente del resultado insatisfactorio de las discusiones. No mencionó explícitamente la omisión del derecho de huelga, pero otros delegados lo hicieron. Además, durante la adopción del Convenio núm. 98, dos solicitudes de los delegados trabajadores para que se incluyera una garantía del derecho de huelga fueron rechazadas, aduciéndose que la cuestión del derecho de huelga no estaba cubierta por el texto propuesto y, por tanto, su examen debía aplazarse (32.^a reunión de la Conferencia, 1949, *Actas*, apéndice VII, págs. 451 y 453; cfr. también OIT, *Industry and Labour*, vol. II, julio-diciembre 1949, págs. 147 y siguientes). Poco después, un delegado gubernamental reiteró la misma solicitud, pero el Presidente la declaró no admisible por idénticas razones.

119. En tales circunstancias, era incomprensible para los miembros empleadores que los órganos de control hubieran podido pronunciarse sobre el alcance y contenido exactos del derecho de huelga a falta de disposiciones concretas y explícitas sobre el tema, y que precisamente esta falta de disposiciones parecía justificar su manera de proceder, como se observa en el párrafo 145. que la Comisión de Expertos había puesto en práctica equivalía a lo que en matemáticas se llamaba axioma y, en teología católica, dogma: se trataba de aceptar íntegramente, sin condiciones previas, una verdad que se tiene por cierta de la que se derivaba todo lo demás.

120. A juicio de los miembros empleadores el artículo 3 del Convenio núm. 87, que confería a las organizaciones el derecho de «organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción», autoriza la injerencia en derechos ajenos. En el párrafo 136, los expertos habían declarado acertadamente que «el ejercicio de ese derecho (de huelga) repercute, inevitablemente, en terceras personas, las cuales pueden sentirse, a veces, como las víctimas de conflictos que no son de su incumbencia». Esa afirmación se verificaba, cada vez más, en todos los conflictos laborales. En cualquier caso, era evidente que las huelgas no eran un asunto sindical interno y autónomo; ante todo, estaban dirigidas contra el empleador y, en el mundo contemporáneo caracterizado por la división del trabajo, los efectos de una huelga, que habían sido regular y deliberadamente calculados, afectaban cada vez más al público en general y a terceros ajenos al conflicto. Las huelgas de solidaridad por su propia naturaleza tenían consecuencias en personas a quienes no incumbía directamente el conflicto. La interpretación de la Comisión, al crear y desarrollar ese derecho, no permitía concluir que el derecho de huelga era un corolario indisoluble del derecho de asociación sindical, como se afirmaba en el párrafo 151 del Estudio.

121. Los miembros empleadores desearon además destacar que no criticaban a la Comisión de Expertos tanto por querer reconocer el derecho de huelga, sino por tomar como punto de partida un derecho de huelga absoluto e ilimitado. Las opiniones de la Comisión de Expertos sobre las diversas formas y alcance de la huelga se basaban manifiestamente en premisas erróneas, sin examinar por lo general si se permitía la huelga ni hasta dónde podía llegar. Partiendo del principio erróneo de un derecho de huelga ilimitado examinaba más bien si eran aceptables las restricciones a la huelga. Según la Comisión, toda limitación a la huelga requería una justificación especial, lo que podía observarse en su manera de examinar todos los casos importantes. Al respecto, podían citarse dos ejemplos: la función pública y las huelgas políticas.

122. Según los miembros empleadores, la Comisión de Expertos estimaba que las limitaciones a la huelga en la función pública sólo eran aceptables si la huelga afectaba a los servicios esenciales, expresión que definía a continuación en el sentido estricto del término. Como consecuencia, aceptaba las limitaciones al derecho de huelga únicamente cuando ésta ponía en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. A este respecto, los miembros empleadores habían hecho valer en bastantes ocasiones que un Estado no podía aceptar que su obligación de velar por el bienestar general de los ciudadanos se limitara a los valores relativos a la vida y la salud. En los párrafos 158 y 159 podía observarse que la Comisión de Expertos había adoptado un enfoque diferente, utilizando una fórmula muy prudente, en la que contemplaba en ciertas circunstancias la posibilidad de imponer ciertas restricciones al derecho de huelga, si bien dejaba abierta la cuestión. Aunque podría verse en ello el inicio de un nuevo enfoque, si se examinaban las modalidades de aplicación de este enfoque a casos concretos relativos a ciertos países, se podía apreciar que la Comisión volvía a su vieja fórmula, olvidando de improviso su tímida tentativa de revisión.

123. Según los miembros empleadores, la posición de la Comisión de Expertos con respecto a las huelgas políticas estaba igualmente influenciada por el principio del derecho de huelga ilimitado. Durante largo tiempo, sólo había admitido la posibilidad de limitaciones cuando se trataba de huelgas de carácter «puramente» político. Sin embargo, los numerosos casos a los que la Comisión de Expertos habían aplicado esa fórmula demostraban que las huelgas puramente políticas prácticamente no existían, ya que muy a menudo asimilaba las huelgas políticas a la protesta contra la política del Gobierno, considerando que siempre estas formas de huelga eran admisibles. Los miembros empleadores expresaron su preocupación observando que esta concepción dejaba de lado el papel de los parlamentos democráticamente elegidos, cuando en realidad las organizaciones de trabajadores y de empleadores no estaban por encima del orden legal. Lamentablemente, la Comisión de Expertos había considerado a menudo ciertas huelgas como protestas contra el Gobierno, cuando en realidad se trataba de huelgas contra las decisiones tomadas por parlamentos libremente elegidos. En esas circunstancias, habría parecido más correcto y democrático someter las cuestiones relativas a la huelga y al cierre patronal a la instancia legislativa de la OIT, es decir, a la Conferencia Internacional del Trabajo. Así, tras la preparación apropiada y un debate abierto, esa cuestión, aún no resuelta, podría ser objeto de una regulación precisa.

124. En sus observaciones finales sobre el derecho de huelga, los miembros empleadores, en respuesta a ciertos comentarios formulados por los miembros trabajadores, respondieron que no se habían limitado a negar el derecho de huelga, sino que por el contrario, habían proporcionado numerosos argumentos sólidamente fundados. En primer lugar, en cuanto a los argumentos históricos, objetados por algunos miembros trabajadores, indicaron que los habían utilizado precisamente porque el Estudio les prestaba especial importancia. De este modo, pudieron demostrar, basándose en documentos históricos, que el derecho de huelga no estaba previsto en los Convenios núms. 87 y 98. Este argumento era tanto más convincente cuanto que el derecho de huelga no había sido olvidado al elaborarse esos instrumentos: se hicieron tentativas para incorporarlo a los convenios pero fueron rechazadas al no haberse obtenido la correspondiente mayoría. En segundo lugar, varios oradores no habían hecho más que afirmar, sin dar razones, que existía un derecho de huelga muy amplio, y que sin ese derecho no existiría la libertad sindical; no era posible discutir ante ese tipo de declaraciones perentorias que se referían al derecho de huelga como si fuera un derecho sagrado de los trabajadores. En tercer lugar, numerosos oradores habían citado otros instrumentos regionales o internacionales referentes al derecho de huelga, al cierre patronal, etc., que no eran pertinentes para la interpretación de los instrumentos

de la OIT. Efectivamente, existía en ciertos países un derecho de huelga amplio, pero la situación era totalmente diferente en otros: esa era una cuestión de derecho interno, pero de ningún modo un derecho establecido por los instrumentos de la OIT o que surgiera de ellos.

125. Con respecto a la observación del miembro trabajador de Polonia, según la cual los convenios deberían ser interpretados de manera dinámica y funcional, los miembros empleadores pensaban que constituía un reconocimiento de la falta de fundamento, jurídico para el derecho de huelga en los instrumentos de la OIT. En derecho internacional existen reglas de interpretación que se hallan previstas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y que los expertos habían utilizado en sus interpretaciones. A este respecto, se habían planteado dos objeciones. La primera, que la Convención de Viena databa de 1969 y prohibía la retroactividad en su artículo 4; ahora bien, el artículo 4 de esta Convención disponía que esta prohibición no se aplicaba a las reglas generales de derecho internacional y que precisamente las reglas de interpretación contenidas en los artículos 31 y 32 de la Convención eran de esa naturaleza. La segunda, que el artículo 5 de la Convención de Viena disponía que la misma se aplicaría «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización»; a esto podía responderse que no existía ninguna regla de interpretación en el instrumento constitutivo de la OIT, ya que el artículo 37 de la Constitución indicaba solamente la instancia competente para esos efectos, sin establecer verdaderas reglas de interpretación.

126. En cuanto a la declaración de un miembro trabajador del Reino Unido, que había afirmado que aunque las normas no contuvieran disposiciones detalladas sobre el derecho de huelga, la existencia de ese derecho estaba reconocida implícitamente y de manera general, los miembros empleadores declararon que ese argumento era pobre, porque no podía extraerse de él ninguna regla de derecho internacional que pudiera utilizarse para examinar la situación en cada uno de los Estados Miembros y, si correspondiere, criticarla. Deberían existir disposiciones más precisas para llegar a la conclusión de que existía un derecho. Sin embargo, lo que los expertos habían gradual y sistemáticamente elaborado, no era realmente un principio general sobre el derecho de huelga, como deberían haber hecho, sino un derecho de huelga casi ilimitado, aceptando cada vez menos restricciones al mismo. Si las opiniones de la Comisión de Expertos en esa materia habían sido aceptadas en general, los trabajadores no deberían tener ningún inconveniente para que el tema fuera inscrito en el orden del día de la Conferencia y de ese modo clarificarlo. Los miembros empleadores indicaron que estaban convencidos de que el resultado de ello no se parecería al derecho de huelga postulado por la Comisión de Expertos.

127. Apoyando los comentarios del portavoz de su grupo, el miembro empleador de Estados Unidos señaló que nadie habría podido predecir que la Comisión de Expertos llegaría a una interpretación tan precisa y detallada, teniendo en cuenta la historia legislativa de esos convenios y las observaciones de los expertos en la década de 1950. El orador mencionó que en su Estudio general de 1953 sobre el Convenio núm. 87, la Comisión había declarado que «el objeto de este Convenio es definir en la forma más concisa posible los principios que rigen la libertad sindical, absteniéndose de imponer código o un reglamento tipo» (CIT, 36.^a reunión, Informe III de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Parte IV). Sin embargo, en el párrafo 13 del Estudio de 1994, afirmaba que el conjunto de principios que había aplicado «constituyen un auténtico derecho internacional de la libertad sindical», lo que, aparecía como una contradicción frente a lo manifestado por ella en 1953 y lo que había manifestado con razón en el párrafo 20 de

su Informe general de 1994, según el cual «tanto si se trata de normas nuevas como de la revisión de las antiguas, los instrumentos de la OIT sólo establecen normas mínimas (artículo 19, párrafo 8 de la Constitución). En principio, los convenios deben establecer un marco general».

128. El orador declaró que, cuando la Comisión de Expertos formulaba observaciones sobre la aplicación de los convenios ratificados, se fundaba, con razón, en el texto del Convenio y sus trabajos preparatorios. Con respecto a los Convenios núms. 87 y 98, se había apartado de esa práctica y había aplicado los principios del Comité de Libertad Sindical. Al adherir a las conclusiones del Comité sobre el significado de esos Convenios, la Comisión de Expertos había subvertido el sistema de control. El Sr. Nicolás Valticos, autoridad indiscutida en la materia, había observado que las conclusiones del Comité de Libertad Sindical no se limitaban a establecer el significado de los convenios sobre la libertad sindical y que, no estando sujeto por los términos de esos convenios e inspirándose de manera más general en los principios de la libertad sindical, el Comité había formulado principios que ampliaban las disposiciones expresas del Convenio en diversos aspectos. La utilización de las decisiones del Comité, que iban mucho más allá de las disposiciones y de los trabajos preparatorios de esos convenios, deterioraba la autoridad de la Comisión de Expertos, que era indispensable para la eficacia de la Comisión de Normas de la Conferencia.

129. El orador hizo notar que cuando la Comisión de Normas de la Conferencia discutía sobre el derecho de huelga, a veces se producía una confusión entre dos cuestiones bien diferenciadas, confusión que convenía dispar. La primera era establecer si los sindicatos tenían derecho a la huelga; sobre esta cuestión existía unanimidad general, aunque el derecho de huelga no fuera ilimitado. La segunda cuestión, más pertinente para esa Comisión, era la de si los Convenios núms. 87 y 98 comprendían el derecho de huelga y, en caso afirmativo, cuál era su alcance. Todos estaban de acuerdo en que el derecho de huelga no estaba expresamente mencionado en esos instrumentos. En el párrafo 142 de su Estudio, la Comisión de Expertos expresaba que el derecho de huelga «... parece darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87 ... » y que «... durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que consagrara o denegara expresamente el derecho de huelga». Aunque ello fuera cierto, constituía un argumento muy débil para permitir a los expertos delimitar de manera tan restrictiva la facultad de los gobiernos de restringir el derecho de huelga, invocando la naturaleza fundamental de ese derecho. Además de tratarse de un documento preparado por la Oficina, la historia legislativa del Convenio núm. 87 demostraba sin lugar a dudas que «el proyecto de convenio trata únicamente de la libertad sindical y no del derecho de huelga». Por otra parte, como señaló el portavoz de los empleadores, durante la discusión final sobre el Convenio núm. 98, en 1949, el Presidente de la Conferencia había declarado inaceptables dos enmiendas que tenían por objeto incorporar la garantía del derecho de huelga, por estar fuera del ámbito del Convenio núm. 98. El orador emitió, en consecuencia, la opinión de que el pasaje comentado era erróneo en cuanto al fundamento histórico de un derecho de huelga consustancial a esos Convenios.

130. El orador recordó que la Comisión de Expertos había mencionado por primera vez el derecho de huelga en su tercer Estudio general sobre esta materia, en 1959, en un solo párrafo y únicamente en relación con el sector público. En sus estudios siguientes, la Comisión había elaborado gradualmente sus opiniones sobre la materia, incluyendo siete párrafos en su Estudio general de 1973, 25 en 1983, hasta llegar a un capítulo aparte con no menos de 44 párrafos y muchos temas nuevos en 1994.

131. Al señalar que los expertos habían indicado en el párrafo 145 que «al no haber en los textos fundamentales una disposición que se refiera expresamente al derecho de huelga, los órganos de control de la OIT han debido pronunciarse sobre el alcance y el significado exacto de los Convenios en relación con este asunto», el orador declaró que la función de la Comisión de Expertos era interpretar las disposiciones existentes y no la de sustituir al legislador; no era su tarea crear exigencias en temas que las comisiones técnicas no habían podido llegar a un acuerdo. Fundarse sobre partes de frases del artículo 3 del Convenio núm. 87 como «las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen el derecho... de organizar sus... actividades y el de formular su programa de acción» constituía un método extremadamente indirecto y subjetivo para llegar a la conclusión de la inclusión del derecho de huelga en el Convenio núm. 87; se trata también de un razonamiento sorprendente, tratándose de un derecho fundamental como el de huelga. Para ello habría cabido esperar disposiciones expresas en el texto del Convenio.

132. El orador expresó que, en vista de que ambos Convenios habían omitido mencionar el derecho de huelga, sería conveniente reemplazar el enfoque maximalista de los expertos por un enfoque más pragmático en el que los convenios sólo se ocuparan de las prohibiciones generales del derecho de huelga, en lugar de hacer distinciones sutiles, como por ejemplo, si la huelga incluía o no servicios esenciales o si algunas categorías de funcionarios públicos ejercían o no la autoridad en nombre del Estado. Observando que los expertos parecían adoptar en el párrafo 160 un enfoque más pragmático sobre la cuestión de las huelgas en los servicios esenciales, dando curso de este modo a un deseo expresado desde hacía varios años por los empleadores, éstos interpretaban que la decisión sería tomada en cada caso y no a través del enfoque casi uniforme mencionado en la nota a pie de página 3 del párrafo 214 del Estudio de 1983, que había sido utilizado con frecuencia en el pasado.

133. El orador observó además que este año la Comisión de Expertos había abordado por primera vez el tema de la sustitución de huelguistas durante la huelga. El orador se declaró preocupado de que la Comisión de Expertos formulase una observación de ese tenor de modo abstracto, especialmente cuando se basaba en dos casos del Comité de Libertad Sindical, cuyas conclusiones y recomendaciones habían sido menos estrictas que la observación de los expertos en el párrafo 175, puesto que el Comité había concluido que existía un riesgo de limitación al derecho de huelga. Esta observación de la Comisión de Expertos, que podía ser invocada en el marco de la controversia política que tenía lugar en los Estados Unidos, era inoportuna sobre todo si se tenía en cuenta que se refería sólo a un aspecto de orden menor de un sistema complejo y equilibrado de relaciones laborales.

134. En respuesta a las críticas acerca de la actitud atribuida a los miembros empleadores con respecto a la OIT, a las normas, y a su apoyo a los órganos de control, actitud que habría cambiado radicalmente según algunos miembros trabajadores, el orador apoyó las observaciones generales de los empleadores sobre ese asunto y recordó que los que habían tratado de destruir el sistema eran ciertos países y no los empleadores. Estos, por el contrario, siempre lo habían apoyado, subordinando sus propias preocupaciones en aras del interés general.

135. El miembro empleador de Nicaragua agregó que el derecho de huelga no debería ejercerse sino después de haberse agotado todos los trámites previstos para la solución de conflictos. El miembro empleador de Rumania estimó que la Comisión de Expertos realizaba a veces interpretaciones del contenido de las normas, en contradicción con disposiciones de otras normas adoptadas por la OIT, y que el ejercicio del derecho de huelga, por ejemplo, podía menoscabar otros derechos fundamentales.

136. Los miembros trabajadores declararon que el derecho de huelga era un corolario indisoluble del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio núm. 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT. Sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia; para comprobarlo, era suficiente revisar los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87, las numerosas conclusiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y los sucesivos estudios generales sobre esa materia elaborados por la Comisión de Expertos. En su Estudio de 1994, la Comisión de Expertos había confirmado clara y formalmente dicha relación, consagrando un capítulo específico a los principios y modalidades del derecho de huelga, situándolo en el contexto actual de interdependencia creciente, mundialización de la economía, fragmentación de las empresas y obsesión por la competitividad. De este modo, los expertos habían elaborado un marco actualizado y operativo de orientaciones no sólo para la Comisión de la Conferencia sino también para todos los gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores.

137. Los miembros trabajadores pusieron de relieve que, como lo indicaba el párrafo 165 del Estudio, los objetivos de la huelga no podían limitarse únicamente a aquellos conflictos puramente vinculados a la empresa o al lugar de trabajo, en particular en razón del fenómeno de la fragmentación de empresas y de la internacionalización. Se trataba de la consecuencia lógica del hecho de que las actividades sindicales no se podían limitar a cuestiones estrictamente profesionales. La fragmentación de empresas se debía en parte a las políticas sociales de numerosos gobiernos, que acordaban múltiples ventajas a las pequeñas y medianas empresas; esto podía menoscabar los derechos colectivos si no se tomaban ciertas precauciones, como lo indicaba el párrafo 335. Por esa razón, las huelgas de solidaridad, las huelgas por sectores o a nivel nacional o internacional debían ser posibles.

138. Los miembros trabajadores señalaron además que hacía falta tener en cuenta este contexto cuando se trataba de las modalidades de huelgas, como los piquetes o la ocupación de los lugares de trabajo. Los jueces, que a menudo debían pronunciarse sobre esas cuestiones, tendían a reprimir esas modalidades de las huelgas, mientras deberían hacer todo lo posible, si el sistema jurídico lo permitía, para que se respetaran las obligaciones internacionales y la Constitución de la OIT. Los miembros trabajadores solicitaron también a los gobiernos que verificaran si las legislaciones, prácticas y jurisprudencias de sus países estaban en conformidad con los principios que se enunciaban en el párrafo 174 del Estudio general y, si así no fuera, que tomaran las medidas legislativas para corregir esa situación. Como estaba indicado en el párrafo 137, una legislación detallada y restrictiva no impediría las huelgas salvajes ni las acciones inorganizadas. Al limitar considerablemente el margen de maniobra de los sindicatos mediante restricciones legales o administrativas, los gobiernos y los empleadores podrían tener que afrontar con mayor frecuencia acciones, espontáneas.

139. Según los miembros trabajadores, las restricciones eventuales al derecho de huelga en los servicios esenciales y para ciertas categorías de funcionarios deberían ser definidas de manera restrictiva, puesto que implicaban una derogación de una regla general sobre un derecho fundamental. Los miembros trabajadores expresaron vivamente que esta matizada posición de los expertos pondría fin a una controversia que a veces había obstaculizado el trabajo de la Comisión de la Conferencia. En los párrafos 161 y 254 y siguientes, los expertos habían hecho hincapié, con razón, en la necesidad de acordar prioridad absoluta a las soluciones negociadas.

140. En sus observaciones finales sobre el derecho de huelga, los miembros trabajadores reiteraron su apoyo total al enfoque adoptado por la Comisión de Expertos y comentaron las observaciones de algunos oradores. En primer lugar, constataron que los

empleadores y los gobiernos aceptaban el principio del derecho de huelga; sus reservas no se refieren al derecho de huelga sino a las modalidades de ese derecho y a la medida en que las particularidades nacionales debían tenerse en cuenta. En segundo lugar, la mayoría de las reservas expresadas por los gobiernos se referían únicamente al derecho de huelga en la función pública, por considerar que se interpretaba muy restrictivamente. En tercer lugar, se sorprendían de que los empleadores hubieran utilizado las declaraciones de un delegado de los trabajadores en la Conferencia de 1949 y dijeron que preferían el método utilizado en el Estudio general que utilizaba la legislación y la práctica para evaluar la situación real en los países. En cuarto lugar, declararon que discutir nuevamente ante la Conferencia, como lo sugerían los miembros empleadores, un aspecto esencial de un convenio fundamental como el Convenio núm. 87, relativo a derechos humanos, no era la vía correcta. Tal discusión hacía correr el riesgo de que se paralizara el tripartismo de la OIT, en momentos en que ésta debía desarrollar una acción dinámica. Con respecto a la sugerencia de los miembros empleadores de confiar al legislador de la OIT, es decir, su Conferencia, la tarea de fijar las modalidades del derecho de huelga, los miembros trabajadores recordaron que en un período de sesiones precedente de la Conferencia, el Gobierno de Colombia, país con muy serios problemas de aplicación de los Convenios, núms. 87 y 98 incluso ante la Comisión de la Conferencia, había presentado un proyecto de resolución con la misma finalidad. En cambio, la Comisión de Expertos, de manera unánime, todos los miembros trabajadores y la gran mayoría de los miembros gubernamentales opinaban que la protección eficaz de la libertad sindical requería reglas y principios funcionales sobre las modalidades del derecho de huelga.

141. Los miembros trabajadores rechazaron la posición del miembro empleador de los Estados Unidos, según la cual la inclusión del Convenio núm. 87 como tal en una cláusula social no sería oportuna. Destacaron que los miembros empleadores en realidad sólo habían criticado uno de los diez capítulos de fondo del Estudio, expresando algunas reservas sobre ciertos aspectos en relación con el resto. Por lo tanto, reducir el Convenio sobre la libertad sindical a una sola frase en una cláusula social, no tendría mucho sentido.

142. En cuanto a las observaciones de los miembros empleadores y especialmente del miembro empleador de los Estados Unidos sobre los cambios que habían tenido lugar en el mundo y la necesidad de adaptarse a ellos, los miembros trabajadores eran perfectamente conscientes, pero no estaban dispuestos a aceptar que dicha adaptación acarrearía un debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y del sistema de negociación colectiva puesto en marcha con el paso de los años. Con respecto a un tema conexo, es decir el debate sobre la relación entre los derechos individuales y los colectivos, los miembros trabajadores declararon no poner en duda la importancia de los derechos individuales para los trabajadores, pero destacaron que la negociación colectiva y los derechos colectivos, en general, constituían una fuente de derecho muy valiosa para promover el desarrollo de los derechos individuales. Si bien estaban a favor de reforzar ciertos derechos individuales como los derechos a la igualdad de oportunidades, a la formación profesional, a la licencia por motivos familiares, etc., criticaban un enfoque individual tendente a debilitar la negociación colectiva.

143. Numerosos miembros trabajadores intervinieron para apoyar las observaciones generales precedentes, para destacar aspectos particulares de esta parte del Estudio general o para llamar la atención de la Comisión sobre la situación prevaleciente en ciertos países. Todos ellos adhirieron sin reservas a la interpretación dada por los expertos del artículo 3 del Convenio núm. 87 en lo relacionado con el derecho de huelga. El miembro trabajador

de Polonia destacó que la Comisión de Expertos no había hecho más que aplicar principios bien establecidos, puesto que el Convenio núm. 87 requería una interpretación dinámica y funcional. Según el miembro trabajador de Alemania, si los empleadores reconocían el principio del derecho de huelga, no era lógico que se opusieran a la manera en que la Comisión de Expertos interpretaba ese principio. Los miembros trabajadores de los Países Bajos y del Reino Unido declararon que los expertos habían elaborado sus opiniones sobre esa materia de manera prudente, gradual y equilibrada, con el apoyo de la mayoría de la Comisión de la Conferencia y que sería conveniente no quebrantar el consenso general que se había logrado. Recordando que la huelga era un medio esencial para la defensa de los intereses económicos, sociales y profesionales de los trabajadores, el miembro trabajador de Francia no aceptó la opinión de los empleadores sobre las huelgas de solidaridad, destacando que existían problemas de solidaridad general y que a menudo la estructura sindical era interprofesional. Criticó, además, el uso que los empleadores habían hecho de declaraciones efectuadas por un miembro trabajador en 1948 y que dramatizaran sobre las consecuencias de las huelgas. La verdadera solución consistía en no dar razones para hacer la huelga. Muchos otros miembros trabajadores se refirieron a diversos tipos de ataques al derecho de huelga, por ejemplo, las disposiciones que dan a la huelga el carácter de infracción penal, las frecuentes limitaciones impuestas a los funcionarios y los abusos en materia de fijación de servicios mínimos.

144. Varios miembros gubernamentales, entre ellos los de Alemania, Finlandia y Venezuela se mostraron de acuerdo, en general, con la posición la Comisión de Expertos sobre la huelga, considerada como un derecho indisociable de la libertad sindical, señalando además que la Comisión había precisado que no se trataba de un derecho absoluto. Según el miembro gubernamental de Venezuela, la Comisión no había hecho más que atenerse a reglas modernas de interpretación de las normas jurídicas, pues en lugar de una interpretación literal y exegética había preferido una interpretación más flexible, y dinámica que tuviera en cuenta no sólo el texto, sino también sus antecedentes, el contexto en que había sido adoptado y las finalidades perseguidas. Habría sido sorprendente que un derecho tan ampliamente reconocido hubiera sido excluido de la OIT por medio de una interpretación restrictiva. El miembro gubernamental de Alemania señaló que si los autores del Convenio no hubieran considerado que el derecho de huelga formaba parte de la libertad sindical, no habrían juzgado necesario precisar que el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios públicos no implicaba en absoluto la cuestión de su derecho de huelga (véase 30.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1947, Informe VII, página 112 en la versión francesa).

145. Varios miembros gubernamentales, en particular el de Alemania, señalaron que los problemas que se planteaban en esa materia estaban relacionados con la función pública, ya que el empleador era el Gobierno.

146. El miembro gubernamental de Belarús, reconociendo que los Convenios núms. 87 y 98 no hacían referencia expresa al derecho de huelga, declaró que ese derecho había sido siempre ejercido, se encontrara o no inscrito en la legislación nacional. La legitimidad de ese derecho debía apreciarse en función de las consecuencias que su ejercicio pudiera tener para la sociedad, las cuales deberían ser lo más limitadas posibles. En consecuencia, era deseable que estuviera encuadrado en un marco jurídico, pues no era más que uno de los medios de resolver conflictos, y su ejercicio debía limitarse a tales circunstancias. Cuando las consecuencias de la huelga se extendían más allá de la empresa, el Gobierno podría verse obligado a tomar medidas y a considerar la prohibición de la huelga.

147. El miembro gubernamental de Portugal, reconociendo que el derecho de huelga era realmente un corolario esencial del derecho sindical, expresó no obstante algunas dudas sobre el fundamento de ciertas consideraciones del Estudio referentes, por ejemplo, al ejercicio de ese derecho en la función pública, al mantenimiento de la relación de empleo, a las huelgas de solidaridad o de protesta contra la política económica y social, a la puesta en marcha de la huelga, a las formas lícitas de huelga, a las sanciones en caso de huelga ilegal y a los servicios mínimos. Para considerar los principios propuestos por la Comisión de Expertos como reglas de derecho internacional, habría hecho falta que la Conferencia los hubiera adoptado de conformidad con las reglas del tripartismo. En la hipótesis de que un convenio sobre este derecho se aprobara, ¿serían incluidas todas las reglas elaboradas por la Comisión de Expertos? ¿ratificarían el Convenio núm. 87 en esa nueva forma?

148. El miembro gubernamental de los Estados Unidos indicó que el Presidente de ese país había declarado que se promulgaría una ley que prohibiría reemplazar a los trabajadores en huelga. Las correspondientes enmiendas legislativas habían sido aprobadas ya por la Cámara de Representantes y estaban a consideración del Senado.

...

Anexo 10

Extracto del discurso de Alfred Wisskirchen, Vicepresidente empleador de la Comisión de Normas, de la Conferencia, con ocasión de la presentación del informe de dicha Comisión a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89.ª reunión, Ginebra, 2001

Esta Comisión de la Conferencia se creó hace 75 años, en 1926, como nos acaba de recordar nuestra ponente. Asimismo, pues, puede hablarse de cierta madurez o sabiduría. No obstante, vale la pena mirar con un ojo crítico lo que se hace ya que prácticamente todo puede mejorarse empezando, por la base para nuestro trabajo, es decir, principalmente el conjunto de normas internacionales del trabajo que ha elaborado la OIT.

Desde el año 1995, las normas son objeto de un examen sistemático y se han clasificado en normas que están todavía de actualidad, normas que hay que revisar y normas totalmente obsoletas.

Estos trabajos de revisión deben completarse en un futuro cercano, por lo que no consideramos realista excluir de nuestra revisión todas las normas a partir de 1985. La tasa a veces horriblemente baja de ratificación de los convenios recientes contradice la expectativa de que todas las normas de los últimos 15 o 16 años sean todavía adecuadas en el presente y en el futuro, y sean a la vez valiosas.

También queremos que entren en vigor las enmiendas a la Constitución adoptadas hace cuatro años para eliminar las normas obsoletas, ya que la ratificación lenta de las enmiendas a la Constitución podría ser acompañada por una campaña de ratificación de la OIT, algo que la Organización por lo general hace con éxito.

Tampoco es razonable que se realicen extensas deliberaciones acerca de si se debería alentar a un país a respetar un convenio, cuando éste mismo ha sido dejado totalmente de lado por el Consejo de Administración y no puede ser ratificado. Es el caso que Chile ha vivido este año respecto al Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35). En sus conclusiones del año 1995, nuestra Comisión había manifestado que debería revisarse este Convenio.

La modernización de las normas es, obviamente, un requisito aún más importante para el futuro. Tras numerosos debates extensos hemos adoptado medidas que nos van a llevar por buen rumbo. Esperamos sencillamente que estas intenciones se respeten en el futuro, y en vez de elaborar productos para el consumo de masas más vale elaborar normas más convenientes y eficaces.

Es evidente que en este proceso de revisión hay que incorporar el sistema de control, que abarca, inter alia, la Comisión de Expertos. Su mandato, que consiste en examinar las memorias de los Estados Miembros en lo que se refiere a las normas del trabajo, no ha sido modificado.

Sin embargo, en el marco de este proceso, esta Comisión no debe empeñarse simplemente en la evolución de la legislación, y no debe presentar interpretaciones obligatorias de las normas, en virtud de las disposiciones de la Constitución, sobre todo del artículo 37, donde se estipula que esto solamente incumbe a la Corte Internacional de Justicia.

Hay que concentrarse más bien en las observaciones de los expertos en el informe. Este año nos presentaron el informe más extenso de la historia de la Comisión. La parte general del Informe de los expertos se duplicó con relación al año pasado.

En cuanto a la credibilidad de la Comisión de Expertos, no vale la pena que los Estados Miembros reciban llamados urgentes para ratificar el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) cuando en el Consejo de Administración, tras largos debates, no se ha manifestado ninguna recomendación en este sentido.

Una declaración política que esté reñida con una decisión del Consejo de Administración sólo se puede considerar una medida que rebasa las competencias de la Comisión de Expertos.

En el orden el día de la Organización figuran detalles relativos al refuerzo y a la aplicación del sistema del control de las normas. Esta es una tarea que hay que acelerar.

Antes de abordar los temas individuales, querría comentar la sesión de homenaje al Sr. Zenger, recientemente fallecido. Nosotros le rendimos homenaje como se merece. Fue un funcionario extraordinario de esta casa, un hombre leal. Lo conocimos durante muchos años y lloramos su muerte prematura. Nunca olvidaremos al Sr. Zenger.

Habida cuenta del 50.º aniversario del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), en la Comisión, por supuesto, abordamos este tema tan importante. El principio no se pone en tela de juicio. El trato en pie de igualdad y la eliminación de cualquier tipo de discriminación en base al género es nada más y nada menos que el reflejo de la necesidad de respetar la dignidad del ser humano.

No obstante, no hay que examinar únicamente las diferencias de salario utilizando medios estadísticos. Los expertos reconocen también que estas diferencias se deben a menudo a la diferencia de formación y de aptitudes. Las dificultades reales estriban en que: para determinar la igualdad en el trabajo no tenemos ningún sistema uniforme reconocido. Hay que ceñirse a un proceso de evaluación y de reevaluación y, por eso, los empleadores y los trabajadores y sus organismos deberán ponerse de acuerdo al respecto.

Mantuvimos un debate muy interesante sobre el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), un debate basado en las observaciones de los expertos, que representa casi el 33 por ciento del informe.

Esto es sorprendente porque los expertos en numerosas ocasiones aseguran que la baja cantidad de memorias remitidas por los Estados Miembros no les permite hacer un cuadro general de la legislación y prácticas conexas vigentes en los Estados.

Así pues, los expertos basan sus observaciones en hechos insuficientes, efectuando así un trabajo puramente abstracto, teórico. Se constata claramente la voluntad de poner en entredicho observaciones anteriores de los empleados.

Respecto de los detalles y a la luz de la amplitud del debate relativo al informe en esta Comisión, hemos de referirnos a dicho informe.

El objetivo principal del Convenio, que merece nuestro apoyo sin reservas, sencillamente es impedir el trabajo forzoso. Durante el debate los expertos mencionaron los últimos acontecimientos y el hecho de que muchos países privatizaran parcial o totalmente el sistema carcelario.

Al contrario de lo que aseveran los expertos, este fenómeno no se ha convertido en práctica y, por ende, no fue objeto de disposiciones en el Convenio. Empero, la redacción del Convenio si bien no tiene en cuenta este fenómeno, tiene todo su sentido.

Los expertos no dedican suficiente atención al hecho de que la represión, en un Estado, puede ir acompañada por un deber de trabajar. La responsabilidad incumbe exclusivamente a los mismos países. Por consiguiente, no podemos aceptar las exigencias de los expertos

cuando dicen que el trabajo en las cárceles sólo es posible cuando hay un consentimiento total de los interesados. Los expertos dicen que las mismas condiciones, o casi, del mercado de trabajo se han de aplicar en este caso. Debo decirles que esta situación no existe en las cárceles, por eso el hecho de que no se acepte un trabajo da pie a muchos inconvenientes.

El argumento relativo a la libre competencia equitativa nos convence menos aún. El objetivo del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), es la protección individual de las personas. Las condiciones reales demuestran que no hay violación de la competencia, porque, de no ser así, las empresas recurrirían a este tipo de trabajo, mientras que, en la realidad, se observa lo contrario. Son pocas las empresas que ofrecen empleos de esta índole debido a la baja productividad de los presos. También hay que tener en cuenta los costos y los riesgos, que son demasiado altos.

Sin embargo, lo que nunca se ha puesto en tela de juicio en la Comisión es que un empleo para los presos es determinante para su reintegración en la sociedad. Así pues, la contratación de los presos interesa al Estado y a la sociedad. Ahora bien, tampoco se puede cuestionar el que este tipo de actividad se ha de realizar con la estrecha colaboración de las empresas privadas. La interpretación no vinculante del Convenio núm. 29 por los expertos merece un examen crítico.

Uno de los temas de discusión permanentes de nuestra Comisión son los aspectos del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que nos conciernen. Es una perogrullada tener que señalar desde hace tantos años que no hay política de empleo exitosa en sí; que es necesario más bien poner en consonancia el conjunto de políticas de distintas esferas.

Este año los expertos solicitan prestaciones sociales para estabilizar la demanda en el mercado interno mediante el consumo privado y por consiguiente disminuir la esperada pérdida de empleos. Sin embargo, no se hace hincapié en el segundo aspecto de la cuestión. En las economías desarrolladas, los empleadores desempeñan un papel central en la financiación de las prestaciones sociales; prestaciones sociales más altas reducen la capacidad de inversión de las empresas cuando las inversiones son una condición previa para el crecimiento y el empleo.

Nuestra opinión queda reflejada en la parte general del informe de la Comisión. Lo mismo se puede decir en el caso de la seguridad social. Los expertos se suelen congratular por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), al que le atribuyen una enorme flexibilidad. Los expertos no se oponen a una tendencia que se ve por doquier en el mundo acerca de una competencia que antaño incumbía solamente al Estado. Ahora estas competencias están cayendo cada vez más en la esfera privada. Los expertos quieren ante todo ceñirse a los principios de organización y administración consagrados en el Convenio hasta ahora. Quieren una administración por el Estado y la participación de los trabajadores en el sistema social. Para nosotros, esta actitud es incoherente, si lo que se quiere es un comportamiento lógico de economía de mercado.

En la segunda parte de la discusión general examinamos un estudio sobre tres convenios relativos a la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria. El más antiguo dimana del año 1919, año de la creación de la OIT, y el más reciente de 1948. Los tres instrumentos prevén una prohibición completa del trabajo nocturno de las mujeres.

En el año 1990, el Convenio núm. 89 recibió un Protocolo que da lugar a ciertas excepciones cuidadosamente especificadas. El estudio de conjunto nos demuestra sobre todo el contexto histórico y los motivos históricos que dieron pie a esta reglamentación. Merece destacar que en aquel entonces el trabajo nocturno era más nocivo para las mujeres que para los hombres, lo que se pone en tela de juicio hoy en día puesto que puede perjudicar tanto a hombres como a mujeres, si bien muchos trabajadores lo aceptan sin más particular.

Una organización del trabajo y de los turnos inteligente permite reducir la carga; la cuestión de género no importa.

En diferentes grados, se puede admitir que el trabajo nocturno es ineludible. En el sector de los servicios, se recurre más y más al trabajo nocturno, además de los servicios tradicionales. Además, aparte del aspecto médico del trabajo nocturno ya sabemos claramente cuáles son las incidencias de esta prohibición para las mujeres en el mercado laboral. Esta prohibición se hace en detrimento de las mujeres, lo que queda demostrado por las cifras de que se dispone.

A nivel jurídico, la prohibición del trabajo nocturno tropieza con numerosos instrumentos y actos legislativos nacionales e internacionales que prohíben la discriminación por motivos de género. Me refiero en particular a los de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Los Estados no tienen más opción que renunciar a su prohibición nacional del trabajo nocturno o, en caso de que proceda, notificar la retirada de las normas de la OIT contrarias a estas prácticas. Por ende, la eliminación de estos convenios debería ser lograda.

La doble carga de trabajo de muchas mujeres no se aplica a todas ellas. Esa doble carga, de vida familiar y cuidado de los hijos, obedece a comportamientos antiguos sin que el derecho lo exija. Pero esas definiciones son contradictorias con las prohibiciones de discriminación vigentes y la necesidad de un trato igual.

En estas circunstancias, el intento de mantener la prohibición especial del trabajo nocturno para la mujer y a la vez de evitar la discriminación es algo imposible en la realidad, y es intelectualmente inaceptable.

La OIT debería lograr lo antes posible eliminar la eliminación contra las mujeres, lo que aumentaría la credibilidad de esos convenios.

En la tercera parte de la discusión general abordamos el informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente.

Los empleadores consideramos que las funciones y la atribución del personal son de gran importancia y comprendemos muy bien la necesidad de un estatuto especial para ese personal en el seno de la sociedad. Las condiciones de trabajo deben adaptarse a ello, cosa que no puede lograrse de manera unificada en el mundo, pero sí cada Estado. Los docentes no deben quedar en los niveles más bajos de la escala social.

Es también evidente para nosotros que la formación de docentes debe ser considerada como algo permanente durante toda su carrera. Por consiguiente, deben tomarse disposiciones para brindar formación continua y especializada a ese respecto, esperamos que los propios docentes también tomen iniciativas.

Diré sólo unas pocas palabras sobre el derecho de huelga, cuestión que va a ser tratada por el Sr. Cortebeek.

El derecho a la lucha social y el derecho de huelga existe prácticamente en todos los países del mundo, pero varía según los países. Por esta razón, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo reconoce el derecho de huelga cuando está «ejercicio de conformidad con las leyes de cada país».

Esa distinción fue la razón por la cual el derecho de huelga no se reglamenta en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). No es que ese derecho haya sido olvidado, sino que en la preparación y, ulteriormente, en la adopción de ese Convenio, se excluyó específicamente el derecho de huelga de esa reglamentación. Esto lo testimonian numerosos documentos.

Nos hemos referido a esos documentos en repetidas ocasiones este año, cuando se abordó el caso de Etiopía, y los remito al informe de nuestra Comisión. Lo que es más im-

portante aún, en 1994 tomamos posición sobre el derecho de huelga; para ello los remito al informe de la Comisión (*Actas Provisionales* núm. 25, párrafos 115 a 134, donde encontrarán todos los detalles. Por ese motivo hoy hablaré poco de ello.

Antes de referirme a los casos individuales, echaremos un vistazo a las numerosas cifras y estadísticas que figuran en el Informe de la Comisión de Expertos y la manera en que se han cumplido o no los requisitos relativos a la presentación de los informes. En este caso, hemos comprobado numerosas fallas. Si bien hay algunos casos de evolución positiva, no podemos definir una tendencia fundamental. Muchos Estados Miembros no envían sus informes, lo hacen parcialmente, y esto a lo largo de muchos años consecutivos. En el párrafo 193 del Informe de la Comisión de Expertos se expresa la esperanza, reiterada desde hace dos años, de que mejore la situación y se proporciona la lista de los países que hay que mencionar de manera sistemática porque no envían sus informes entre el final de las reuniones de la Comisión de Expertos y el comienzo de la Conferencia. En los años próximos vamos a estudiar eso muy particularmente.

La tarea principal de nuestra Comisión es el examen de casos individuales. Este año hemos examinado 24 de los 26 que figuran en la lista.

De conformidad con las disposiciones de la Conferencia del año pasado y del Consejo de Administración, hemos dedicado una reunión especial a Myanmar, en relación con el Convenio núm. 29. Se trata de un caso particularmente grave de trabajo forzoso.

En Myanmar el trabajo forzoso existe desde hace tiempo, y es aplicado por las autoridades militares y civiles. Todos los órganos de control de la OIT, incluida una comisión de encuesta especial, han exigido una modificación de la legislación pertinente y, muy particularmente, la supresión del trabajo forzoso en la práctica.

Un equipo de alto nivel, independiente ha de verificar este año si esas medidas adoptadas por Myanmar se cumplen en la práctica o no.

La Comisión de la Conferencia ha establecido una lista de condiciones que deben cumplirse previamente para que la misión de alto nivel pueda dar una opinión objetiva de la situación en todo el país. Los debates que mantuvimos en la Comisión figuran en la parte III del informe, donde se consignan esos debates. Es la primera vez que existe una tercera parte.

También queremos señalarles los otros casos individuales. Ha habido evoluciones positivas y negativas. Por ejemplo, en el caso de Colombia, nuestra Comisión le dedicó un párrafo especial del informe. Los párrafos especiales contienen casi exclusivamente comentarios críticos sobre Belarús, Etiopía, Myanmar y Venezuela, todos en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Myanmar figura en la lista de países que cometen violaciones constantes. Lo mismo sucede con el Sudán, vista la violación desde hace varios años del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Para concluir, recomendamos la adopción de la totalidad del informe y esperamos que puedan consagrarle una atención particular.

Anexo 11

Lista de otros documentos de importancia y de algunas facilidades de acceso por Internet a documentos e informaciones relacionados con la acción normativa de la OIT

- OIE: *El Comité de Libertad Sindical*. Nota presentada por los miembros empleadores del Comité (Ginebra, marzo de 1996).
- OIE: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Guía para empleadores (Ginebra, 1999).
- OIE: Sitio Web: www.ioe-emp.org
- OIT: *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* (Ginebra, edición de 1998).
- OIT: *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984* (Ginebra, 1985), con suplementos que contienen los instrumentos adoptados entre 1985 y 1997.
- OIT: *Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos* (Ginebra, 1995).
- OIT: *Las normas internacionales del trabajo*. Manual de Educación obrera, (Ginebra, 1998).
- OIT, Consejo de Administración, 212.^a reunión, febr.-marzo de 1980: *Memorándum relativo a la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes*, documento GB.212/SC/4/1.
- OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, documento rev. 2 (Ginebra 1998)
- OIT: Número especial sobre *Derechos laborales, Derechos humanos*, de la *Revista Internacional del Trabajo* (OIT, Ginebra), volumen 117, núm. 2, 1998.
- OIT: Sitios y páginas Web:
www.ilo.org
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/index.htm>
[http:// www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm)
[http:// www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp2.htm)



Oficina de Actividades para los Empleadores

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Fax: (41-22) 799 89 48
E-mail: actemp@ilo.org

ISBN 92-2-310837-3