



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

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

INDICE

	Páginas
PRIMERA PARTE: <i>Informe general</i>	
A. Introducción	1
B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo.....	10
C. Memorias solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 137) y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario 1973	33
D. Cumplimiento de las obligaciones específicas.....	43
SEGUNDA PARTE: <i>Observaciones e informaciones relativas a algunos países</i>	57
I. <i>Observaciones e informaciones relativas a las memorias sobre los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución)</i>	57
A. Observaciones generales e informaciones sobre algunos países.....	57
B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios.....	60
II. <i>Observaciones e informaciones sobre la aplicación de los convenios en los territorios no metropolitanos (artículos 22 y 35 de la Constitución)</i>	116
Informaciones relativas a ciertos territorios.....	116
Anexo I. <i>Cuadro de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución)</i>	117
Anexo II. <i>Cuadro estadístico de las memorias sobre los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución)</i>	120
III. <i>Sumisión a las autoridades competentes de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución)</i>	121
IV. <i>Memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19 de la Constitución)</i>	122
<i>Índice por países de las observaciones e informaciones contenidas en el informe</i>	123

TERCERA PARTE: <i>Sesión especial para examinar acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).</i>	1
A. Actas de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas	1
B. Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativa a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).....	11
C. Otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),.....	28
D. Informe del Equipo de Alto Nivel (documentos del Consejo de Administración GB.282/4 y GB.282/4/Anexos)	40
E. Actas de la discusión en el Consejo de Administración (en su 282. ^a reunión) sobre acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (documento del Consejo de Administración GB.282/PV).....	104
F. Informe de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT a Myanmar (19-25 de febrero de 2002) (documento del Consejo de Administración GB.283/5/2)	121
G. Nuevos acontecimientos producidos tras el regreso de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT (documento del Consejo de Administración GB.283/5/3)	152

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

PRIMERA PARTE

INFORME GENERAL

A. Introducción

1. De conformidad con el artículo 7 de su Reglamento, la Conferencia estableció la Comisión para considerar e informar sobre el punto III del orden del día: «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones». Integraron la Comisión 210 miembros: 117 miembros gubernamentales, 15 miembros empleadores y 78 miembros trabajadores. También formaron parte de la Comisión 10 miembros gubernamentales adjuntos, 60 miembros empleadores adjuntos y 132 miembros trabajadores adjuntos¹. Además, 38 organizaciones no gubernamentales internacionales estuvieron representadas por observadores.

2. La Comisión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Michel Thierry (miembro gubernamental, Francia).

Vicepresidentes: Sr. Alfred Wisskirchen (miembro empleador, Alemania),
Sr. Luc Cortebeek (miembro trabajador, Bélgica).

Ponente: Sr. Sergio Paixao Pardo (miembro gubernamental de Brasil).

3. La Comisión celebró 16 sesiones.

4. De conformidad con su mandato, la Comisión procedió al examen de los siguientes asuntos: i) informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución; ii) memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, presentadas de conformidad con los artículos 22 y 35 de la Constitución; y iii) memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre el Convenio sobre trabajo portuario, 1973 (núm. 137) y su Recomendación (núm. 145)². El Consejo de Administración también solicitó a la Comisión que celebrase una sesión especial sobre la aplicación por Myanmar del Convenio

¹ Para los cambios en la composición de la Comisión, véanse los informes de la Comisión de Proposiciones, *Actas Provisionales* núms. 4-1 a 4-1L.

² Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo – Parte 1A: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; Parte 1B: Trabajo portuario: repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas.

sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en aplicación de la resolución adoptada por la Conferencia en 2000 ³.

Trabajos de la Comisión

5. Conforme con la práctica habitual, la Comisión inició su labor con una discusión general sobre la aplicación de los convenios (en particular, sobre los convenios ratificados) y de las recomendaciones, así como sobre la manera en que los Estados Miembros cumplen con las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT. Esta parte de la discusión se refirió a la primera parte del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La segunda parte de la discusión general se dedicó al *Estudio general* de la Comisión de Expertos relativo al trabajo portuario. La Comisión celebró una sesión especial sobre el caso de Myanmar. Durante la segunda semana, la Comisión examinó varios casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados, el cumplimiento de la obligación de presentación de memorias y la de someter los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades nacionales competentes.
6. El examen de los casos individuales, que constituye la tarea esencial de la Comisión, se basó principalmente en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos y en las explicaciones escritas u orales facilitadas por los gobiernos interesados. Como de costumbre, la Comisión se refirió también a las discusiones celebradas en años anteriores, a los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como también, llegado el caso, a los informes de los otros órganos de control de la OIT y de otras organizaciones internacionales. Como de costumbre, en virtud del poco tiempo disponible, la Comisión se vio obligada a realizar entre las observaciones de la Comisión de Expertos una selección de un número limitado de casos a discutir. La Comisión confía en que todos aquellos gobiernos de países sobre los que hubo una discusión individual se esforzarán por tomar las medidas solicitadas para cumplir con las obligaciones que han asumido en relación con las normas. Las Partes II y III del presente informe contienen un resumen de las informaciones proporcionadas por los gobiernos, de las discusiones celebradas y de las conclusiones adoptadas por la Comisión sobre los casos individuales seleccionados.
7. Los miembros trabajadores presentaron un proyecto de lista de casos, después de una discusión en el Grupo de los Trabajadores. Destacaron la dificultad que implicaba la elección de los casos individuales a discutir dada la gran cantidad de casos de incumplimiento o de dificultades en la aplicación de los Convenios ratificados y el limitado período de tiempo para discutirlos. Sería deseable en el futuro poder discutir más casos que los 24 previstos para esta Conferencia. En respuesta al nuevo llamamiento de los representantes gubernamentales a una mayor transparencia en la elaboración de la lista, recordaron los criterios utilizados para la elección de los casos a discutir. En primer lugar estaban las notas al pie de página que figuraban en el informe de la Comisión de Expertos donde se solicitaba a algunos gobiernos que suministren información completa a la Conferencia. Estas notas de pie de página se encuentran normalmente al final de la observación y ésta debería ser la práctica continua a efectos de que los trabajadores tengan una clara señal de la solicitud de la Comisión de Expertos. A este respecto, la Comisión de Expertos solicita expresamente a la Comisión de la Conferencia que se discuta el caso. Este año hay tres notas al pie de página: una en relación con Birmania (Myanmar) para el [Convenio núm. 29](#) — una reunión especial estará consagrada a la discusión de este caso — y dos en relación con Paraguay para los [Convenios núms. 79 y 90](#). Otros criterios

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

que guían la elección de estos casos, son los debates y las conclusiones de la anterior reunión de la Comisión de Aplicación de Normas, con atención particular para los casos incluidos en un párrafo especial del informe de la Comisión; la naturaleza de las observaciones de la Comisión de Expertos; la calidad y alcance de las respuestas suministradas por el Gobierno y reproducidas en el informe de la Comisión o, por el contrario, la ausencia de respuestas por parte del Gobierno; los comentarios recibidos de las organizaciones de trabajadores y empleadores a nivel nacional e internacional; los informes de los otros órganos de control de la OIT y otras organizaciones internacionales; los acontecimientos recientes a nivel nacional; y las declaraciones del Grupo de los Trabajadores durante la adopción de la lista de casos individuales el año anterior. La búsqueda de un equilibrio entre las regiones y los tipos de convenios es igualmente tomada en consideración. Si las normas fundamentales, en especial las relativas a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, reciben siempre y a justo título gran atención, es también importante contemplar los problemas de aplicación y los avances relativos a los denominados convenios técnicos. Este año, el número elevado de casos en la lista relacionados con la aplicación de los [Convenios núms. 87 y 98](#), se explica por el hecho de que en este período de rápida mundialización, los derechos sindicales se ven cada vez más afectados y las violaciones de los derechos fundamentales de los sindicalistas son más numerosas. Además, el aumento en el número de ratificaciones de los convenios fundamentales tiene, evidentemente, consecuencias para el control de la aplicación de estos convenios.

8. Los miembros trabajadores señalaron a la atención de la Comisión de Expertos, la Oficina, los gobiernos en cuestión y la presente Comisión que deseaban volver en el momento oportuno sobre 8 casos si no se constatan evoluciones positivas y solicitaron a la Comisión de Expertos que los incluya en su informe para el 2003. *Argentina*, en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 ([núm. 87](#)) y el Convenio sobre la protección del salario, 1949 ([núm. 95](#)). La crisis económica y social de este país afecta hoy a millones de trabajadores y trabajadoras quienes, con o sin empleo, han expresado por medio de manifestaciones su descontento. Se reconoció que se llevan a cabo negociaciones y que las organizaciones argentinas esperan lograr una solución. Los casos muy preocupantes de sanciones y de represiones de la actividad sindical constituyen, en particular, graves precedentes. *Brasil*, en relación con el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 ([núm. 111](#)) que fue objeto de discusiones en varias oportunidades sobre diferentes cuestiones especialmente ligadas a la discriminación en materia de empleo, incluida la discriminación salarial basada en el sexo o la raza; declararon que estarán particularmente atentos en lo que respecta a esta situación. *Birmania (Myanmar)*, en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 ([núm. 87](#)), debido a las difíciles discusiones del año pasado con el Gobierno de Birmania sobre las violaciones manifiestas a la libertad sindical en el país. Las conclusiones de la Comisión fueron incluidas en un párrafo especial y el caso fue también mencionado como un caso de incumplimiento continuo. Los miembros trabajadores destacaron que no olvidaban este caso y que volverían a él lo antes posible. *Camerún*, en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 ([núm. 87](#)) dadas las conclusiones adoptadas en 2001 por la Comisión, que fueron incluidas en un párrafo especial. Se trataba sobre todo de la no aplicación del Convenio [núm. 87](#) a nivel de la legislación. Están en curso modificaciones legislativas, pero aún existen problemas en distintas áreas por lo que la situación debe ser seguida atentamente. *La República Islámica del Irán*, en relación con el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 ([núm. 111](#)), teniendo en cuenta los numerosos años de discusión sobre graves problemas de discriminación de los que las mujeres son las principales víctimas. Los miembros trabajadores reiteraron firmemente su apoyo al pueblo iraní. No tratar este caso este año no significa que estimen que la situación está resuelta. Están a la espera del informe de la misión de asistencia técnica que visitó Irán en 2002 que

será sometido para su examen y las observaciones de la Comisión de Expertos sobre cualquier avance. Volverán ciertamente sobre este caso en una próxima reunión de la Comisión. *Japón*, en relación con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), dada la situación grave que existe desde hace varias décadas y para la cual no existen aún soluciones satisfactorias para todas las partes involucradas. Los miembros trabajadores lamentaron que el Gobierno no hubiera tomado las medidas necesarias. Conjuntamente con los miembros empleadores se comprometieron a incluir en el orden del día de la Comisión del año próximo la aplicación por parte de Japón del Convenio núm. 29. *Kenya*, en relación con el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El año pasado, los miembros trabajadores declararon, en ocasión de la presentación de la lista, que deseaban volver a discutir los problemas en Kenya relativos al derecho a la negociación colectiva si la situación no mejoraba. Se desprende del informe de la Comisión de Expertos de este año que se ha constituido un grupo de trabajo que estudiará la revisión de la legislación sobre la negociación colectiva de los funcionarios públicos y que existen progresos en cuanto al registro de las organizaciones sindicales. Los miembros trabajadores mencionaron que seguirían atentos y que se reservaban el derecho de volver sobre este caso en el momento oportuno. *Noruega*, en relación con el Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115). Los miembros trabajadores expresaron el deseo de establecer un diálogo con el Gobierno de Noruega sobre el tema de la protección de los trabajadores contra las radiaciones. El hecho de que hubieran decidido no llevar a cabo esta discusión este año no significa que consideren que las violaciones no son graves. Esperan firmemente no tener que incluir este caso en una próxima lista aunque se reservan la posibilidad de hacerlo si la situación no evoluciona rápida y positivamente.

9. Los miembros trabajadores insistieron sobre la importancia de una verdadera colaboración de los representantes de los gobiernos inscritos en la lista. La elección de los casos a tratar es muy difícil de llevar a cabo y sería lamentable no debatir ciertos casos porque los gobiernos implicados estuvieran ausentes. Solicitaron también a los representantes de los gobiernos que se esforzaran por limitar su tiempo de uso de la palabra para hacer posible el diálogo con todos los gobiernos cuyo caso figure en la lista.
10. Los miembros empleadores afirmaron que, como en años anteriores, no estaban satisfechos con la lista de casos individuales que examinará la Comisión de la Conferencia. El hecho de que se hayan seleccionado 24 casos para su examen es demasiado para este año en el que se realizan las elecciones del Consejo de Administración. La experiencia ha demostrado que son necesarias reuniones nocturnas de la Comisión para examinar todos estos casos. Puesto que sólo algunos miembros asisten a las reuniones nocturnas, esto iría en detrimento de la labor y la imagen de la Comisión. Recordando que la Comisión es un órgano de control de todas las normas internacionales, lamentaron que muchos de los casos se refieran a los [Convenios núms. 87 y 98](#) sobre libertad sindical y negociación colectiva. Además, señalaron que existe un comité específico que trata las violaciones a la libertad sindical. La presente Comisión no es un órgano auxiliar del Comité. Los casos que figuran en la lista deberían reflejar las distintas normas internacionales del trabajo.
11. En cuanto al caso relativo a la aplicación por parte de Japón del [Convenio núm. 29](#), los miembros empleadores manifestaron que si existiera un acuerdo tripartito de la delegación del Japón para que la Comisión examine el caso en 2003, lo podrían apoyar.
12. Los miembros empleadores lamentaron que la Comisión no cuente con criterios específicos para la elección de los casos individuales que se han de examinar. Aunque los miembros trabajadores hayan señalado una serie de criterios acertados y útiles que han servido de base para su selección de casos, se podrían también haber elaborado listas muy diferentes en base a los mismos criterios. Los miembros empleadores están convencidos de que el criterio de si los Estados Miembros cumplen con sus obligaciones que surgen de la

ratificación de un convenio es una cuestión estrictamente jurídica. Por otra parte, la cuestión de la selección de casos individuales para su examen es en la práctica una cuestión sumamente política. Los únicos criterios válidos para la selección de casos son la seriedad y la persistencia de los casos de no cumplimiento con los convenios ratificados. Sin embargo, este criterio resulta difícil de aplicar en la práctica. Por esta razón, es necesario establecer criterios negativos o auxiliares. Un criterio importante es evitar el examen persistente de los mismos casos. Esto sólo podría justificarse si se demuestra que se trata de un caso muy serio. Además, el número de casos a examinar debería limitarse a 20. Por último, la labor de la Comisión debe estar sujeta a una estricta gestión del tiempo. Esto forma parte de la disciplina necesaria para poder examinar todos los casos de la lista.

- 13.** El miembro gubernamental de la República de Corea declaró que su Gobierno tomó debida nota de los comentarios de los portavoces de los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores relacionados con la selección de los casos individuales.
- 14.** El miembro gubernamental de Japón señaló que el caso sobre la aplicación del Convenio [núm. 29](#) sobre el trabajo forzoso por parte de Japón, no estaba incluido en la lista de casos individuales que serían tratados en la presente reunión de la Comisión de la Conferencia. Afirmó que su Gobierno presentará oportunamente una comunicación sobre el caso para la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Expresó su confianza en que el caso será reexaminado detenidamente por la Comisión de Expertos a la luz de las comunicaciones enviadas tanto por su Gobierno como por la Unión Sindical de las Industrias Navieras y de Mecánica de Japón. Recordó que la posición de su Gobierno sobre esta cuestión había sido expresada en reiteradas oportunidades, pidió a la Comisión no prejuzgar sobre el curso de las futuras discusiones sobre el caso y aclaró que no existe un acuerdo tripartito en Japón para que este caso se examine el año próximo como lo han señalado anteriores oradores.
- 15.** El miembro gubernamental de Venezuela protestó contra la decisión de incluir en la lista de casos individuales el caso de su país en relación con la aplicación del Convenio [núm. 87](#).
- 16.** El miembro trabajador de Francia señaló que reducir el número de casos individuales examinados equivaldría a disminuir el papel de la Comisión de la Conferencia. Más bien sería conveniente aumentar el número de casos individuales a examinar por la Comisión. Esto podría llevarse a cabo mejorando los métodos de trabajo de la Comisión. En cuanto al caso de Japón, indicó que con el paso del tiempo las víctimas estaban desapareciendo y por ello lamentó el hecho de que no hubiera podido encontrarse una solución a este problema de tan larga data.
- 17.** En relación con la discusión general, los miembros empleadores subrayaron que la Comisión de la Conferencia debía prestar atención a nuevas cuestiones que merecían ser debatidas. Esto podría incluir una evaluación de acontecimientos pasados. En ciertas ocasiones se había sugerido omitir o acortar de manera considerable la discusión general; sin embargo, los miembros empleadores no apoyaron esta opinión. Es siempre oportuno discutir sobre la manera de perfeccionar la discusión general, pero debe aclararse su objetivo. La discusión general debe ser una oportunidad para debatir importantes problemas generales relacionados con el sistema de control, en particular en lo que respecta a sus objetivos, propósitos, posibilidades, límites y áreas de mejora. Es inapropiado e incluso engañoso debatir tales cuestiones generales en el marco de un caso individual respecto de un Estado Miembro en particular. El informe de la Comisión de Expertos, que constituye una base importante pero no exclusiva para los debates de la Comisión de la Conferencia, contiene una parte general. Si la Comisión de la Conferencia suprimiera la discusión general, se privaría de toda posibilidad de examinar en forma detallada y fructífera, las cuestiones de importancia general planteadas por la Comisión de

Expertos. Esto no significa que la discusión general debería ser utilizada para descripciones detalladas de situaciones nacionales, que por el contrario deberían ser planteadas durante la discusión de los casos individuales. En consecuencia, los miembros empleadores opinaron que aunque era necesario evaluar los gastos, el ahorro no justificaría una reducción de la discusión general que era esencial. Además, se trata del equilibrio entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos que no debe confundirse con la cuestión sobre si los métodos de trabajo, especialmente en áreas técnicas, podían y debían ser mejorados.

- 18.** El miembro gubernamental de Estados Unidos, hablando también en nombre del grupo de Países Industrializados de Economía de Mercado (IMEC), declaró que la discusión general debería centrarse en las nuevas cuestiones de suma importancia y que el conjunto de las intervenciones debe limitarse al máximo. Los denominados casos «automáticos» deberían examinarse en la primera semana de la Conferencia, dado que los gobiernos ya han tomado conocimiento del informe de la Comisión de Expertos, que se encuentra a su disposición en marzo, concediéndoles así suficiente tiempo de preparación. La Comisión de la Conferencia debe alcanzar un consenso tripartito sobre criterios específicos para la selección de los casos individuales de los países, teniendo presente la necesidad de garantizar que esos criterios sean justos y equitativos y que se utilicen de manera apropiada. Se debería agradecer a los miembros trabajadores que hayan identificado sus criterios, que quizás sea un punto de partida para esa discusión. La lista de casos debe ser equilibrada y estar seleccionada no sólo con los convenios fundamentales y prioritarios, o los casos que surgen de procedimientos especiales, sino también agrupando casos relativos a cuestiones técnicas emergentes que implican a una serie de países. Debe otorgarse tiempo para que pueda llevarse a cabo una discusión técnica, pragmática y orientada a encontrar soluciones sobre esos grupos de casos técnicos. El grupo IMEC considera necesario que los gobiernos estén totalmente preparados para participar en la discusión de sus casos. Con ese fin, la Comisión de la Conferencia debe determinar la lista cuanto antes, incluso examinando constitucionalmente los medios aceptables para determinar la lista al principio de la primera semana de la Conferencia. Para que el tiempo de que dispone la Comisión se utilice de manera más eficaz durante la discusión de los casos, la Oficina debería invitar a cada gobierno en la lista de casos a asistir a una breve reunión tan pronto como sea posible después de la adopción de la lista para que se preparen sobre los procedimientos de examen del caso y se los aliente a que se inscriban lo antes posible. En la redacción de las conclusiones de cada caso, el Presidente debe garantizar que reflejen claramente la discusión. Por consiguiente, convendría suspenderse brevemente cada caso antes de adoptar las conclusiones para que el Presidente tenga el tiempo necesario para elaborar las conclusiones en la sala de la Comisión, pero sin participación de los miembros gubernamentales, empleadores o trabajadores.
- 19.** El representante del grupo IMEC añadió que, aunque el Consejo de Administración, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical están revisando sus métodos de trabajo, la Comisión de la Conferencia no lo ha hecho hasta la fecha. El grupo IMEC propuso que la Oficina celebre consultas con los grupos sobre las modalidades de dicho examen e inicie la compilación de una agenda de cuestiones que se examinarán. El próximo año se debería presentar a la Comisión de la Conferencia un documento que refleje las consultas para su examen durante la discusión general. Ello permitiría a la Comisión de la Conferencia determinar si se debe establecer un grupo de trabajo o cualquier otro mecanismo para continuar el examen. Una parte importante del examen es la evaluación de las cuestiones de los recursos de la Oficina y se agradecen las contribuciones que permitan ahorrar tiempo y dinero sin sacrificar la eficiencia y la eficacia.

-
- 20.** Los miembros gubernamentales de Etiopía, Italia, Japón, México y Noruega hablando en nombre de los cinco Gobiernos de los países nórdicos representados en la Comisión (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia y Noruega) apoyaron la declaración formulada en nombre del grupo IMEC y pusieron especial énfasis en la importancia de adoptar criterios específicos para la selección de los casos individuales. El miembro gubernamental de Japón también subrayó que el objetivo de la Comisión de la Conferencia era analizar la situación actual con respecto a la legislación del trabajo y su aplicación en un país específico y realizar recomendaciones al país para mejorar la situación respectiva. Por consiguiente, la Comisión debe establecer esos criterios lo antes posible para mejorar su eficacia y eficiencia y garantizar que su labor no se utilice con fines políticos. El miembro gubernamental de Noruega señaló que los países nórdicos habían hecho alusión el año pasado al trabajo de la Comisión de la Conferencia, destacando que cualquier revisión sobre las actividades normativas debería tener como objetivo general incrementar su eficacia, visibilidad y transparencia sin reducir el nivel de protección que otorgan a los trabajadores. Lamentó, sin embargo, que este llamamiento haya tenido pocos resultados y expresó su esperanza de que se avance en este sentido durante la Conferencia del año próximo.
- 21.** El miembro gubernamental de México declaró que la posición del grupo IMEC reflejaba, en general, la postura adoptada por su país y el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) en los últimos años respecto de las actividades normativas emprendidas por el Consejo de Administración. Coincidió en la necesidad de que la Oficina inicie consultas con los grupos regionales acerca de la posible revisión de los métodos de trabajo de la Comisión y proceda a abrir una lista de los temas que cabría abordar. Sugirió finalmente que el resultado de dichas consultas se presente el año próximo a esta Comisión para proceder a una discusión general. El miembro gubernamental de Guatemala apoyó la propuesta del grupo IMEC sobre revisión de los métodos de trabajo de la Comisión. Muchos de los elementos en ella contenidos coinciden con aquellos que su delegación, junto con otros del GRULAC, han manifestado en el marco de la revisión de actividades normativas de la OIT iniciada en el Consejo de Administración. Su delegación el año anterior había instado a la Comisión a iniciar su propio proceso de revisión cuyo objetivo debería ser aumentar la transparencia y objetividad de los trabajos, y fortalecer los mecanismos. Señaló la importancia de la cooperación con el fin de mejorar la aplicación de normas y solicitó que la Comisión tomara una decisión para iniciar un proceso de consultas e incluir el tema en la agenda de la Comisión el año próximo.
- 22.** El miembro gubernamental de Etiopía se unió a los anteriores oradores que habían mencionado que el método de selección de casos individuales carecía de transparencia y equilibrio. El tiempo dedicado a la selección de países para responder a sus casos individuales no les permite preparar de forma completa el debate y participar en él. Los procedimientos de control son demasiado engorrosos y pueden exigir que un país responda a diferentes órganos como el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Aplicación de Normas respecto al mismo tema. Debido a los obstáculos que encuentran muchos países en desarrollo, dicho proceso lleva mucho tiempo y puede afectar al cumplimiento de sus obligaciones de comunicar memorias. Por consiguiente, debe alcanzarse un consenso tripartito en los criterios de selección a fin de asegurar la imparcialidad y la igualdad.
- 23.** El miembro gubernamental de Alemania refiriéndose a la cuestión de la duración de la discusión general, recordó que el Informe general constituye sólo el 9 por ciento del informe de la Comisión de Expertos y le gustaría señalar que este período de tiempo de la Comisión de la Conferencia se atribuya a la discusión de la parte general del informe.
- 24.** Un miembro trabajador de Francia se felicitó de la decisión de no suprimir las actas que son de gran importancia. En lo que respecta a los párrafos núms. 135 a 138 sobre los

problemas y los casos especiales; señaló que el criterio sobre la falta de sumisión en virtud del artículo 19 de la Constitución durante siete años consecutivos es quizás demasiado extensa y rígida y este criterio podría eventualmente ser revisado. Debería ponerse más énfasis en los casos de falta continua de eliminación, durante décadas, de problemas serios de aplicación de convenios ratificados. Sugirió que este tipo de incumplimiento debería ser considerado como uno de los motivos para incluir al Estado respectivo en la lista de casos automáticos.

- 25.** Los miembros empleadores se refirieron en particular a algunos puntos planteados por el miembro gubernamental de Estados Unidos que habló en nombre del grupo IMEC. Respecto a la opinión de que la discusión general tenía que reducirse, los miembros empleadores se preguntaron cuáles eran los argumentos en favor de esta postura. No se presentó ningún argumento específico a este respecto y los miembros empleadores expusieron los motivos por los que es esencial realizar una importante discusión general. Los miembros empleadores apoyaron en principio los puntos de vista expresados por el grupo IMEC respecto a los criterios para el establecimiento de la lista de casos individuales a ser examinados por la Comisión. Sin embargo, tampoco en este caso se han propuesto criterios específicos para la selección de casos. Con respecto a la solicitud del grupo IMEC sobre la preparación de un documento sobre posibles cambios de los métodos de trabajo de la Comisión, los miembros empleadores manifestaron que debería establecerse una distinción entre dos tipos de métodos de trabajo. Los de naturaleza técnica podrían discutirse ya este año. Cualquier comisión de la Conferencia podía decidir acerca de sus propios métodos de trabajo, siempre que no contradigan el Reglamento de la Conferencia. Con respecto a las mejoras en el mecanismo de control y de presentación de memorias, se deberían acordar modificaciones en otros foros, como el Consejo de Administración, en el que ya se están celebrando discusiones a este respecto. Aunque esta Comisión podría indicar su punto de vista, este tema no es de su competencia. Respecto a la postura del miembro gubernamental de Alemania, que se basó en consideraciones matemáticas para optar por una discusión general más corta, señalaron que su postura contenía dos errores. La extensión de la parte general del informe de la Comisión de Expertos debería compararse con el número de casos individuales realmente examinados por esta Comisión. Si se comparan estos dos elementos, existe un equilibrio entre la duración de la discusión general y otros temas debatidos en esta Comisión.
- 26.** Los miembros trabajadores indicaron que estaban dispuestos a discutir sobre los medios para mejorar los métodos de trabajo. El sistema actual ofrece ciertas garantías, que deben mantenerse, y los cambios que se propongan deben discutirse en un marco tripartito. Manifestaron su acuerdo con la propuesta de los miembros empleadores de terminar los trabajos de la Comisión a las 20 horas. Sin embargo, los 24 casos individuales deben ser tratados apropiadamente, para lo cual los dos Grupos deben dar muestras de disciplina.
- 27.** Al concluir la discusión sobre sus métodos de trabajo, la Comisión acordó realizar una reunión informal exploratoria con la asistencia de los miembros de la mesa y miembros gubernamentales representativos de varias regiones con el fin de evaluar las posibles áreas de cambio en los métodos de trabajo de la Comisión y aunar proposiciones con miras a una discusión sobre el tema en 2003.
- 28.** El Presidente de la Comisión rindió cuenta de la reunión informal exploratoria de los Miembros de la Comisión sobre sus métodos y el programa de trabajo. Como consecuencia de la declaración del miembro gubernamental de Estados Unidos en nombre de los países del grupo IMEC con el apoyo de cierto número de otros miembros gubernamentales, el Presidente había propuesto a la Comisión que la oficina de la Comisión y los miembros gubernamentales interesados mantuvieran una reunión exploratoria informal sobre el examen por la Comisión de su programa y sus métodos de trabajo. Dicha reunión tuvo

lugar el viernes 7 de junio. Se abordaron dos aspectos en lo que concierne al programa y los métodos de trabajo de la Comisión: el método a seguir para proceder a su examen y, por otro lado, el examen en sí mismo. Conviene señalar que el objetivo de este último consiste en reforzar el papel de la Comisión a través de la mejora de su eficacia y de la transparencia de su funcionamiento. En cuanto al primer aspecto, la reunión destacó los puntos siguientes: la importancia del carácter tripartito de este examen; la organización de las consultas por parte de la Oficina con miras a preparar una discusión durante la próxima sesión de la Comisión; el carácter informal de dichas consultas, que serán lo más amplias posible. Durante la discusión general y la reunión informal de las intervenciones de los Miembros de la Comisión surgieron algunas preguntas que podrían ser objeto de un examen. Dichas intervenciones deben ser ubicadas en el contexto de las discusiones anteriores de la Comisión y de la que tuvo lugar en el seno del Consejo de Administración durante el examen de las mejoras posibles a las actividades normativas. Las mismas se enumeran a continuación. Sin embargo, durante la reunión exploratoria, se subrayó la importancia de distinguir claramente las cuestiones que son de la competencia de la Comisión de aquellas que deben ser tratadas, ya sea por la Conferencia o por el Consejo de Administración. Teniendo en cuenta esta distinción, sería conveniente que el futuro examen abarcara el mayor número de cuestiones posibles. A esta altura, se pueden mencionar las cuestiones siguientes:

- la organización material de los trabajos de la Comisión: el levantamiento de actas y el tiempo de uso de la palabra;
- el programa de trabajo de la Comisión: el objetivo consiste en racionalizar las discusiones de la Comisión, en particular durante la primera semana de sus trabajos; con este fin sería deseable examinar: *a)* con miras a permitir la adopción de la lista de los casos llamados «automáticos» al principio de la primera semana, la posibilidad de separar esta adopción de la de lista de los casos llamados «no automáticos»; *b)* la posibilidad de adoptar igualmente, lo antes posible en la primera semana, la lista de los casos «no automáticos», con el fin de dejar más tiempo a los Gobiernos concernidos para prepararse; *c)* la posibilidad de prever la discusión de los casos llamados «automáticos» desde la primera semana; *d)* la posibilidad de fijar por adelantado un momento preciso para la discusión sobre el *Estudio general*;
- el tratamiento de los casos llamados «no automáticos»: *a)* la determinación de los criterios en virtud de los cuales la lista de los casos llamados «no automáticos» será establecida; *b)* el método seguido para la redacción y la adopción de las conclusiones de la Comisión.

29. Como continuación de la reunión informal declaró que se propone que la Oficina realice una serie de consultas. Dichas consultas podrían realizarse con el Grupo de los Empleadores, el Grupo de los Trabajadores y cada grupo regional gubernamental, en ocasión de las que se llevan a cabo antes de cada sesión del Consejo de Administración y que tratan sobre las mejoras posibles a las actividades normativas. El contenido de dichas consultas podría ser luego reflejado en un documento sintético, preparado por la Oficina. Dicho documento se sometería a la Comisión en su próxima reunión durante la discusión general.

B. Cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo

Aspectos generales de los procedimientos de control

30. La Comisión tomó nota de la declaración del representante del Secretario General sobre sus métodos de trabajo, cuestiones relacionadas con la aplicación de los convenios, información sobre la política normativa, los procedimientos constitucionales y el procedimiento especial en materia de libertad sindical, la promoción de las normas y la asistencia técnica correspondiente. El representante del Secretario general informó a la Comisión que el número de ratificaciones registradas el 27 de mayo de 2002 era de 7.030. Desde el 31 de mayo de 2001, 132 nuevas ratificaciones han sido registradas. Cerca de la mitad de dichas nuevas ratificaciones son del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Refiriéndose al éxito de la campaña de ratificación, señaló que cerca del 43 por ciento de los Estados Miembros han ratificado todos los convenios fundamentales. Anunció también que el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) había entrado en vigor el 7 de febrero de 2002; el Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de buques, 1996 (núm. 180) entrará en vigor el 8 de agosto de 2002; el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 entrará en vigor el 10 de enero de 2003. Más allá de las informaciones técnicas, el representante del Secretario General se refirió a los desafíos y oportunidades que tiene por delante la Comisión al asumir una vez más la responsabilidad de tratar de asegurar la aplicación de las normas internacionales del trabajo tanto de hecho como a nivel de la legislación a través del diálogo tripartito en el plano internacional. Refiriéndose a la necesidad de reforzar el impacto del sistema de control, subrayó la importancia del compromiso de los mandantes y la importancia de trabajar sobre la base de la exitosa historia de la Comisión.
31. La Comisión dio la bienvenida a la Sra. Robyn Layton, Presidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La Sra. Layton se refirió al aumento continuo de la carga de trabajo para ambas Comisiones junto con el incremento en el número de ratificaciones. Esto continuará en el futuro como consecuencia de las recientes ratificaciones, luego de la exitosa campaña para la ratificación universal de los ocho convenios fundamentales. Se refirió a los cambios en la composición de la Comisión de Expertos y entre ellos a la renuncia de su anterior Presidente, Sir. William Douglas. En lo que respecta a los informes presentados ante la Comisión, señaló que el *Estudio general* sobre trabajo portuario revestía un interés particular dado que se trataba de un convenio del que se espera que deba aplicarse durante un período de tiempo considerable, tener en cuenta sistemas cada vez más sofisticados y al mismo tiempo aplicarse en países con diferentes grados de desarrollo. También subrayó la importancia de la observación general relativa al debate en curso sobre la cuestión de la privatización de las cárceles y el trabajo forzoso en el marco del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
32. En virtud del gran interés expresado por el Consejo de Administración en cuanto a la revisión del funcionamiento del sistema de control de la OIT, la Comisión de Expertos había iniciado un proceso formal de revisión de sus métodos y prácticas de trabajo y a tal efecto había constituido una subcomisión. El alcance de las cuestiones ya identificadas para el debate incluía temas tales como la continuidad de sus miembros, su relación con otras comisiones de la OIT y el contenido de los formularios de memorias aprobados por el Consejo de Administración. La Comisión de Expertos estudiará la manera de mejorar su efectividad y eficiencia así como el contenido y la forma de su informe anual. Un tema especial de debate para la Comisión de Expertos estaba relacionado con las formas en que la misma podía asistir y facilitar la complementariedad entre las dos Comisiones. Algunos de los métodos que podían ser discutidos por la Comisión de Expertos relacionados con el

trabajo de la Comisión de la Conferencia incluían la posibilidad de llamar la atención sobre aquellos casos que la Comisión de Expertos considera de especial interés.

- 33.** Recordó algunos aspectos de los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos. Subrayó la importancia de que la Comisión de Expertos explique las razones por las que concluye que no ha habido cumplimiento de los convenios o, por las que parecen existir discrepancias entre la práctica de una nación y las exigencias de un convenio. El proceso de razonamiento de la Comisión de Expertos tiene lugar en un contexto que incluye elementos históricos con plena conciencia de las circunstancias sociales y económicas dentro del Estado y al mismo tiempo debe ser riguroso en la evaluación técnica del cumplimiento. Subrayó que los trabajos de la Comisión de Expertos dependían de las memorias y de los comentarios de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Señaló que también es importante que el informe de la Comisión de Expertos sea comprensible para un auditorio más extenso que incluyera no sólo a todos los miembros de grupos que constituyen el tripartismo y los órganos de la OIT sino a las personas en general que tienen interés en el trabajo de la Comisión de Expertos. Por último, la oradora explicó la manera en que trabajan los expertos, reafirmó la independencia de la Comisión de Expertos y subrayó que dicha Comisión asume la entera responsabilidad de sus informes. Manifestó la esperanza de que el diálogo entre ambas Comisiones continuaría en el futuro.
- 34.** Los miembros trabajadores agradecieron a la Presidenta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por haber aceptado estar presente en las discusiones relativas al Informe general como hiciera Sir William Douglas los años anteriores. Se felicitaron por la interacción y la estrecha colaboración de la Comisión de Expertos con la Comisión de la Conferencia, cuyos objetivos son, en buena medida, similares. Gracias a este sistema, el análisis jurídico, técnico e imparcial de los expertos, se completa con las posiciones y el testimonio de personas próximas a las realidades del terreno. Esta complementariedad es una de las claves del éxito del sistema de control de la OIT.
- 35.** Los miembros trabajadores rindieron homenaje al Departamento de Normas por la convicción con que había cumplido su misión, destacando especialmente su trabajo de examen e investigación en relación con las labores de la Comisión de la Conferencia. Lamentaron que visiblemente no se reconozca la importancia del Departamento, lo que resultaba evidente habida cuenta del presupuesto cada vez más bajo que se le asignaba, al tiempo que el volumen de trabajo no dejaba de aumentar.
- 36.** En cuanto al informe de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores acogieron favorablemente los esfuerzos realizados para mejorar su legibilidad y observaron especialmente que este año el informe explicaba mejor el funcionamiento del sistema. Estas explicaciones contribuirán a una mayor comprensión de la tarea asignada a cada otras comisión, y a dar a conocer mejor a la opinión pública el sistema de control, sobre todo en cuanto al contenido y a las conclusiones de los debates de la Comisión de la Conferencia.
- 37.** Los miembros trabajadores se felicitaron por el hecho de que los gobiernos aceptaran sus responsabilidades al ratificar convenios y en consecuencia se sometieran al sistema de control en cuanto al efectivo cumplimiento de sus obligaciones. Una vez que se ratifican, los convenios deben ser aplicados tanto a nivel de la legislación como, de la práctica nacional. Si bien se comprobaba un aumento global del número de ratificaciones, comparativamente la situación real no había mejorado, tal como lo demostraba el número de quejas y reclamaciones presentadas cada año ante los órganos de la OIT. Para que se apliquen los instrumentos en la práctica, se requiere la voluntad política del gobierno y de

las autoridades competentes. Es necesario también que se comprenda bien el sistema de presentación de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados y que exista, también aquí, voluntad política. Los miembros trabajadores subrayaron que es primordial la colaboración de las organizaciones de trabajadores en el sistema de control de las normas internacionales del trabajo, para un mayor conocimiento de la situación nacional y una mejor evaluación del alcance de determinadas iniciativas gubernamentales. Aún si los sindicatos no participan de la misma manera en todos los aspectos del sistema normativo y del sistema de control de la OIT, ha de destacarse su papel en este terreno.

- 38.** Los miembros trabajadores se felicitaron por la presencia del portavoz del Grupo de los Trabajadores durante la reunión en la que se celebró el 75.º aniversario de la Comisión de Expertos por cuanto en esa ocasión habían tenido la posibilidad de expresar sus preocupaciones y expectativas en relación con el sistema de control en general, con el funcionamiento de la Comisión de Expertos y con el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia. Indicaron que durante estos 75 años, la Comisión de Expertos ha jugado un papel importante en el desarrollo del sistema de control de aplicación de normas internacionales del trabajo y felicitaron tanto a los miembros actuales como a los antiguos por el trabajo efectuado.
- 39.** Los miembros trabajadores manifestaron que el 50.º aniversario del Comité de Libertad Sindical, reviste particular importancia para las organizaciones de trabajadores. Este Comité ejerce siempre una considerable influencia en la vida y en el respeto de los derechos de muchos sindicalistas y trabajadores en el mundo, y sus conclusiones o recomendaciones relativas a los casos de libertad sindical que se les presenta, tienen una autoridad en diversos órganos de la OIT, especialmente en el Consejo de Administración, en la Comisión de Expertos y en la Comisión de la Conferencia. Esta última ha sido llamada, en efecto, a examinar casos individuales que revelaban dificultades en la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y en esta ardua tarea, le han sido de gran utilidad los informes del Comité de Libertad Sindical. Como se señala en el párrafo 19 del informe de la Comisión de Expertos, el Comité ha obtenido resultados positivos, especialmente en lo que respecta al reconocimiento del derecho de huelga, como se confirma y explica en el informe del Comité de Libertad Sindical de marzo de 2002. Es de interés señalar que la Comisión de Expertos, compuesta por personas independientes procedentes de todos los continentes, confirma la posición del Comité de Libertad Sindical en relación con el derecho de huelga, lo que debería bastar para dar por concluido el debate sobre esta cuestión.
- 40.** Los miembros trabajadores expresaron la firme esperanza de que la colaboración y el diálogo con los miembros empleadores y con los gobiernos resultarán constructivos. Indicaron que aunque los trabajadores y empleadores estén de acuerdo en numerosas cuestiones, existen serias divergencias sobre algunos puntos. En lo que respecta a la fuerza legal de las observaciones, recomendaciones o conclusiones de los distintos órganos de control, aunque en sentido estricto no se puede hablar de jurisprudencia, sus observaciones tienen un peso y una importancia política innegables, especialmente cuando provienen de órganos tripartitos. De esta forma, por ejemplo, los trabajadores continuarán utilizando las conclusiones del Comité de Libertad Sindical durante el examen de casos individuales a los que procederá esta Comisión. Por último, hicieron hincapié en que la imparcialidad y la independencia de la Comisión de Expertos no pueden ponerse en duda.
- 41.** Los miembros empleadores observaron que el informe de la Comisión de Expertos era más extenso que el del año pasado que había sido más extenso que nunca. Aunque el Informe general se había acertado, parte del texto está oculto en las observaciones acerca de ciertos

países, como por ejemplo la Observación general de la Comisión de Expertos sobre trabajo forzoso. Los miembros empleadores señalaron que la carga de trabajo de la Comisión de Expertos ha aumentado, pero las funciones centrales del mandato de la Comisión de Expertos no han cambiado. No es parte de su mandato dar asesoramiento a los Estados Miembros para que ratifiquen un convenio. La Comisión de Expertos no es un instrumento multipropósito y, por lo tanto recordaron el contenido de su mandato cuyos fines y principios fundamentales siguen siendo esencialmente los mismos durante este período. Esto también es cierto en lo que respecta al mandato de la Comisión de la Conferencia que está descrito en detalle en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia. La Comisión de la Conferencia debe examinar, sin restricción alguna, las memorias y las informaciones suministradas por los Estados Miembros en virtud de los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT y luego transmitirlos a la Conferencia.

42. Refiriéndose a los aniversarios, los miembros empleadores recordaron que la creación de la Comisión de Expertos en 1926 tuvo lugar porque los Estados Miembros sometieron, de conformidad con el artículo 408 del Tratado de Versalles, un total de 150 informes, entre 200 y 300 páginas. La idea en aquel momento fue que la Comisión de Expertos debía realizar las labores preparatorias de la Comisión para que ésta luego proceda a su examen. El informe de la Comisión de Expertos para 2002 describe los hitos en el desarrollo de sus labores a lo largo de sus 75 años de historia. Desearon agregar algunas consideraciones a la interesante información histórica contenida en el informe. Hicieron mención a hechos que estaban documentados y se referían tanto a la función como al lugar que ocupa la Comisión de la Conferencia en el seno de la Organización Internacional del Trabajo. Consideraron apropiado que la Comisión de la Conferencia se refiriera a su propio 75.º aniversario. En ocasión de la 8.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1926, la Comisión de la Conferencia propuso establecer una Comisión de Expertos y que se estableciera un mandato. Las precisiones sobre los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos están actualmente bien establecidos por el Consejo de Administración. De lo anterior y, en particular, de los instrumentos fundadores, se desprende claramente que la tarea de la Comisión de Expertos era de naturaleza técnico-legal y en ningún caso le correspondía un papel casi judicial. En particular, no tenía autoridad para interpretar las normas internacionales del trabajo. Los miembros empleadores hicieron referencia a las *Actas* de la Conferencia Internacional del Trabajo, 8.ª reunión, 1926, vol. I, págs. 400-401 (en inglés) donde se indica que las funciones de la Comisión de Expertos serían puramente técnicas y no serían en ningún sentido judiciales. El informe objetivo e independiente de la Comisión de Expertos no tenía la intención de reemplazar las funciones de control de la Comisión de la Conferencia sino que debía representar un primer paso en el sistema de sumisión de memorias y en el sistema de control. De conformidad con la decisión de la Conferencia de 1926, la Comisión de Expertos fue establecida por un período probatorio de uno a tres años. Fue la Comisión de la Conferencia la que más apoyó la prolongación de su mandato. Es interesante que en el segundo informe de la Comisión de Expertos en 1928, el Consejo de Administración cambió el título de uno de los capítulos principales, «Críticas», por el de «Observaciones», cuyo uso se ha mantenido hasta hoy.
43. Los miembros empleadores se refirieron a la obligación de sumisión de memorias desde un punto de vista histórico. Aunque, en los comienzos de la OIT, existían grandes expectativas respecto al uso de los procedimientos establecidos en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución, en realidad las memorias de los Estados Miembros han evolucionado hasta constituir la base de un sistema de control eficaz. Posteriormente, la Comisión de la Conferencia aprobó ciertos cambios e inició otros. Por ejemplo, la Comisión de la Conferencia propuso en 1946 introducir el artículo 19, párrafo 5, e) en la Constitución, lo cual sentó las bases para la preparación de un *Estudio general* anual.

-
44. Los miembros empleadores recordaron acontecimientos ocurridos fuera de la OIT, como la Guerra Fría, que provocaron serias divergencias de opiniones y enfrentamientos esporádicos en la Comisión de la Conferencia. La Comisión de la Conferencia participó estrechamente en dichos acontecimientos. Por momentos, pareció que la Comisión formaba parte de los preparativos para la transición hacia la democracia y el pluralismo en los Estados Miembros. Estos sucesos fueron señalados en la Comisión de la Conferencia aún antes de que los cambios políticos tuvieran lugar oficialmente. Algunos representantes gubernamentales sostuvieron en discusiones privadas que la Comisión de la Conferencia debía mantener su crítica a los Estados Miembros por el incumplimiento de un convenio no ratificado con el fin de aumentar la presión y acelerar los cambios ansiados. Afortunadamente, esos tiempos han terminado. Las divergencias de opiniones ocasionales entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos deben ser consideradas normales y aceptables. Tales diferencias se deben a que la Comisión de la Conferencia debe evaluar hechos y a que pueden suscitarse divergencias sobre si se trata de hechos probados o si se presumen, lo cual no es un ejercicio matemático. En efecto, deben compararse los hechos y acontecimientos con los requerimientos establecidos en un convenio para llegar a una conclusión legal y en este procedimiento, las diferentes opiniones llevan a resultados diferentes.
45. De manera general, los miembros empleadores se mostraron de acuerdo con la declaración contenida en el párrafo 15 del informe de la Comisión de Expertos en cuanto a que los dos órganos han desarrollado una sólida relación de colaboración y que cada uno de ellos depende de la labor del otro. La crisis que tuvo lugar 12 años atrás fue rápidamente superada. El problema no residía en el hecho de que la Comisión de Expertos tuviera que interpretar la ley hasta un determinado punto ya que la determinación del cumplimiento o incumplimiento por parte de un Estado de las obligaciones derivadas de las disposiciones de los convenios de la OIT no podía realizarse sin aplicar normas legales. Lo esencial del conflicto consistía en saber si esta inevitable interpretación era vinculante. En este sentido, en 1991, la Comisión de Expertos modificó atinadamente su opinión establecida en 1990. Sólo la Corte Internacional de Justicia tiene autoridad para realizar interpretaciones vinculantes de los convenios y recomendaciones, lo que se desprende claramente del artículo 37 de la Constitución y de los instrumentos fundacionales. Igualmente, la competencia de la Comisión de Expertos no puede ir más allá de la del órgano que la creó (doctrina *ultra vires*). Esto no debería obstaculizar, sin embargo, la fructífera colaboración entre la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos.
46. Los miembros empleadores se mostraron de acuerdo con la opinión a menudo sostenida de que el sistema de control de la OIT no sólo es el más antiguo sino también el más exitoso dentro de la familia de las Naciones Unidas. Consideraron que si bien el mecanismo de control servía en cierta medida como modelo para ámbitos externos a la OIT, su éxito era relativo. Debe tenerse en cuenta que la cuestión es el control del cumplimiento del derecho internacional. Estas obligaciones se asumen voluntariamente y la aplicación efectiva a través de los Estados Miembros es en última instancia también voluntaria. Esta requiere la aprobación y la buena voluntad para colaborar por parte de todas las partes interesadas, que puede promoverse a través de un diálogo serio basado en la confianza con los Estados Miembros. La Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia deben darse cuenta de que esta importante tarea requiere en última instancia tacto y diplomacia por lo que deben actuar en consecuencia. Los órganos de control no son en ningún caso órganos judiciales puesto que no disponen de medios para hacer aplicar los instrumentos de la OIT mediante acciones ejecutivas.
47. Los miembros empleadores se refirieron a los principios de objetividad, imparcialidad e independencia que animaban la labor de la Comisión de Expertos y los principios en base a los que el Consejo de Administración nombraba a los miembros de la Comisión de

Expertos. Recordaron que en algunas épocas ciertos miembros de la Comisión de Expertos no eran tan independientes como se suponía debido al conflicto Este-Oeste. Esto se demostraba con regularidad en las opiniones discrepantes sobre algunas cuestiones generales con relación a convenios importantes. Este período traumatizó aparentemente a la Comisión de Expertos y provocó la redacción de la frase que figura en el párrafo 103, que dice que «las decisiones relativas a los comentarios son adoptadas por consenso». Los miembros empleadores consideran muy raro y prácticamente imposible alcanzar un consenso permanente entre 20 juristas notables. Sin embargo, es probable que el consenso casi siempre alcanzado fuera el resultado de una organización interna de la Comisión de Expertos que decidió trabajar de acuerdo con el principio de responsabilidad individual para un grupo de temas. Cada miembro de la Comisión de Expertos prepara en colaboración con los funcionarios responsables de la Oficina los proyectos de comentarios. Estos comentarios son aprobados luego por la Comisión de Expertos (véase informe de la Comisión de Expertos, 1987, párrafo 43). Este procedimiento lleva a un consenso casi automático en relación con todo el informe.

48. Los miembros empleadores hicieron referencia al 50.º aniversario del Comité de Libertad Sindical. Recordaron que el Comité de Libertad Sindical era sólo un órgano auxiliar de la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical, que era raramente utilizada, dado que precisa el expreso consentimiento del Estado Miembro interesado. En opinión de la Comisión de Expertos, el papel primordial del Comité de Libertad Sindical es establecer los hechos y proponer soluciones en los casos que se le presentan. Los miembros empleadores convienen en que el Comité de Libertad Sindical había hecho una valiosa contribución al mayor respeto de este derecho fundamental. Sin embargo, es engañoso, en muchos sentidos, pensar que las recomendaciones particulares formuladas por el Comité de Libertad Sindical puedan sentar jurisprudencia sobre el derecho de huelga. Los miembros empleadores reiteran que tal como lo hicieron en 1953 y en años posteriores, que el derecho de huelga en conflictos laborales no puede derivarse de los [Convenios 87 y 98](#), relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Esta opinión tiene tres fundamentos: la redacción de las normas, la correcta aplicación de las reglas vinculantes de interpretación, contenidas en los tratados internacionales, y los documentos que contienen declaraciones evidentes sobre su alcance, cuando se elaboran y adoptan las normas o los instrumentos. Indicaron que están preparados para presentar mayores precisiones al respecto cuando se les solicite. A su juicio, las recomendaciones individuales del Comité de Libertad Sindical no son, en absoluto, «precedentes» y no representan un conjunto de derechos destinados a resolver conflictos laborales. Esto es aún más cierto, dado que el Comité de Libertad Sindical tiene que abordar con frecuencia hechos en Estados Miembros que no han ratificado los convenios pertinentes. En estos casos, el Comité de Libertad Sindical sólo puede remitirse al principio de libertad sindical, tal y como aparece en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, pero el principio de libertad sindical no garantiza específicamente el derecho de huelga.
49. Los miembros empleadores llamaron la atención sobre el hecho de que la Comisión de Expertos había realizado una amplia interpretación en relación con la admisibilidad de las quejas por parte del Comité de Libertad Sindical. La Comisión de Expertos también tomó nota del gran número de casos nuevos y pendientes. Al respecto, los miembros empleadores estimaron que se requería una consolidación razonable y que existía la necesidad de una mayor observancia del principio fundamental conocido como «*audiatur et altera pars*», respecto de toda queja y reclamación presentada en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT. Esto significa que las quejas y reclamaciones que se presentan formalmente contra un Estado Miembro, finalmente se dirigen también contra los empleadores en cuestión. Por consiguiente, éstos deben contar con tiempo suficiente y con la oportunidad de presentar su posición.

-
- 50.** Finalmente, los miembros empleadores destacaron la importancia de los intercambios entre los miembros trabajadores y empleadores. Afortunadamente existe un acuerdo básico sobre los objetivos del trabajo de la Comisión de la Conferencia y los objetivos de la OIT. Este hecho debe ser tenido en cuenta en especial en situaciones de conflicto inevitables. En particular, existe cierta experiencia sobre la evaluación de los casos individuales y el consenso es deseable pero, si no es factible o posible, la Comisión de la Conferencia debe aceptar las diferencias de opinión. Sin embargo, nada debe ser forzado por medio de los resultados azarosos de un voto. La experiencia de este sistema hasta 1989-1990 fue negativa. Como declaró el Secretario General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) la voluntad necesaria para asociarse entre trabajadores y empleadores era un tanto difícil pero indispensable en un mundo en cambio donde la OIT misma necesitaba cambiar. Una asociación estratégica debía ser el objetivo.
- 51.** Varios miembros gubernamentales (Bélgica, Egipto e India), rindieron homenaje a la Comisión de Expertos y al Comité de Libertad Sindical por sus 75 y 50 años de trabajo respectivamente. El miembro gubernamental de Egipto rindió homenaje a los anteriores y actuales miembros de la Comisión por los trabajos realizados. Los miembros gubernamentales de Egipto, India y Kenya se felicitaron por el trabajo realizado por el Comité de Libertad Sindical y por la contribución que ha realizado durante estos años para promover alrededor del mundo un mayor respeto de este derecho fundamental. El miembro gubernamental de Bélgica declaró que el importante trabajo de la Comisión de Expertos constituía con toda seguridad la espina dorsal de la Organización. El miembro gubernamental de Noruega, en nombre de los cinco Gobiernos de los países nórdicos representados en la Comisión subrayó que la complementariedad que existe entre la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical, y la Comisión de la Conferencia es un elemento importante para asegurar el respeto de los convenios fundamentales en todos los países del mundo.
- 52.** Varios miembros gubernamentales agradecieron a la Comisión de Expertos por su informe y subrayaron su importancia para los trabajos de la Comisión (Bélgica, Brasil, Italia, México). Los miembros gubernamentales de Italia y de Noruega subrayaron las mejoras introducidas este año por la Comisión de Expertos a su informe, haciéndolo más accesible en su estilo y su presentación. Hicieron hincapié en la necesidad de mantener la buena colaboración entre las dos comisiones.
- 53.** El miembro gubernamental de Noruega, en nombre de los cinco Gobiernos de los países nórdicos representados en la Comisión, declaró que los países nórdicos sostienen, al igual que la Comisión de Expertos, que los mecanismos de control de la OIT son los más avanzados y de los que mejor funcionan en el plano internacional, pero a la vez son de la opinión de que el sistema puede ser mejorado. Señaló que aunque la carga de trabajo y los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos habían aumentado con los años, los principios de objetividad, imparcialidad e independencia seguían vigentes. Señaló que la Oficina debería elaborar un estudio sobre el impacto de las normas internacionales de trabajo en la actualidad, de forma general y en países concretos, para poder destacar aquellos ámbitos donde de una forma «invisible» o menos aparente hayan influido de manera positiva.
- 54.** El miembro gubernamental de China hizo notar que la Comisión de la Conferencia ha tenido mucho éxito en la obtención de resultados en la aplicación de convenios. Indicó que la OIT y sus miembros han trabajado mucho en el desarrollo del mecanismo de control de la aplicación de normas y que a esto ayudó mucho el trabajo realizado por la Comisión de Expertos. El método de trabajo adoptado por la Comisión de Expertos es muy efectivo para la aplicación universal de las normas de la OIT. Se han producido muchos cambios en el mundo, y estos cambios unidos a la globalización hacen que se requiera una mejora de la

protección de los trabajadores en todos los países. Para estar a la altura de las necesidades de estos tiempos, la OIT ha emprendido reformas y ha realizado mejoras en los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, así como de la Comisión de Expertos, basándose en la realidad y la diversidad de los países.

- 55.** El miembro gubernamental de Alemania recordó que el éxito de la campaña de ratificación del [Convenio núm. 182](#) daría como resultado el envío de más memorias de los gobiernos a la Comisión de Expertos. En consecuencia se necesitaría más personal en el Departamento de Normas para examinar a su debido tiempo la gran cantidad de memorias que llegarían a la Oficina y para procesarlas para la Comisión de Expertos. Si estas memorias no pudiesen analizarse a tiempo, debido a la falta de personal, esto sería altamente insatisfactorio.
- 56.** El miembro gubernamental de Estados Unidos, hablando en nombre del grupo IMEC, propuso que la Presidenta de la Comisión de Expertos siga asistiendo a la Comisión de la Conferencia para que los delegados entiendan con más claridad los métodos de trabajo de los expertos. Añadió que la reunión informativa al principio de la Comisión fue pertinente para los nuevos miembros que no están familiarizados con sus actividades y sirvió para que otros miembros se actualicen, por lo que se debería mantener.
- 57.** Los miembros trabajadores de Colombia, Francia, Pakistán y Senegal manifestaron su aprecio por el trabajo de la Comisión de Expertos y elogiaron la alta calidad de su informe. Los miembros trabajadores de Pakistán y Senegal también expresaron su aprecio por el trabajo del Comité de Libertad Sindical. Un miembro trabajador de Francia señaló que, conviene congratularse por el desarrollo de la jurisprudencia y el empeño del Comité de Libertad Sindical por defender las libertades fundamentales de los trabajadores. El miembro trabajador de Senegal subrayó que la complementariedad de estos dos órganos es un elemento esencial para el control de la libertad sindical.
- 58.** El miembro trabajador de Luxemburgo subrayó, al igual que la Comisión de Expertos, el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. De hecho, sin su concurso y su vigilancia, el trabajo de control de la Comisión sería difícil. Por lo tanto, es lamentable comprobar que el número de observaciones recibidas de las organizaciones haya disminuido considerablemente. Manifestó que podríamos alegrarnos de esta disminución si coincidiera con mayor rigor de parte de los diferentes actores que participaban en el respeto de las normas, pero lamentablemente no era así. Las violaciones de las normas internacionales del trabajo se mantienen, y afectan a todos los países, incluso a los países desarrollados. En estas condiciones, se preguntó si la carta-circular que describe las posibilidades dadas a las organizaciones representativas para contribuir a la aplicación de los convenios y de las recomendaciones, recibe una difusión suficiente entre los principales interesados. Podría ser útil proporcionarles un modelo de denuncia o de observaciones para presentar, así como un documento que describiera detalladamente los procedimientos a seguir.
- 59.** Un miembro trabajador de Francia declaró que la OIT dispone del mejor sistema de control de aplicación de normas. En este contexto cabe insistir en una participación activa de los sindicatos libres, dado que sin libertad sindical la OIT no sería concebible. El informe de la Comisión de Expertos muestra hasta qué punto el respeto de otros convenios fundamentales sigue siendo un objetivo para numerosos países. Es evidente que la reducción del déficit de trabajo decente sólo será efectiva a través del desarrollo cuantitativo y cualitativo de la actividad normativa de la Organización. Se trata de continuar el trabajo realizado en el seno de la Comisión de Expertos y de esta Comisión, así como el trabajo de elaboración de normas, pero se trata igualmente y en especial, de que los gobiernos ratifiquen los convenios y los pongan en práctica. Los trabajadores están

dispuestos a participar en todas las discusiones, pero ante todo necesitan derechos efectivos cuya violación sea sancionada.

- 60.** Los miembros empleadores se refirieron a la cuestión de la globalización que había sido tratada los dos últimos años durante la discusión general. Consideraron que la OIT era un exponente tradicional de la globalización mucho antes de que el término fuera mundialmente utilizado. La OIT había desarrollado sus normas mínimas en derecho laboral y social y las había expandido globalmente, había conducido campañas de ratificación y comenzado a controlar el cumplimiento de dichas regulaciones. Los miembros empleadores compartieron la opinión del Secretario General de las Naciones Unidas cuando dijo, en la inauguración del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar que el lenguaje de la comunidad global debía ser el derecho internacional. La OIT había intentado durante muchos años acompañar el comercio internacional y nacional con normas mínimas en el área laboral. El fortalecimiento de la colaboración económica mundial no debía ser visto negativamente ya que una actitud negativa no podía detener dicho proceso. La globalización era en buena parte exitosa para aquellos que participaban en ella. A este respecto, los miembros empleadores se refirieron a una intervención del Secretario General de la CIOSL en el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) donde enfatizó que los sindicatos no estaban contra la globalización como tal sino que los trabajadores deseaban participar de ella de manera justa. Ambos actores de la economía encontraban dificultades, dado que las empresas también tenían que ajustarse dolorosamente a las exigencias de los mercados globalizados. Por lo tanto, debían llevarse a cabo todos los esfuerzos para permitir a todos los Estados participar en la mayor medida posible en un intercambio económico fuerte. En lugar de resignación era importante preparar a todas las partes para esta evolución. Sólo entonces los cambios hacia el crecimiento en la economía y el empleo podrían concretarse.
- 61.** Los miembros trabajadores lamentaron que, por ejemplo, las instituciones económicas y monetarias pudieran dotarse de normas obligatorias mientras que en el ámbito social las normas sólo tenían un valor indicativo. Los trabajadores estaban a favor de una globalización que no se basara únicamente en los intereses económicos, sino que tomara en cuenta la dimensión social. La OIT tiene que desempeñar un papel esencial en esta globalización. La preocupación de las organizaciones de trabajadores es real debido al atractivo que podrían tener unas normas más fáciles de ratificar, de aplicar y de controlar. Para garantizar una protección universal de los trabajadores, se necesitan reglas obligatorias en el plano internacional. Este es el motivo por el que los trabajadores no quieren sólo convenios fundamentales y esperan algo más que simples convenios marco.
- 62.** El miembro trabajador de India señaló que no era fácil obtener cambios en el ámbito socio-económico de un Estado y que era aún más difícil lograr el legítimo y digno tratamiento debido a los trabajadores. Sin embargo, este es precisamente el objetivo de la Comisión. Además de leyes, se requiere un cambio de actitud por parte de los trabajadores, los empleadores y las personas que se encuentran en el poder. La tarea de la Comisión de controlar y promover este tipo de cambios a través de la aplicación de las normas es un proceso democrático que requiere dedicación, paciencia y perseverancia. Reviste gran importancia, por lo tanto, incrementar la eficiencia de este proceso, teniendo en cuenta particularmente las presiones externas que recaen sobre los gobiernos y sobre los empleadores para desmejorar la calidad de las condiciones de trabajo. Convocó a la OIT a realizar esfuerzos excepcionales para tratar el fenómeno del orden económico global que podría representar un desastre para los países en desarrollo y sus trabajadores.
- 63.** Un miembro trabajador de Colombia declaró que el informe de la Comisión de Expertos no tenía demasiado en cuenta el contexto mundial de hoy, en que la pobreza y la miseria aumentaban de forma alarmante y la riqueza se concentraba en pocas manos. Este desfase

pone en tela de juicio la aplicación de las normas internacionales del trabajo. La creciente degradación del trabajo y la desprotección desesperada de los trabajadores se deben a la globalización impuesta por el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otros organismos al servicio de las grandes potencias y de las empresas multinacionales. El modelo neoliberal debilita al tercer mundo, destruye el aparato productivo de sus países y desmonta las funciones sociales de sus Estados, encomendando al capital privado la satisfacción de las necesidades fundamentales. La flexibilización sólo contribuye a debilitar la estabilidad y a cercenar los derechos en su país, donde el desempleo alcanza hoy tasas sin precedentes, al tiempo que progresan el subempleo, el trabajo precario y la liberalización. El orador señaló incluso que se han perdido conquistas históricas, como la jornada de ocho horas y la seguridad social, y que se han debilitado los derechos sindicales, cuyo incumplimiento veda la posibilidad de negociar convenios colectivos y de ir a la huelga. Más preocupante todavía resulta el que los empleadores y los gobiernos pidan mayor flexibilización, fomenten la privatización y otras medidas que agravan la situación de tal manera que la pobreza y la miseria alcanzan cotas sin precedentes en la historia. Al tiempo que expresó su preocupación por el riesgo de que la OIT pierda terreno, se refirió a las posibilidades de mejorar la situación en el mundo del trabajo. Así pues, subrayó que había llegado el momento de poner fin a políticas que no estaban en absoluto encaminadas a remediar la pobreza de los más desfavorecidos e insistió en la necesidad incuestionable de fortalecer el papel que la OIT desempeñaba en la construcción de un mundo mejor.

64. El miembro trabajador de Guatemala se refirió a la globalización, que a su entender se ha visto potenciada por el desarrollo del conocimiento, de la ciencia y de la técnica. Estos factores han contribuido a que la humanidad estreche sus vínculos. Lamentablemente, este fenómeno no ha provocado solamente efectos positivos, ya que causa estragos en lo social y, por tanto, en el plano humano. En efecto, la brecha se ha ampliado entre una minoría de personas extremadamente ricas y una inmensa mayoría que no tiene posibilidades de satisfacer sus necesidades más elementales, como el empleo, la salud, la educación, la vivienda y muchas otras.
65. El miembro gubernamental de Bélgica se felicitó por la colaboración de la OIT con otros órganos internacionales, especialmente en lo que respecta a las cuestiones relativas a los derechos humanos. A este respecto, sería deseable que la OIT pudiera influir en los trabajos de la Conferencia de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, para recordar las bases sociales del desarrollo y las normas internacionales del trabajo.
66. Los miembros trabajadores tomaron buena nota de los resultados de la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, sobre todo en lo que respecta al Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Indudablemente este es el resultado de campañas realizadas en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y dichas campañas deben continuar. De hecho, esta Declaración es un instrumento que debería conducir en un determinado momento a una adhesión formal a los principios y a los convenios fundamentales que sea posible de controlar. Los Convenios núms. 138 y 182 parecen encontrar dificultades en cuanto a su aplicación en la práctica, como se verá con ocasión de las discusiones en torno a los casos individuales y como pone de manifiesto el hecho de que el informe de este año mencione por primera vez una situación relacionada con la aplicación del Convenio núm. 182.
67. Los miembros trabajadores mencionaron un aspecto que les interesa de la aplicación del [Convenio núm. 29](#): el trabajo forzoso en las cárceles. Mostraron su satisfacción ante la discusión interesante que había tenido lugar en la reunión anterior en torno al trabajo forzoso en las cárceles, gracias a un breve *Estudio general* elaborado por los expertos, que

había sido retomado en el Informe general del año pasado, cuya discusión sentó las bases para un debate más amplio y continuado, y para un examen de la aplicación concreta de los convenios en consideración en las cárceles de los Estados Miembros. En su nuevo informe, la Comisión de Expertos vuelve sobre la discusión de la reunión anterior en una observación general que formula en la segunda parte del informe sobre el examen del [Convenio núm. 29](#), observación que se revelará verdaderamente de gran utilidad, sobre todo en lo que respecta a la confirmación de la firme posición adoptada por el Grupo de los Trabajadores a este respecto.

- 68.** Los miembros empleadores mostraron su satisfacción ante el éxito de la campaña de ratificación en relación con los convenios fundamentales. Señalaron el desarrollo positivo del proceso de ratificaciones del [Convenio núm. 182](#). En lo que respecta a las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos sobre el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 ([núm. 29](#)) señalaron que tratarían este tema durante la discusión de los casos individuales, dado que este año la Comisión de Expertos no había introducido sus observaciones al respecto en la parte general de su informe.
- 69.** Varios oradores (miembros gubernamentales de Egipto, Italia, Kenya y Noruega en nombre también de los cinco países nórdicos representados en la Comisión se refirieron a la campaña de ratificación y se felicitaron por el número creciente de ratificaciones de los convenios fundamentales, en particular del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 ([núm. 182](#)). El miembro gubernamental de Italia expresó la esperanza de que la campaña de ratificación se extendería a otros Convenios.
- 70.** Según el miembro gubernamental de China, el gran número de ratificaciones del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 ([núm. 182](#)) demuestra que cuando los convenios se redactan de una forma aceptable para los países era más probable que fueran ratificados. Declaró que China respetaba los derechos de los niños y estaba a favor de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y que había acelerado la ratificación del [Convenio núm. 182](#) y tomado medidas para la ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 ([núm. 138](#)). El miembro gubernamental de Bélgica señaló que al haber ratificado el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 ([núm. 182](#)) el 8 de mayo de 2002, su país figuraba entre los Estados que habían ratificado los ocho convenios fundamentales. El Ministerio Federal de Empleo y Trabajo, que es la autoridad competente, responsable de la aplicación de este Convenio, elaborará el plan nacional de acción con miras a eliminar las peores formas de trabajo infantil. Este plan se establecerá de forma concertada con los interlocutores sociales y las autoridades competentes. Parece ser que algunos Estados dotados de una legislación a este respecto dudan en establecer tales planes y se preguntó si la Comisión de Expertos aceptaría este tipo de situación.
- 71.** El miembro gubernamental de Egipto declaró que se había sometido al Parlamento de su país un nuevo proyecto de ley mediante el cual se favorecerán las relaciones laborales y se permitirá ejercer el derecho de huelga. Egipto ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 ([núm. 87](#)) y lo considera como una norma fundamental de la OIT. Señaló que se ha presentado a la Asamblea Popular un nuevo proyecto de Código del Trabajo, que se transmitiría a la Comisión de Expertos después de su promulgación. La oradora subrayó la importancia del control de los convenios y recomendaciones. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 ([núm. 182](#)) ha sido ratificado por Egipto en mayo de 2002 y se apreció mucho que la OIT haya encargado a la Sra. Susana Mubarak, Primera Dama de Egipto, que intervenga para eliminar el trabajo infantil. Subrayó las medidas que se estaban adoptando en su país a nivel provincial para erradicar el trabajo infantil. El miembro gubernamental de Líbano indicó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la OIT se había sometido para información al Parlamento el Convenio sobre la libertad sindical y

protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). El Parlamento ratificó el 28 de mayo de 2002 el Convenio sobre edad mínima, 1973 (núm. 138) y ello será comunicado a la Oficina próximamente. El miembro gubernamental de Fiji informó que su Gobierno ratificó el 17 de abril de 2002 los cinco convenios fundamentales que aún no había ratificado. Se felicitó por el apoyo brindado por el movimiento sindical de su país para hacer realidad estas ratificaciones.

72. Varios miembros trabajadores (Colombia, Guatemala y Senegal) se felicitaron por las ratificaciones de los convenios fundamentales y en particular por el hecho de un gran número de países hubieran ratificado el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Un miembro trabajador de Colombia subrayó también que resultaba indispensable medir en términos prácticos hasta qué punto los Estados que ratifican un convenio lo cumplían si, al propio tiempo, toleraban que se propicien despidos masivos de trabajadores, se reduzcan los déficit fiscales a costa del empleo y se acepten las fórmulas impuestas por las instituciones financieras. Ciertamente, ejemplos de esta índole abundan en América Latina, el Caribe, en Asia y en Africa, y permiten concluir que hoy día se ha instaurado una conducta de doble moral, ya que por un lado se pretende proteger a los niños mientras que, por otro, los padres de estos últimos son víctimas del despido, del desempleo y del trabajo informal. El miembro trabajador de Guatemala señaló que es importante delinear una estrategia para superar el déficit en el cumplimiento de múltiples convenios de la OIT, entre ellos el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). En efecto, resulta esencial no hacer caso omiso de la crisis, de los problemas y de los perjuicios que para los trabajadores supone el hecho de que los Estados incumplan los convenios y de que se llegue incluso a considerar obsoletos algunos de estos instrumentos. Por este motivo, el orador indicó lo muy estimulante y saludable que resultaría impulsar una campaña universal que fomente una ética, una cultura y una política de respeto, comunes a todos los Estados, con miras al cumplimiento de los convenios ratificados.
73. El miembro trabajador de Pakistán se refirió a la necesidad de respetar los derechos humanos, incluyendo los de los trabajadores migrantes y de las mujeres. Instó al reconocimiento del derecho a la huelga como último recurso para tratar cuestiones como el trabajo forzoso, el ajuste estructural y asuntos similares. Refiriéndose a la ratificación por parte de Pakistán del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), señaló la necesidad de ayuda para su aplicación. Urgió a su Gobierno a que levante las restricciones sobre el ejercicio de los derechos sindicales fundamentales de los trabajadores en Open Railways KESC, P.I.A., etc., tal como lo ha hecho en WAPDA, a efectos de cumplir con sus obligaciones derivadas del [Convenio núm. 87](#).
74. Un miembro trabajador de Francia declaró que compartía plenamente las conclusiones de la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en el trabajo penitenciario. Señaló que la OIT debería movilizarse para poner fin a los numerosos casos de violación de este Convenio. El miembro trabajador de la República Arabe Siria recordó que su Gobierno recientemente había ratificado el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y que era probable que ratificara próximamente el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), con lo cual habrá ratificado todos los convenios fundamentales. El estudio detallado del Convenio sobre el trabajo forzoso (agricultura), 1930 (núm. 29) ha demostrado la importancia de este instrumento en línea con otros instrumentos de las Naciones Unidas. Los trabajadores sirios otorgan mucha importancia a los convenios relativos al desarrollo económico y social y, en cooperación con las autoridades nacionales, hacen esfuerzos para que se cumplan estos convenios fundamentales. Se han introducido reformas en el ámbito

de la libertad sindical a través del decreto presidencial 25/2000 para poner la ley en conformidad con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

- 75.** Los miembros trabajadores, al tiempo que se felicitaron por la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales, llamaron la atención sobre la importancia de otras normas. Observaron por ejemplo que la mayoría de las reclamaciones en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT se referían al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Este Convenio tiene una relación directa con la lucha contra el racismo. La Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia, que se celebró en Durban, en septiembre de 2001, demostró que quedaba mucho por hacer en este terreno y que sería conveniente que la OIT ocupase un lugar predominante en esta área. El ejemplo del Convenio núm. 169 demuestra claramente que hay más normas de la OIT que los convenios fundamentales y que la ratificación y aún más la aplicación de otros muchos convenios es necesaria. Otro ejemplo de convenios esenciales para la vida cotidiana de miles de trabajadores y trabajadoras, son los relativos al trabajo nocturno, tal y como se desprendiera de la discusión en torno al *Estudio general* de la reunión anterior, así como de determinados elementos contenidos en el párrafo 37 del Informe general de este año, en lo que respecta a las denuncias no acompañadas de la ratificación de un convenio revisor. En la discusión general de 2001, los miembros trabajadores manifestaron su preferencia por la ratificación del Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), que prevé medidas de acompañamiento y reglas que han de respetarse respecto del trabajo nocturno de todos los hombres y mujeres trabajadores. En efecto, en su opinión, el trabajo nocturno es perjudicial para todos y, además, es preferible un enfoque global y coherente, teniendo en cuenta los casos específicos de las mujeres embarazadas o que acaban de dar a luz y de los trabajadores y trabajadoras jóvenes. Ahora bien, al preconizar la ratificación del Convenio núm. 171 (a la fecha ratificado sólo por seis Estados Miembros), los miembros trabajadores hicieron asimismo un llamamiento para no denunciar los demás convenios de la OIT relativos al trabajo nocturno de la mujer, sobre todo mientras no se ratificara el Convenio núm. 171, con el fin de evitar un vacío jurídico o, peor aún, retroceder en los pasos dados en el ámbito de las normas aplicables. En el párrafo 37 del informe general de la Comisión de Expertos, se comprueba que, de seis Estados Miembros que denunciaron, ya sea el Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4), ya sea el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), ya sea los dos, solamente dos ratificaron el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171) (Chipre y la República Dominicana). Los miembros trabajadores reiteraron por tanto el llamamiento que hicieron en la reunión anterior para que los gobiernos se implicaran en el procedimiento de ratificación del Convenio núm. 171, sin denunciar los convenios relativos al trabajo nocturno de las mujeres.
- 76.** Un miembro trabajador de Francia subrayó la importancia de los convenios y no sólo de los fundamentales. Las normas internacionales del trabajo son esenciales frente al aumento del trabajo en el sector informal y al desarrollo del trabajo precario, que puede observarse en todos los países. Consideró que los numerosos casos de denuncia de los Convenios núms. 4 y 89, sin ratificación concomitante del **Convenio núm. 171**, evidenciaban la voluntad de extender el trabajo nocturno. Señaló que ello es perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores y sólo debería autorizarse en los servicios esenciales para la salud o la protección de las personas y los bienes o en industrias en las que es necesario en virtud de su naturaleza técnica y requerimientos, pero nunca para acelerar la rotación del capital y de la inversión material.
- 77.** El miembro trabajador de Senegal declaró que se necesitaba una campaña de ratificación de los convenios de carácter técnico. En efecto, los trabajadores necesitan seguridad, necesitan conquistar nuevos derechos y consolidar los existentes, cuyo respeto sigue

siendo sin embargo difícil de lograr. El miembro trabajador de la República Árabe Siria exhortó al Gobierno a que ratifique todos los convenios y a que enmiende las leyes a la luz de los comentarios de la Comisión de Expertos. Un miembro trabajador de Colombia declaró que, más que nunca, resulta indispensable acatar los convenios y recomendaciones de la OIT para contribuir al afianzamiento de la paz y de la democracia. Considera un acto de provocación el pretender que las víctimas de una globalización salvaje y deshumanizada deban aceptarla como un instrumento de progreso.

78. Los miembros gubernamentales de China y Kenya y el miembro trabajador de Guatemala tomaron nota del número de ratificaciones registradas. Los miembros gubernamentales de Brasil y Líbano recordaron las ratificaciones más recientes por parte de sus países. Brasil ratificó el [Convenio núm. 138](#) y el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 [núm. 174](#). Señaló que un grupo de trabajo tripartito sería establecido en poco tiempo con el fin de examinar la ratificación del Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 ([núm. 178](#)). Líbano ratificó el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 ([núm. 159](#)).

Cumplimiento de obligaciones relacionadas con las normas

79. En lo que respecta a las obligaciones relativas a la sumisión, los miembros trabajadores lamentaron comprobar que, de los 175 Estados Miembros, 127 no habían sometido aún a las autoridades competentes los instrumentos relativos a la protección de la maternidad adoptados en la 88.^a reunión de la Conferencia (mayo–junio de 2000), ni habían comunicado información alguna al respecto. Los miembros trabajadores señalaron que la ratificación de los convenios era un paso previo esencial para el sistema de control de la OIT, pero para que la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia pudieran cumplir con sus responsabilidades, era necesario que los Estados Miembros elaboren y envíen memorias con regularidad sobre la aplicación, en la práctica y en la legislación, de los convenios ratificados. Debe subrayarse el papel que puedan desempeñar las organizaciones sindicales en el procedimiento relativo al envío de memorias.
80. Los miembros empleadores indicaron que en comparación con años anteriores, las demoras en la presentación de memorias habían aumentado y los casos de progreso, disminuido. Los miembros empleadores compartieron la satisfacción de la Comisión de Expertos en cuanto a los cambios en la legislación y en la práctica basados en observaciones de dicha comisión, y subrayaron que las observaciones y las discusiones en la Comisión de la Conferencia posiblemente también contribuyeron al progreso. Asimismo, destacaron que el número de comentarios formulados por los trabajadores y los empleadores estaba disminuyendo. La lista contenida en el párrafo 96 sobre el envío de memorias entre las fechas de la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, que había sido introducida a pedido de los empleadores, se había hecho más extensa. El envío de una memoria en ese período implica que la misma no podrá ser examinada ni criticada en la Comisión de la Conferencia. Consideraron que la lista de los países podía indicar cuáles exhibían esta conducta de manera sistemática. A este respecto, los miembros empleadores compartieron la inquietud de la Comisión de Expertos en cuanto al funcionamiento y la efectividad del sistema de control.
81. Refiriéndose al párrafo 120 del informe, los miembros empleadores preguntaron cuál era el procedimiento de la Comisión de Expertos cuando se sometían alegatos por incumplimiento de un convenio, y los gobiernos respectivos no tenían la oportunidad de responder antes de la reunión de la Comisión de Expertos. Ocasionalmente tales alegatos se reproducían en el informe de la Comisión de Expertos sin ningún comentario lo cual constituía un problema cuando el gobierno no podía manifestarse al respecto. Era diferente

si transcurría un cierto período de tiempo o si declaraciones o conductas del gobierno respectivo indicaban que éste no quería responder o estaba realizando maniobras dilatorias.

- 82.** Varios miembros gubernamentales manifestaron su preocupación ante las estadísticas sobre la sumisión y sobre el envío de memorias (Brasil, Italia, Kenya) y subrayaron que el incumplimiento de tales obligaciones perturbaba el correcto funcionamiento del sistema de control. También se mostraron de acuerdo con el punto de vista de la Comisión de Expertos de que los órganos de control sólo podían funcionar correctamente si las memorias solicitadas sobre Convenios ratificados y las respuestas a las solicitudes directas se comunicaban a la Oficina en tiempo oportuno. El miembro gubernamental de Kenya se refirió a los párrafos 135 y 136 que a su juicio contenían una tendencia inquietante y una lista de 20 países incluidos en la columna de «problemas especiales». Varios de estos países se encontraban en la urgente necesidad de obtener una asistencia técnica de parte de la Oficina para resolver las dificultades actuales relacionadas con las obligaciones del país de comunicar memorias.
- 83.** Los siguientes miembros gubernamentales comunicaron información sobre las medidas adoptadas para cumplir con sus obligaciones relacionadas con las normas. El miembro gubernamental de Egipto indicó que se había progresado en relación con la aplicación por parte de Egipto del Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946 (núm. 73) y que había enviado todas las memorias debidas en relación con los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT. Además, los instrumentos sobre la seguridad y salud en la agricultura, adoptados por la Conferencia en 2001, habían sido sometidos a las autoridades competentes. El miembro gubernamental de Brasil declaró que el Ministerio de Empleo había sometido al Parlamento, para su ratificación, el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176). El miembro gubernamental de Italia indicó que este año su Gobierno había enviado todas las memorias dentro del plazo establecido. El miembro gubernamental de Kenya manifestó, en relación con las obligaciones derivadas del artículo 19 de la Constitución, que el Gobierno, ya había elevado al Parlamento todos los instrumentos adoptados durante las 34.^a, 42.^a, y 81.^a a 87.^a reuniones de la Conferencia.
- 84.** El miembro gubernamental de Fiji declaró que el incumplimiento de su Gobierno de la obligación de presentar memorias, no reflejaba una ausencia de su compromiso de aplicar los convenios pertinentes. Desafortunadamente el Consejo Consultivo Laboral, que asesora al Ministro de Trabajo en cuestiones de empleo y de relaciones laborales, no pudo reunirse para discutir el informe completo, pero la próxima reunión del Consejo Consultivo Laboral se celebrará en septiembre de este año y examinará todos los informes pendientes como lo solicita el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), que fue ratificado en 1998. Declaró que el Gobierno estaba trabajando para normalizar su relación con el movimiento sindical con el objetivo de facilitar la aplicación de los convenios fundamentales. Señaló que estaba siendo elaborada la primera memoria relativa al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) y esperó que al final de este año todos los sectores de la comunidad multiétnica y social serían consultados y que el informe sería comunicado a la OIT. El miembro gubernamental de Irak recordó que su Gobierno ha ratificado algunos convenios y trataba de cumplir correctamente con sus obligaciones respetando sus compromisos constitucionales y respondiendo a los cuestionarios, generalmente en tiempo oportuno, a pesar de las agresiones de 1991, 1998 y 2001. Señaló que Irak deseaba mejorar su cooperación con las instituciones internacionales, como lo demuestra por otra parte, el hecho de que se haya adherido a nuevos convenios estos últimos años.
- 85.** Un miembro trabajador de Francia consideró que el incumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones constitucionales demostraba cierto desprecio respecto al

trabajo de la Organización, que, hoy día, resulta más indispensable que nunca para los trabajadores. A este respecto, es lamentable comprobar que Francia no ha sometido ni un solo instrumento a las autoridades competentes desde la 83.^a reunión y que sólo ha ratificado un convenio en los últimos 15 años. El miembro trabajador de Pakistán aunque resaltó el incremento del número de ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT, expresó su preocupación por la brecha existente entre el número de ratificaciones y la aplicación de los convenios. Se refirió al párrafo 117 del informe de la Comisión de Expertos en donde se indicaba una caída de 311 a 195 en el número de observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y trabajadores (34 de las cuales fueron de las organizaciones de empleadores).

Política normativa

- 86.** El miembro gubernamental de Francia, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Asuntos legales y normas internacionales del trabajo del Consejo de Administración (LILS), se refirió al informe final del Grupo de Trabajo, que describe los resultados del trabajo realizado y que ha sido puesto a disposición de la Comisión. Recordó que el Grupo de Trabajo había sido creado por el Consejo de Administración para examinar las normas de la OIT con excepción de las normas fundamentales y prioritarias y las normas posteriores a 1985. Con excepción del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y su [Recomendación núm. 166](#), elaboró por consenso conclusiones respecto de cada uno de los instrumentos y tales conclusiones fueron adoptadas por el Consejo de Administración. Además, consideró que el Grupo de Trabajo ha creado lo que puede llamarse «productos derivados», lo que incluye el enfoque integrado y la enmienda constitucional que habilita la derogación de convenios obsoletos. A su juicio, el paso de un total de 184 convenios oficiales a 71 convenios considerados actualizados será un proceso largo que requerirá la atención de la Oficina. Al analizar sus logros, consideró que, más allá de los resultados materiales obtenidos, el Grupo de Trabajo había dado una nueva dinámica de modernización del cuerpo normativo.
- 87.** En lo que respecta a la política normativa de la OIT, los miembros trabajadores se refirieron a las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración, en cuanto a la obligación de presentación de memorias sobre la aplicación de las normas. Les parece esencial, ante todo, que el mecanismo de control funcione correctamente. Como para que esto ocurra son indispensables las memorias, cualquier modificación del sistema deberá tener en cuenta esta preocupación. En lo que respecta al futuro del sistema normativo de la OIT, recordaron el punto de vista que habían hecho valer en la reunión anterior y mencionaron el debate suscitado con los miembros empleadores en torno al desafío que ha de afrontar la OIT en el terreno normativo. Al comprobar divergencias en este plano, los miembros trabajadores mantuvieron la opinión de que esta discusión superaba ampliamente el marco de la Comisión y de la Conferencia y consideraron preferible implicar en esta materia a los demás órganos de la OIT, sobre todo al Consejo de Administración.
- 88.** Recibiendo favorablemente las explicaciones dadas por la Comisión de Expertos en el párrafo 33 de su informe, relativas al «enfoque integrado» de las actividades normativas de la OIT, los miembros trabajadores esperan con interés la primera discusión que tendrá lugar en la reunión de la Conferencia de 2003, en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. Aunque tienen muchas esperanzas en esta iniciativa, los miembros trabajadores expresaron su apego al sistema «tradicional» de control. En efecto, consideraron que el actual mecanismo de control de las normas internacionales del trabajo, con sus diferentes fases, seguía siendo esencial para garantizar la aplicación de las normas en los países y se vinculaba estrechamente con la misión fundamental de la Comisión de la Conferencia.

Lamentan que tal convicción no se desprenda con más nitidez de la Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia.

- 89.** Los miembros trabajadores reiteraron su confianza en el Grupo de Trabajo sobre la política de revisión de normas, destacando con interés el trabajo realizado en este terreno en los últimos años, como ponen de manifiesto las cifras indicadas en el párrafo 34 del informe y el informe que el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, presentado al Consejo de Administración. Hicieron un llamamiento a los gobiernos para que dieran seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo adoptadas por el Consejo de Administración. No obstante, subrayaron que era difícil concebir que convenios que habían producido efectos durante varios decenios ya no sean pertinentes. Gran parte de las normas que se ha considerado que están actualizadas, fueron adoptadas hace muchos años. Por lo tanto, la «edad» de un convenio no indica necesariamente su pertinencia o su utilidad. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que 71 convenios eran actualizados y debían promoverse. A su juicio esta cifra era poco elevada, en particular si se la compara con otras organizaciones internacionales.
- 90.** Los miembros empleadores se refirieron al proceso normativo. Llamaron la atención sobre la historia de las iniciativas tomadas para establecer un derecho laboral y social universal sin fronteras, y se remitieron a los intentos para establecer tratados internacionales o brindar una protección del trabajo en 1833, 1848, 1890 y en 1905-1906. En esas ocasiones se dudó si era viable controlar dichos acuerdos, puesto que los mecanismos de control se introdujeron sólo con el Tratado de Versalles.
- 91.** En cuanto a la revisión de las normas, los miembros empleadores observaron que más de la mitad de los convenios habían sido clasificados como no actualizados o en desuso. En 1996 cuando entraron en vigor las modificaciones a los procedimientos de presentación de memorias, 21 convenios fueron clasificados como «que no corresponden a las necesidades actuales» y fueron excluidos de las obligaciones gubernamentales de comunicar memorias sobre ellos a la OIT. A nivel nacional, es un procedimiento normal de cada país examinar leyes antiguas y suprimir aquellas que se hayan convertido en obsoletas. La OIT debería examinar primero la necesidad de una nueva norma y luego lograr un acuerdo sobre su contenido esencial. Las normas deben ser una ventaja para todas las partes interesadas y favorecer la creación de empleo. Además, no es para nada necesario elegir la forma de un convenio, sino que el conjunto de los instrumentos a disposición de la organización deben utilizarse y ser considerados de manera más generalizada. En el proceso de elaboración de las normas y de su revisión, la OIT debería recordar el principio de subsidiariedad, según el cual deben reglamentarse las cuestiones al nivel más alto, exigiendo una aplicación a escala mundial, únicamente cuando no se puedan regular a un nivel inferior en el que las personas encuentran actualmente esos problemas. Esperan que muchas de estas cuestiones sean abordadas en el enfoque integrado. El procedimiento global para renovar el proceso de elaboración de normas no ha terminado todavía.
- 92.** Además, los miembros empleadores consideraron que era obvio que era necesario examinar la entrada en vigor y la denuncia de los convenios. La larga lista que figura en el párrafo 37 con respecto a las numerosas denuncias, con o sin ratificación de otro instrumento, indica que los Estados Miembros desean una mayor flexibilidad. Por último, los miembros empleadores señalaron la buena colaboración entre los trabajadores y los empleadores y el progreso realizado en cuanto a la revisión de las normas. En respuesta a la opinión expresada por los miembros trabajadores en relación con la edad de los convenios como un criterio de su importancia, consideran que el año de adopción de un convenio puede en efecto servir de indicador sobre si el mismo aún responde a las condiciones actuales. Convenios más antiguos tienen una mayor posibilidad de estar desactualizados. Esto ha sido confirmado por los trabajos realizados por el Grupo Cartier

sobre revisión de normas. Este Grupo concluyó que de 184 convenios, sólo 71 están actualizados, y consideran que las conclusiones habrían sido diferentes si no se hubiera considerado que los convenios recientes adoptados después de 1995 estaban, por definición, actualizados.

- 93.** Los miembros gubernamentales Alemania, Italia, Kenya y Noruega (en nombre de los cinco países nórdicos representados en la Comisión) expresaron su apoyo al trabajo realizado por el grupo de trabajo sobre política de revisión de normas para lograr que el sistema normativo se mantenga lo más actualizado posible. El miembro gubernamental de Italia recalcó la importancia que revisten la revisión y la modernización del sistema normativo de la OIT, con base en un enfoque integrado de sus actividades, que servirá para reforzar su impacto, sin disminuir el grado de protección de los trabajadores. A estos efectos, respaldó las actividades del Consejo de Administración encaminadas a consolidar la eficacia de los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento, tanto de hecho como de derecho, de las obligaciones derivadas de la ratificación de los convenios pertinentes. El miembro gubernamental de Kenya declaró que se necesitaba realizar un examen urgente y riguroso, además de una racionalización de las normas existentes, con el objetivo de que reflejen las necesidades y realidades actuales. Debería prestarse una atención especial a la pertinencia y al contenido de las nuevas normas, que deben ser bastante flexibles y, por consiguiente, de fácil ratificación por muchos países en diferentes estados de desarrollo. En el párrafo 37 se citaron varias denuncias procedentes de seis países, que no estuvieron acompañadas de la ratificación de un convenio revisado. En vista de ello, Kenya ha sugerido que la OIT haga un esfuerzo para retirar las normas obsoletas y actualizar las normas existentes. El miembro gubernamental de Egipto estaba a favor del retiro de 20 recomendaciones obsoletas.
- 94.** El miembro gubernamental de los Estados Unidos, que habló también en nombre del grupo IMEC, reafirmó la opinión de que el principal objetivo de cualquier examen de las actividades normativas era aumentar su eficacia, visibilidad y transparencia, aunque sin reducir el nivel de protección de los trabajadores. Además, el grupo IMEC trata de garantizar la respetabilidad de todo el sistema de las actividades normativas. Por último, se felicitó por el proceso de revisión de sus métodos de trabajo que realiza la Comisión de Expertos. El miembro gubernamental de Alemania, refiriéndose al informe final del Grupo de Trabajo hizo notar que se identificaron 22 convenios que necesitan ser revisados. Consideró que la Comisión de la Conferencia debería tomar la iniciativa de enviar signos claros, instando a que las normas que necesitaban revisión se pusieran en el orden del día de la Conferencia. Recordó que si en cada una de las reuniones de la Conferencia se examinase una norma se necesitarían 22 años para revisar todas estas normas y que teniendo en cuenta que el procedimiento habitual de doble discusión sería utilizado, se necesitarían hasta 44 años para revisar todos los instrumentos de la OIT indicados.
- 95.** Los miembros gubernamentales de Bélgica, Kenya y Noruega en nombre de los cinco países nórdicos representados en la Comisión se felicitaron por la discusión general sobre la base de un enfoque integrado que se llevará a cabo el próximo año en la Conferencia, dado que permitirá realizar una reflexión de conjunto sobre un tema y lograr una evaluación más completa y exhaustiva de los instrumentos tratados. Manifestaron también que el objetivo de este enfoque era reforzar la coherencia y la pertinencia de las normas, así como mejorar su impacto a través de una acción integrada y de una sistemática promoción y evaluación de dichas normas.
- 96.** El miembro gubernamental del Líbano se felicitó por las mejoras en los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos. A su juicio debería reflexionarse acerca de la posibilidad de aumentar el número de miembros de la Comisión de Expertos. Se felicitó también de la propuesta de la Comisión de Expertos de realizar un estudio detallado del impacto de las

normas internacionales del trabajo en la legislación y práctica nacionales dado que esto permitirá evaluar la importancia de las normas. Dio su apoyo a un enfoque integral de las actividades normativas del Consejo de Administración, pero se preguntó si ello no daría lugar a un estancamiento de las ratificaciones hasta que se obtengan los resultados de las discusiones generales en la próxima sesión de la Conferencia. Solicitó luego una explicación sobre el por qué la fecha de la denuncia de un Convenio determinado por parte de un Estado Miembro está determinada por la fecha de la entrada en vigor de este Convenio tras haber recibido un cierto número de ratificaciones y no por la fecha de la ratificación del Convenio por el Estado y su entrada en vigor a nivel nacional. Observó que hace dos años la Conferencia retiró cinco convenios que no habían entrado en vigor y se preguntó si algún Estado que los había ratificado podría denunciarlos dado que la fecha de denuncia jamás existiría.

- 97.** Varios miembros gubernamentales (Brasil, India, Líbano) se refirieron al papel importante de la obligación de comunicar las memorias y a los recientes cambios adoptados por el Consejo de Administración. El miembro gubernamental de Brasil sugirió promover la revisión de los formularios de memoria sobre convenios ratificados, de una manera más conforme a los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo, lo que además permitiría un mayor diálogo entre los gobiernos, los representantes de los empleadores, los representantes de los trabajadores y la Organización. El miembro gubernamental de India subrayó la necesidad de llevar a cabo una revisión global del procedimiento de envío de memorias previsto en los artículos 19 y 22 de la Constitución y en la Declaración de 1998. Además de la enorme carga de trabajo creada tanto para la Oficina como para los gobiernos, es necesario llevar a cabo una simplificación de la misma y eliminar completamente la superposición de tareas. La carga del envío de memorias se ve incrementada por el hecho de que las preguntas contenidas en los formularios de memorias son de difícil interpretación y no siempre es posible proveer a la Oficina los datos requeridos. Si bien se suponía que la Declaración sería de naturaleza promocional, el procedimiento de seguimiento anual la ha convertido cada vez más en un mecanismo de control. La situación se agrava en países como la India que tiene una gran extensión geográfica y con una numerosa y variada población, así como distintos niveles de desarrollo. La distribución de convenios por temas para la presentación de memorias aliviaría la carga de trabajo de la Oficina, pero debe asegurarse que dicha distribución no acentúe en la práctica la carga ya muy pesada de comunicar memorias por parte del Gobierno. Una revisión poco sistemática del procedimiento de envío de memorias no sería suficiente.
- 98.** Los miembros trabajadores de Pakistán y de la República Árabe Siria agradecieron al Sr. Cartier y a los miembros del Grupo de Trabajo el trabajo realizado.
- 99.** Un miembro trabajador de Francia manifestó el deseo de que el compromiso de Francia en la política normativa de la OIT se manifieste a través de nuevas ratificaciones a efectos de poder encontrar un lugar entre los Estados que han ratificado el mayor número de convenios. Los trabajadores mantienen un compromiso especial con la política normativa y están decididos a mantener el equilibrio entre la promoción de las normas fundamentales y el desarrollo de la política normativa. El miembro trabajador de Senegal declaró en relación con la política de revisión y modernización de las normas, que el carácter de obsoleto de algunas normas no debe poner en tela de juicio los progresos que se han derivado de las mismas. Del mismo modo, no resulta oportuno cuestionar el sistema de control, cuya pertinencia está comprobada, como lo demuestra además el aumento de su carga de trabajo.
- 100.** En lo que respecta a una campaña de ratificación de la enmienda de 1997 a la Constitución de la OIT que autoriza la derogación o el retiro de convenios y recomendaciones obsoletas,

el miembro gubernamental de Alemania recordó que en 1998 ya se había realizado una campaña de ratificación. Por lo tanto, consideró que no se necesitaba una nueva campaña de ratificación. Sin embargo, si se toma una decisión en favor de una nueva campaña de ratificación, su Gobierno explicará su postura en un documento que publicará con el fin de servir como punto de referencia para que otros Estados Miembros no ratifiquen esta enmienda. Señaló que su Gobierno no está en contra de la derogación de los convenios y recomendaciones obsoletos. Sin embargo, señaló que la posición de su Gobierno era que la forma propuesta era discutible desde el punto de vista del derecho internacional.

- 101.** Los miembros empleadores consideraron apropiado y justificado que se realice una campaña de ratificación de esta enmienda de 1997 de la Constitución de la OIT. Por consiguiente apoyaron el anuncio del representante del Secretario General de realizar una campaña a este respecto. En relación con las reservas manifestadas por el representante gubernamental de Alemania recordaron que aunque los convenios de la OIT eran tratados, se adoptaban en el marco particular de la OIT de una forma que se aproximaba mucho a la adopción de leyes, esto es, a través de una votación en el plenario de la Conferencia. Otros tratados se concluyen entre gobiernos, mientras que las normas internacionales del trabajo se adoptan en la Conferencia a través de discusiones tripartitas. Por lo tanto, la cuestión de la derogación de normas internacionales del trabajo tiene que contemplarse con una perspectiva diferente. La Conferencia, como órgano que adopta normas, debe tener competencia de derogarlas.

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

- 102.** Los miembros trabajadores recordaron que el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), constituía un medio de mejora de la situación de los trabajadores. Brinda además un enfoque global para tratar la situación de los trabajadores que tienen especiales dificultades en encontrar un empleo o un trabajo seguro, estable y que ofrezca buenas condiciones de trabajo y de remuneración. Más de la mitad de los Estados Miembros (92) han ratificado el Convenio núm. 122, lo que pone de manifiesto su importancia. No obstante, debe lamentarse que 83 Estados Miembros no hayan aún ratificado este Convenio prioritario.
- 103.** En lo que respecta a la aplicación de este Convenio, subrayaron su importancia respecto de la política de los servicios de apoyo y de ayuda a los trabajadores que carecen de trabajo, especialmente en los planos de la enseñanza y de la formación profesional. La enseñanza básica para todos sin ninguna distinción es esencial para otorgar a todos oportunidades en el mercado laboral. Ahora bien, la formación y la educación de los trabajadores son también decisivas para que se les permita, no sólo mantener su trabajo, sino también avanzar en el ámbito profesional. Pero, la enseñanza tiene claramente un cometido más amplio que el de preparación para la vida profesional; es fundamental también para el desarrollo de la personalidad de los niños y desempeña por lo tanto un papel esencial en la lucha contra el trabajo infantil. Por esto, los miembros trabajadores deploran las tendencias actuales de tratar la educación como un producto comercial, sujeto a las políticas neoliberales recomendadas por organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.
- 104.** Llamaron la atención sobre la función de la duración del tiempo de trabajo en la promoción del empleo y en el desarrollo del bienestar de los trabajadores. Aunque las condiciones de empleo son cada vez más flexibles, esta flexibilidad sigue siendo unilateral y va en detrimento de los trabajadores. En estas condiciones, aunque en la economía y en el funcionamiento de las empresas se han producido cambios, con mucha frecuencia es necesaria una reglamentación del tiempo de trabajo.

-
- 105.** Los miembros empleadores recordaron que este Convenio, que requiere una política de promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, establece objetivos pero no las medidas específicas que han de adoptarse. Las medidas que conduzcan a buenos resultados pueden ser muy diferentes según de qué Estados Miembros se trate y esto tiene consecuencias a efectos del control. En estas condiciones, es correcto que en gran medida las observaciones de la Comisión de Expertos informen únicamente sobre las acciones llevadas a cabo en torno al empleo, sin proceder a una evaluación. En la medida en que contengan evaluaciones, los miembros empleadores no siempre están de acuerdo. Por ejemplo, las políticas activas de mercado laboral en sí, no merecen una nota positiva. Una evaluación de estas políticas debería depender de su contenido específico. Es importante la creación de incentivos eficaces para aceptar o generar empleo. La reducción de las prestaciones de desempleo puede también generar incentivos, especialmente si tales prestaciones se asignan sin distinción alguna. Se ha revelado como exitoso el fortalecimiento de los incentivos para empezar a trabajar. Surge con claridad la importancia de contar con agencias de empleo privadas que presten una buena colaboración. Sin embargo, en opinión de los miembros empleadores las disposiciones del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) plantean problemas en relación con el financiamiento de tales agencias.
- 106.** Los miembros empleadores apoyaron con énfasis las referencias positivas del párrafo 66 del informe sobre la importancia de la educación y la formación. La preparación apropiada de los trabajadores es un paso crucial hacia la resolución de muchos problemas en el mercado laboral. En consecuencia, la educación y la formación constituían una dimensión trascendental. No era exagerado decir que la educación era la nueva cuestión social del siglo.
- 107.** Los miembros empleadores compartieron la inquietud de la Comisión de Expertos sobre un enfoque rígido del tiempo de trabajo expresado en el párrafo 67. En su opinión, es un error ver la solución a los problemas únicamente en la reducción del tiempo de trabajo. Esto es el reflejo de una concepción muy antigua e incorrecta según la cual existe un volumen fijo de trabajo que sólo necesita ser dividido correctamente. Lo que se necesita en términos de política de mercado de trabajo es un alto grado de flexibilidad en todas las cuestiones relativas al tiempo de trabajo. Con la excepción limitada a estrictas razones de salud, una regulación rígida del tiempo de trabajo era siempre perjudicial y no beneficiaba ni a los trabajadores ni a los empleadores.
- 108.** Varios miembros gubernamentales (Bélgica, China e Italia) subrayaron la importancia del [Convenio núm. 122](#) y de su ratificación. Se subrayó también el papel de las agencias de contratación y de los servicios de apoyo en la implementación de una política nacional de empleo (China e Italia). El miembro gubernamental de China, indicó que su país había tomado medidas para reajustar la economía y que frenar el desempleo se había convertido en un objetivo de su política macroeconómica. Las políticas activas de mercado de trabajo y la utilización de las agencias públicas y privadas de contratación tienen como finalidad proporcionar nuevos empleos a los trabajadores para que éstos se beneficien de la política económica actual. El miembro gubernamental de Italia indicó que en su país constituía una prioridad la modernización de los servicios públicos de empleo, la simplificación de los procedimientos de colocación y maximizar la eficacia de dichos servicios aplicando un modelo en que cooperen los servicios de empleo públicos con los privados. Señaló, además, que su Gobierno deseaba adoptar otras medidas, como la revisión y la racionalización de las relaciones laborales a través de una formación continua y la ayuda de actividades de formación en las empresas, con especial énfasis en el aprendizaje. En relación con algunas categorías particulares de trabajadores, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada, su Gobierno desea fomentar el trabajo a tiempo parcial, por considerarlo una fórmula idónea para favorecer el aumento de las tasas de

empleo y, en particular, de la tasa de participación de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral. Indicó que, en su país, las políticas encaminadas a erradicar la discriminación en el acceso al trabajo han permitido reformar el viejo sistema de colocación obligatoria gracias a una nueva ley, facilitando la colocación de los trabajadores discapacitados, cuya inserción e integración en el mundo del trabajo se promueve gracias a una colocación dirigida y a unos servicios de apoyo. El miembro gubernamental de Bélgica se refirió a la atención que su Gobierno prestaba a la contratación de los jóvenes y los trabajadores de edad avanzada y subrayó que el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres debía ser un componente de las políticas de empleo.

- 109.** Varios oradores subrayaron la estrecha relación entre la política del empleo y el desarrollo de los recursos humanos (el miembro gubernamental del Líbano y los miembros trabajadores de Francia y Pakistán). El miembro gubernamental del Líbano solicitó a la OIT que adopte un código práctico para que facilite el logro de los objetivos comunes de los Convenios sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). Señaló que quizás ello ayudaría a tratar la cuestión de cómo promover el empleo en el contexto del ajuste estructural y de la reforma económica y de la revolución tecnológica.
- 110.** Los miembros gubernamentales de China y Egipto subrayaron la importancia de tratar el problema del desempleo. El miembro gubernamental de Egipto señaló que el problema del desempleo también afectaba a países muy avanzados. Resulta difícil reducir el desempleo y mejorar simultáneamente la competitividad. Muchos interlocutores participan en la creación de empleo. Por ejemplo en su país en el sector privado, utilizando las tecnologías más modernas, se crearon 47.000 empleos en particular gracias a los centros de formación. Se creó un fondo de previsión social y se adoptaron medidas destinadas a reforzar la productividad y la creación de 400.000 empleos. El trabajo informal es un fenómeno que afecta al 40 por ciento de la mano de obra. Se han tomado medidas importantes para dar protección social a los trabajadores del sector informal.
- 111.** Varios miembros trabajadores (Colombia, Francia y Pakistán) expresaron su preocupación por el sufrimiento de los trabajadores debido a la falta de políticas apropiadas de empleo, al alto desempleo, y al aumento del empleo precario, temporario y en el sector informal. Un miembro trabajador de Colombia señaló que dicho fenómeno acarrea consecuencias antisindicales, ya que resulta en la negación a los trabajadores en condición irregular del derecho de constituir organizaciones, presentar reivindicaciones y ejercer el derecho de huelga. El miembro trabajador de Pakistán subrayó la relación existente entre empleo, el trabajo decente, la lucha contra la pobreza y la necesidad de protección social y consideró que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial estaban socavando estos esfuerzos. Refiriéndose a la situación de Argentina, indicó que existían otros países fuertemente endeudados en Africa, Asia y América Latina en situaciones similares, que hacían frente a solicitudes de desregulación y ajuste estructural, y al aumento de la subcontratación. Instó al alivio de la carga de la deuda, a un comercio más justo, a una mejor formación, para la utilización de mejores técnicas, a un «Plan Marshall» para nivelar las diferencias existentes en el campo de la informática y a hacer cumplir el compromiso de los países desarrollados de consagrar el 0,7 por ciento de su PIB como ayuda para los países en desarrollo. Existe la necesidad de examinar la situación en el sector rural, así como la de las mujeres, los niños y los que trabajan en el sector informal. El miembro trabajador de Francia indicó que el principio del pleno empleo libremente elegido debería seguir siendo un objetivo esencial para los gobiernos. Las políticas activas — formación, seguimiento individual — son más adecuadas que las políticas de represión económica, las cuales sólo pueden conducir a la precariedad y a la exclusión social. Los trabajadores no son responsables del desempleo ni de las decisiones estratégicas de las empresas. Dichas decisiones, como por ejemplo la de deslocalizar la producción, generan un costo social y

por consiguiente las empresas deben asumir la responsabilidad social resultante. En su país, luego de una leve mejora, la tasa de desempleo experimentó este año un aumento preocupante, al que se sumaron un incremento de la flexibilidad del trabajo y de la precariedad, así como la puesta en entredicho de los beneficios sociales.

Asistencia técnica en materia de normas

- 112.** Los miembros trabajadores, como en años anteriores, expresaron su apoyo a las actividades de la OIT que tenían por objetivo el fortalecimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Es necesario, en efecto, invertir en asistencia técnica en materia de normas, en la medida que el contenido de los convenios internacionales del trabajo y el sistema de control no se conocen suficientemente en todos los países. Se sintieron especialmente complacidos por los esfuerzos realizados para mejorar el acceso y facilitar el uso de medios electrónicos, especialmente los bancos de datos NATLEX e ILOLEX, que completan el trabajo realizado por los equipos técnicos multidisciplinarios (ETM).
- 113.** Los miembros empleadores consideran útiles e importantes las medidas mencionadas en los párrafos 75 a 83 en lo que respecta a la asistencia técnica en materia de normas. Subrayaron, como hicieron en años anteriores, que el trabajo efectuado por los equipos multidisciplinarios estaba a menudo marcado por un compromiso específico personal por parte de los funcionarios de la OIT.
- 114.** Varios miembros gubernamentales Bélgica, Italia, Kenya, Líbano y Noruega, en nombre de los cinco países nórdicos representados en la Comisión hicieron hincapié en la importancia de la asistencia técnica de la OIT en la aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo desarrollada por la OIT tanto en la sede como por los especialistas en normas internacionales del trabajo de los equipos técnicos multidisciplinarios y del Centro Internacional de Formación de Turín. El miembro gubernamental de Noruega manifestó que podría reforzarse el papel de los especialistas en normas en el terreno. El miembro gubernamental de Kenya se felicitó de las diversas misiones de la OIT, seminarios regionales y subregionales, coloquios sobre normas, misiones de asesoramiento y cursos de formación sobre las normas internacionales del trabajo realizados durante el año 2001. El Gobierno de Kenya se benefició frecuentemente de la asistencia en el proceso de revisión de examen de su legislación laboral. Los especialistas de los ETM asisten a los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones normativas y para garantizar que se realicen todas las consultas necesarias entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. El miembro gubernamental del Líbano agradeció al IPEC por sus actividades en relación con la eliminación del trabajo infantil en su país. Se felicitó también por la versión en árabe sobre normas internacionales del trabajo del sitio Web de la OIT.
- 115.** En cuanto a las solicitudes de asistencia técnica, el miembro gubernamental de Fiji se refirió a las nuevas obligaciones asumidas a través de la reciente ratificación de convenios y a la necesidad de asistencia técnica con el fin de examinar la legislación y la práctica nacionales para asegurar la plena conformidad con las normas internacionales. El miembro gubernamental de Líbano manifestó su deseo de que el papel de las oficinas regionales sea fortalecido, especialmente en el nivel de proyectos de cooperación técnica, para permitir a los países luchar contra la pobreza y para crear empleos, especialmente para los jóvenes, los trabajadores de edad avanzada y los del sector informal. Señaló que se necesitaba asistencia para preparar esos proyectos. El miembro gubernamental de la República de Tanzania solicitó la asistencia técnica de la OIT a efectos de realizar una revisión de la legislación laboral.

-
- 116.** El miembro trabajador de Pakistán señaló la importancia de una infraestructura institucional, la formación profesional tanto para hombres como para mujeres, los seminarios, los servicios de asesoría de los equipos técnicos multidisciplinarios, las misiones de asistencia y las actividades similares. Dichas actividades deberían dirigirse a las zonas francas de exportación, en las que debería promoverse el respeto de los derechos fundamentales del trabajo.
- 117.** El representante del Secretario General subrayó el valor de la discusión general y la pertinencia de las intervenciones en la medida en que esta discusión permitía un intercambio de opiniones, sobre una base tripartita, acerca de temas fundamentales de actualidad relacionados con las actividades normativas de la Organización. En cuanto al examen de los métodos de trabajo de la Comisión, informó que se celebró una reunión exploratoria de consulta informal (véanse párrafos 27 a 29). En respuesta a la pregunta de los miembros empleadores sobre si la Comisión de Expertos seguía un procedimiento establecido en el tratamiento de las observaciones sometidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores directamente a la Oficina, señaló que esta cuestión merecía tres observaciones. En primer lugar, recordó que, además de sus observaciones, transmitidas con las memorias de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden enviar sus observaciones directamente a la Oficina. En segundo lugar, de conformidad con la práctica establecida por la Comisión, las observaciones así recibidas son comunicadas sistemáticamente al gobierno para comentarios. Por último, en espera de la respuesta del gobierno, la Comisión de Expertos toma nota de las observaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores e invita al gobierno a responder a ellas pero no formula conclusiones en esta instancia. Solamente cuando se ha recibido la respuesta del gobierno o cuando éste no dé respuesta aun cuando haya tenido la oportunidad de hacerlo, la Comisión examina las observaciones recibidas en cuanto al fondo. Con respecto a la pregunta formulada por un miembro gubernamental del Líbano, señaló que el plazo entre el registro de la última ratificación requerida para la entrada en vigor de un convenio y la entrada en vigor efectiva del convenio era objeto de una decisión de la Conferencia en ocasión de la adopción de cada convenio. En cuanto al número de expertos que forman parte de la Comisión de Expertos, hay que recordar, en primer lugar, que los miembros de la Comisión de Expertos son nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General. Estos nombramientos se realizan a título personal entre personalidades imparciales, independientes y con las competencias técnicas requeridas. Estos principios se desprenden de la resolución que instituyó la Comisión y de la práctica constante seguida por el Consejo de Administración para el nombramiento de dichos expertos. Por decisión del Consejo de Administración, el número de expertos se incrementó desde 1926 y ha sido fijado en la actualidad en 20.

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

Convenio (núm. 137) y Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973

- 118.** La Comisión dedicó una parte de su discusión general al examen del primer *Estudio general* realizado por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio (núm. 137) y Recomendación (núm. 145). De conformidad con la práctica establecida, el *Estudio general* tomó en consideración las informaciones comunicadas por los gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución y las informaciones de los Estados Miembros que ratificaron el Convenio, contenidas en las memorias recibidas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT, así como también los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las cuales se les comunicó las

memorias de los gobiernos de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución.

Observaciones generales

- 119.** Los miembros empleadores elogiaron a la Comisión de Expertos su *Estudio general* sobre el [Convenio núm. 137](#) y la [Recomendación núm. 145](#). Los estudios generales de la Comisión de Expertos suelen ser muy estériles y secos. En este caso, la primera parte del *Estudio* se parece a una novela bien escrita en la que el lector está ansioso por llegar a la siguiente página debido a los cambios dramáticos que se producen. Sin embargo, los miembros empleadores manifestaron su sorpresa, en vista de que el Convenio es un conjunto general de principios y que la Recomendación es mucho más detallada, por la utilización de palabras imperativas como «debe» o «prescribe» para clarificar los términos de los instrumentos. Estos instrumentos sólo podrían sugerir, ciertas alternativas entre una gran variedad de medios alternativos de acción posibles. Resulta igualmente sorprendente que la Comisión de Expertos se refiera a los términos del preámbulo como si éste proporcionara directrices de acción. Por último, en el capítulo que examina las disposiciones del Convenio y la Recomendación, se hizo hincapié sobre todo en la Recomendación, subrayando así el carácter general del Convenio.
- 120.** Los miembros empleadores señalaron que la mayor parte del contenido del Convenio y la Recomendación se contempla en convenios más generales sobre cuestiones como la seguridad social, la seguridad y la salud, el tiempo de trabajo, la libertad sindical, la negociación colectiva y la remuneración. Esto plantea interrogantes sobre si en realidad es necesario un convenio específico relacionado con el trabajo portuario. Con más razón aún que, según se indica en el *Estudio general*, la naturaleza temporaria del empleo, que es la principal razón de ser del Convenio sobre el trabajo portuario, está desapareciendo rápidamente.
- 121.** Los miembros trabajadores agradecieron a la Comisión de Expertos por el *Estudio*, que da una idea general del trabajo portuario. El *Estudio* tiene el mérito de ser claro, de estar bien estructurado y de tener en cuenta, no sólo los cambios producidos en el sector referido, sino también de las discusiones internas celebradas en la OIT relativas al futuro de las normas internacionales del trabajo examinadas. Los miembros trabajadores recordaron que el [Convenio núm. 137](#) y la [Recomendación núm. 145](#) forman parte de la lista de normas respecto de las cuales el grupo de trabajo sobre la política de revisión de normas a solicitado recabar más información. La discusión en la Comisión puede aportar una mayor comprensión de estas normas y una mejor perspectiva sobre su futuro.
- 122.** Los miembros trabajadores han señalado que 92 Estados Miembros habían enviado una memoria sobre estos instrumentos. Esa cantidad constituye una base sólida para un examen exhaustivo de esta materia. Lamentan, sin embargo, que sólo 15 organizaciones de empleadores y de trabajadores formularan observaciones. En realidad, los sindicatos nacionales no siempre han sido consultados por los gobiernos y algunos ni siquiera estaban al corriente de este *Estudio*. Los miembros trabajadores esperan, por tanto, que en el futuro la Oficina redoble sus esfuerzos para alentar a las organizaciones de trabajadores a que formulen observaciones y para que los gobiernos favorezcan la participación de estas organizaciones.
- 123.** Los miembros trabajadores señalaron que el trabajo portuario se encuentra asimismo dentro del campo de aplicación de una gran parte de otros instrumentos de la OIT, comenzando por los convenios fundamentales, cubiertos en la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. También se aplican otros convenios y recomendaciones que tienen un campo de aplicación general, por ejemplo, los

instrumentos relativos a las consultas tripartitas, la política de empleo, seguridad social y la seguridad en el trabajo. Por último, otras normas tratan específicamente de la seguridad y a la higiene en los puertos.

- 124.** El observador representante de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte elogió a la Comisión de Expertos por su publicación, que contiene informaciones sumamente valiosas sobre el trabajo portuario. No es usual contar con este tipo de compilación de informaciones tan útiles en este ámbito. Sin embargo, contestó ciertas imprecisiones, en particular la afirmación según la cual varios países que no han ratificado el Convenio aplican sus principios en la práctica. Resulta decepcionante la escasez de medidas adoptadas para dar seguimiento a las conclusiones de la Reunión tripartita de 1996 sobre la industria portuaria, que llamaban a realizar mayor número de investigaciones, seminarios u otras actividades para la promoción de la ratificación y la aplicación del Convenio. La OIT debería asistir a los gobiernos en el uso más efectivo del [Convenio núm. 137](#) haciendo hincapié en la flexibilidad inherente al instrumento.

El contexto cambiante del trabajo portuario

- 125.** Los miembros empleadores constataron que el *Estudio general* presenta una imagen sorprendente de la globalización, la tecnología y los cambios rápidos que se producen en todas las formas de trabajo de la economía mundial. Las transformaciones profundas de los métodos de manipulación de cargas han permitido acelerar las operaciones portuarias, reducir los gastos de carga y descarga de las mercancías, acelerar el movimiento de los buques en el puerto y reducir sustancialmente el esfuerzo físico necesario para la manipulación. Estos cambios, que se siguen produciendo en la actualidad de una forma generalizada, han acarreado la reducción de las posibilidades de empleo de los trabajadores portuarios. El *Estudio general* muestra que la utilización de los puertos depende de los servicios y la infraestructura que estos estén en condiciones de proveer. Los puertos han mejorado su calidad y su competitividad de manera constante. Ahora bien, los consumidores son «clientes globales» que compran bienes y servicios de acuerdo a la calidad y al precio, sin tener en cuenta el país de origen. Esto es un fenómeno que escapa a toda reglamentación. Para satisfacer plenamente a los consumidores, los trabajadores y los empleadores deben responder completamente a sus necesidades a largo plazo. Para poder satisfacer las necesidades que cambian constantemente, las empresas que proporcionan bienes y servicios deben poder anticipar los cambios y adaptarse en consecuencia. Ningún gobierno, empresa ni sindicato puede razonablemente garantizar un empleo a vida, ni el aumento de salarios, ni el progreso en la carrera.
- 126.** Los miembros empleadores han señalado en el *Estudio general* tres realidades fundamentales del trabajo portuario, además de la cuestión de la seguridad en el trabajo. La primera realidad económica, que se verifica en todos los lugares de trabajo desde 1960, consiste en el hecho de que el cambio es constante. La competitividad de los productos, de los servicios y de los trabajos respectivos no depende ya únicamente del costo, de la calidad e innovación. La adaptación a las necesidades de los consumidores, el servicio y la velocidad son esenciales para la competitividad y la creación de empleo gracias a la rápida difusión de la tecnología y la información. Además, si bien la característica principal del trabajo portuario consiste en el cambio constante, la segunda característica es que dicho cambio es en la actualidad más rápido que en cualquier otra época de la historia. Tal como se señala en el párrafo 227 del *Estudio general*, el trabajo portuario ha sufrido cambios acelerados desde inicios de los noventa. La tercera realidad económica consiste en el hecho de que las nacionalidades económicas se desdibujan cada vez más. Empresas, industrias, productos, tecnologías y trabajos no dependen más de la fuerza o debilidad de la economía de un solo país. Las empresas y los países que han tenido éxito en el mercado global utilizan la fuerza de muchas naciones para hacer frente a eventuales debilidades a escala

nacional. Tal como se señala en los párrafos 16 y 17 del *Estudio general*, la situación en la industria marítima se caracteriza por la creación de cadenas globales integradas, uniones y alianzas de cargueros marítimos. Los operadores portuarios se han convertido en protagonistas globales. La tendencia se caracteriza por la búsqueda de un parte mayor del mercado hasta el punto de que los puertos pequeños están obligados a buscar socios estratégicos como un medio de formar o integrar alianzas globales o regionales. Las alianzas estratégicas entre empresas a través del mundo, se imponen con el fin de compartir los riesgos que implica el desarrollo de un nuevo producto y con el fin de extender el poder de venta en mercados altamente competitivos. Al mismo tiempo, por ejemplo, la ventaja económica de la contenerización está nivelando los términos de competencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo subrayando el valor de las inversiones extranjeras directas en el desarrollo económico.

- 127.** Los miembros trabajadores han constatado que una gran parte del *Estudio* se refiere a la evolución de las actividades portuarias y, por tanto, al empleo y a las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios. Ciertos elementos, en particular la evolución tecnológica, las fusiones y alianzas entre transportadores marítimos, la disminución de la participación de las autoridades públicas y las privatizaciones, tienen repercusiones sociales de importancia. No sólo existe una reducción del trabajo físico sino también un temor a la disminución del volumen del trabajo y a la pérdida del empleo. Las condiciones de trabajo se tornan cada vez más flexibles, tanto en lo que respecta al tiempo de trabajo como al tipo de trabajo y a las tareas confiadas a los trabajadores portuarios. Por último, una oleada de desreglamentaciones y de privatizaciones ha ejercido efectos negativos en la protección del empleo y en los salarios.
- 128.** Los miembros trabajadores han lamentado que el *Estudio general* no subraye suficientemente la manera en que algunos gobiernos quieren debilitar la condición de los trabajadores portuarios, valiéndose de argumentos tales como la libre competencia y la liberalización de los mercados. Por ejemplo, cuando los miembros trabajadores solicitan garantías en las discusiones de una nueva directiva de la Unión Europea sobre el Acuerdo de Puertos se les contesta que la libre competencia y la liberalización de los mercados favorecen tanto a las empresas como a los usuarios y a los trabajadores. Los miembros trabajadores se oponen a ello, debido a que tales medidas tienen consecuencias nefastas para los trabajadores, ya sea en el plano de su estatuto, de su empleo, de su seguridad o de su salud. Una reglamentación dirigida a liberar los puertos tendrá siempre como efecto la destrucción de una gran parte del empleo, la precarización del trabajo y además, se disminuye la importancia de las reglas de seguridad e higiene.
- 129.** Algunos miembros trabajadores se refirieron a las discusiones que tuvieron lugar a nivel de la Unión Europea sobre el trabajo portuario. El miembro trabajador de los Países Bajos, recordando que siete Estados Miembros de la Unión Europea habían ratificado el [Convenio núm. 137](#), indicó que las propuestas de directiva sobre el trabajo portuario en la Unión Europea contienen un fuerte elemento de liberalización, pero que también reconocen la importancia de los efectos sociales. La Comisión Europea debería consultar a todos los Estados Miembros con el objetivo de desarrollar una posición común basada en las normas sociales mínimas enunciadas en el Convenio. El miembro trabajador de Noruega expresó su preocupación puesto que las propuestas referidas permitirían la práctica de auto manipulación, que se opone a los principios establecidos en el Convenio. Los siete Estados Miembros de la Unión Europea que han ratificado el Convenio deberían asegurarse que esa propuesta no prospere. Un miembro trabajador de Francia, cuyas declaraciones fueron apoyadas por el miembro trabajador de Suecia, destacó que la formación a las nuevas tecnologías y a la protección de la estabilidad del empleo de los trabajadores portuarios son cuestiones de actualidad, y que la negociación colectiva debe jugar un papel al respecto. Señaló que los trabajadores se oponen al proyecto de directiva

europea sobre la liberalización de los servicios portuarios, la cual alienta la auto manipulación, impone la competencia y responde a una preocupación ideológica. Esta propuesta de directiva europea ignora la realidad del trabajo portuario y conlleva el riesgo de causar una mayor precarización en contra de lo dispuesto por el [Convenio núm. 137](#) que prevé un empleo regular para los trabajadores portuarios.

Los objetivos del [Convenio núm. 137](#) y de la [Recomendación núm. 145](#) en el contexto actual

- 130.** Los miembros empleadores consideran que la adopción de una norma universal sobre el trabajo portuario es difícil, debido a que la diversidad de modelos de organización en los puertos refuerza la convicción que sólo los principios generales relativos a la industria portuaria son posibles. Existe también una gran variedad de definiciones sobre el trabajo portuario. Al respecto, la Comisión ha dado pruebas de sentido común al indicar en el párrafo 101 que el artículo 1 del [Convenio núm. 137](#) no debe interpretarse como una exigencia de que los Estados Miembros definan el término trabajador portuario y trabajo portuario en la ley. En realidad, desde su adopción por la Conferencia, el [Convenio núm. 137](#) y la [Recomendación núm. 145](#) no fueron instrumentos adecuados, puesto que sólo se referían a una minoría de trabajadores en el mundo. Todavía hoy, la Comisión de expertos sólo ha podido estimar la cantidad de puertos en el mundo y no ha estado en medida de estimar la cantidad de trabajadores portuarios. El [Convenio núm. 137](#) y la [Recomendación núm. 145](#) son el producto de una era anterior de la economía dirigida. Dado que no se basan en el mercado, los instrumentos han demostrado ser un desastre. El objetivo del [Convenio núm. 137](#) buscaba mitigar las mejoras de la productividad y los ahorros de los costos creados por la eficiencia del cambio tecnológico a través de la imposición de empleos permanentes y de garantía de los ingresos en una industria en la cual el trabajo es ocasional.
- 131.** Los miembros empleadores son de la opinión que el [Convenio núm. 137](#) intentaba limitar la oferta de trabajadores mediante un sistema de registro para controlar el flujo de los recién llegados a la profesión. La debilidad del sistema de registro establecido por el [Convenio](#) consiste en que contempla una cantidad fija de trabajo. Además, al indicar en el párrafo 162 del *Estudio general* que, si los trabajadores portuarios todavía trabajan muchas más horas que las horas normales de trabajo durante un mismo día o una misma semana, la naturaleza temporaria de su trabajo no puede justificar de ninguna forma una duración del trabajo indebidamente prolongada, la Comisión de Expertos parece aprobar la garantía del empleo sin permitir la extensión de las horas de trabajo, incluso si las circunstancias lo exigen. Esta opinión es poco realista en un mundo global y competitivo. Los miembros empleadores toman nota de que la Comisión de Expertos señala que, para numerosos países, varios aspectos de los instrumentos pueden no ser más pertinentes. En un número creciente de países, los empleos y los ingresos de los trabajadores portuarios son similares a los de otros trabajadores, en particular en lo que concierne a la colocación, formación profesional, tiempo de trabajo, salarios y seguridad social. En consecuencia, los miembros empleadores se sorprenden ante la afirmación de la Comisión de Expertos de que el [Convenio núm. 137](#) y la [Recomendación núm. 145](#) continúan siendo pertinentes.
- 132.** Los miembros trabajadores se refirieron a las observaciones finales del *Estudio general* para recordar los dos objetivos fundamentales de los instrumentos, a saber, la protección de los trabajadores portuarios en su carrera profesional a través de medidas que regulen el acceso al empleo y a la profesión; y el desarrollo de una política de contingentes que concilie el empleo con las necesidades de la empresa. Los miembros trabajadores declararon que la Comisión de Expertos ha considerado en su *Estudio general* que los registros son una herramienta indispensable para otorgar la protección prevista en estos instrumentos. La Comisión de Expertos también indica en su *Estudio* que lamenta no tener

una imagen — debido a la ausencia de información — más clara sobre el establecimiento de registros y la adaptación del efectivo de trabajadores a las necesidades del puerto. Esta laguna tiene poco que ver con una falta de información o de técnica presupuestaria, se debe más bien a la ausencia de voluntad política para elaborar una reglamentación pertinente o para asumir sus responsabilidades.

- 133.** El observador representante de la Federación Internacional de Obreros del Transporte señaló que el Convenio establece la obligación para las organizaciones sindicales de considerar la introducción de nuevas tecnologías. Las disposiciones del Convenio prevén maneras de reducir el personal y adaptarse a las nuevas tecnologías y por lo tanto promueven los aspectos que preocupan a los miembros empleadores, particularmente la adaptación a las necesidades de los clientes. Fomentan igualmente la estabilidad en el empleo que constituye un factor vital para el desarrollo de relaciones laborales estables y por lo tanto para la atracción de inversores y usuarios de los puertos. Las disposiciones pertinentes del [Convenio núm. 137](#) y de la [Recomendación núm. 145](#) alientan el diálogo social en la industria portuaria a fin de acrecentar la calidad de los servicios brindados.
- 134.** El miembro gubernamental de Francia destacó que el *Estudio general* reafirma dos objetivos fundamentales: la disminución del empleo precario y el mejoramiento de la formación y la seguridad. En cuanto a la disminución del empleo precario, debe buscarse imperativamente alcanzar el objetivo esencial del [Convenio núm. 137](#) establecido en el artículo 2 que obliga a las políticas nacionales a perseguir el objetivo de eliminar el empleo ocasional o intermitente de los trabajadores portuarios. Es particularmente importante que los Estados cesen de actuar en calidad de socios institucionales en la gestión del empleo de los trabajadores portuarios no permanentes y sin una relación contractual estable con la empresa, contribuyendo de ese modo al mantenimiento del empleo precario. El fin de la precariedad del empleo de los portuarios, precariedad que se debía más a un uso histórico que a una necesidad funcional, debería pasar por la integración de los empleos en las estructuras contractuales de derecho común, es decir por contratos de duración indeterminada con empresas especializadas de manipulación. La regularización del nexo contractual con una empresa hará desaparecer los cuestionamientos semánticos en cuanto a la definición de «trabajadores portuarios», como la precisión en cuanto a la permanencia del empleo a través de la fórmula «que obtienen su ingreso salarial anual principal de este trabajo». No se trata en ningún caso de desregular sino de integrar la actividad de la manipulación portuaria en la reglamentación de derecho común. Se trata de reemplazar toda práctica discriminatoria por la regla común cuidando de que esta nueva reglamentación no desemboque en nuevas reducciones de empleo, sino en capacitaciones adaptadas a la realidad técnica de la plaza portuaria. Esta evolución debe llevar a los Estados a hacer evolucionar en la legislación las prácticas relativas a la noción de prioridad en el empleo que derivan de prácticas discriminatorias al momento de contratar, a menudo dejadas al arbitrio de los Estados, y a veces de la sola apreciación de los puertos locales, prohibiendo toda forma de transparencia en este ámbito esencial de la vida de los puertos.
- 135.** El miembro gubernamental de la India indicó que las disposiciones del Convenio y de la Recomendación se basan en el reconocimiento de que los cambios tecnológicos y las tendencias en los movimientos y en la manipulación de las cargas, tendrían repercusiones en el empleo de los trabajadores portuarios, en cuanto a su número, a las exigencias de calificaciones, a la remuneración y a las condiciones de empleo. El miembro gubernamental del Líbano se refirió a las disposiciones del Convenio que prevén períodos mínimos de empleos provisorios y un ingreso mínimo para los trabajadores de carga y descarga dependiendo de la situación socioeconómica del país. Refiriéndose también a las precisiones especificadas en la Recomendación, y en particular a las prestaciones de desempleo otorgadas solamente en su país a las personas discapacitadas bajo ciertas

condiciones, se preguntó si un país está obligado a asegurar ese mínimo cuando tales garantías no se aplican en otros sectores de la economía.

- 136.** Los miembros trabajadores y los miembros empleadores se manifestaron sobre la cuestión del establecimiento de un registro de trabajadores portuarios. Los miembros empleadores han recordado que el *Estudio general* indica, en el párrafo 233, que numerosos países no tienen ninguna forma de registro. La Comisión de Expertos afirma que eso se puede deber al desconocimiento de la flexibilidad del Convenio. Podría ser que, en realidad, los registros sean historia antigua y que ya no sean necesarios por cuanto el trabajo en los puertos se parece cada vez más a cualquier otro trabajo calificado en otros sectores. Los miembros trabajadores han sostenido que los registros continúan siendo el medio esencial de asegurar la protección establecida en los instrumentos. Sin embargo, también es necesario adoptar una política de contingentes de empleo.
- 137.** Para el miembro gubernamental de Francia, el registro ya no tiene más sentido cuando se asegura un empleo permanente, como es el principio adoptado por el Parlamento francés desde 1992. Por el contrario, la desaparición de la noción de registro cuando los motivos de justificación no están claros y dependen de criterios nacionales aleatorios — algunos de los cuales son contrarios al principio de libre circulación de los trabajadores — debe imperativamente dejar lugar a criterios de calificación profesional objetivos, reconocidos por una norma internacional, tanto más cuanto que no puede negarse que la operación de manipulación se ha convertido, gracias al desarrollo de técnicas de manipulación de cargas basadas en herramientas cada vez más costosas, en un trabajo que requiere cada vez de mayores calificaciones. Las necesidades de formación serán, por lo tanto, considerables, sobre todo para garantizar la seguridad en el trabajo.
- 138.** Sobre otra cuestión abordada por el Convenio y la Recomendación, los miembros empleadores y trabajadores han señalado la necesidad de asegurar una formación a los trabajadores portuarios. Los miembros empleadores han indicado que la educación y la formación constituyen en el siglo XXI factores esenciales para asegurar la empleabilidad y aumentar el nivel de vida. Una realidad básica de la economía en el mundo de hoy es que la seguridad en el empleo exige una formación permanente y no se puede garantizar mediante políticas de empleo y normas internacionales del trabajo. El progreso tecnológico, el cambio de las preferencias de los clientes y el mercado global exigen cada vez más una fuerza de trabajo sumamente calificada cuya experiencia se adapte a los cambios rápidos en el mercado. El trabajo en el siglo XXI, incluido el trabajo portuario, requiere un constante aprendizaje, adaptación y la adquisición de nuevas calificaciones para seguir el ritmo de las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de funcionamiento y las nuevas formas de organización en el lugar de trabajo que confían más responsabilidades a los individuos en todos los niveles. Los miembros trabajadores han destacado que las nuevas tecnologías exigen trabajadores portuarios calificados y bien formados, lo que no ocurría en el pasado y que sigue sin ocurrir en muchos países.
- 139.** El miembro gubernamental de Italia reiteró la importancia que reviste la formación en general para el buen funcionamiento de todo puerto moderno, toda vez que debe permitir a los trabajadores portuarios adquirir las calificaciones necesarias para desempeñar sus tareas con eficacia y sin riesgos, y readaptar sus aptitudes a las nuevas exigencias tecnológicas. Los programas formativos resultan particularmente esenciales en un contexto de ajustes estructurales importantes, pues también garantizan mayor movilidad en el mercado laboral. El miembro gubernamental del Reino Unido recordó que su país comparte la preocupación expresada en el *Estudio general* sobre la necesidad de que exista una formación adecuada para los trabajadores portuarios, especialmente para los «empleados de forma no permanente» en esta industria. La autoridad competente en materia de seguridad y salud en su país está actualmente trabajando en la creación de un consejo de calificaciones

sectoriales. Se elaboran, conjuntamente con los departamentos y agencias gubernamentales concernidos, iniciativas como las que tratan de reducir la cantidad de accidentes o la instauración de una carta profesional que certifique los conocimientos de base sobre salud y seguridad. En opinión del observador representante de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, en lugar de formular críticas ideológicas sobre las regulaciones, debería prestarse más atención a las distintas maneras de fomentar la formación de las múltiples habilidades de los trabajadores portuarios de modo que tengan las calificaciones necesarias para responder a las demandas que recaen sobre ellos. Es esencial que exista un compromiso con los trabajadores respecto de la formación permanente.

Prácticas nacionales

- 140.** Algunos miembros de la Comisión describieron la situación de trabajo en los puertos y en sus países. El miembro gubernamental de Francia recordó que el [Convenio núm. 137](#) había sido ratificado por su país en 1977, y destacó que el contexto de la manipulación portuaria había sufrido cambios considerables al igual que las leyes y reglamentos de los Estados que han ratificado el Convenio. En Francia, el régimen de manipulación fue profundamente modificado por la ley del 9 de junio de 1992 con la aplicación del derecho laboral común a los trabajadores portuarios con arreglo al principio de la remuneración mensual, es decir del empleo con contrato de duración indeterminada con una empresa de manipulación perteneciente al sector privado así como a la aplicación de las disposiciones del Código de Trabajo y del Código de la Seguridad Social. El 28 de abril de 1994 todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores firmaron una convención colectiva nacional sobre manipulación. Los trabajos que permiten optimizar este convenio colectivo se llevan a cabo en estrecha colaboración entre los actores sociales. El miembro gubernamental de los Países Bajos recordó que su país había ratificado el Convenio núm. 137 y alentado a los interlocutores sociales a aplicar sus disposiciones mediante la negociación y la conclusión de convenios colectivos. Refiriéndose a la intervención del miembro trabajador de los Países Bajos, el cual ha expresado su preocupación respecto de la decisión unilateral de los empleadores de poner fin al registro de los trabajadores portuarios en los puertos, la oradora precisó que esta cuestión había sido objeto de varias reuniones entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Además, este año se presentará a la Oficina una memoria sobre la aplicación del Convenio y la Recomendación. El miembro gubernamental de Italia recordó que Italia ha ratificado el Convenio y reconoció la importancia del diálogo social como presupuesto indispensable para abordar con eficacia los cambios antes mencionados. La privatización y la liberalización del mercado de trabajo llevadas a cabo en el sector portuario nacional han entrañado muchas dificultades. En este período de transición, el Gobierno actúa como mediador dinámico entre los interlocutores sociales. La liberalización del mercado de trabajo no debería frenar la revisión de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo.
- 141.** El miembro gubernamental de Egipto destacó la importancia del Convenio y de la Recomendación para su país, en el cual las actividades marítimas son importantes. Esos instrumentos se aplican mediante la legislación nacional y los reglamentos internos de las empresas de manipulación. De manera general, los trabajadores portuarios se benefician de las mismas condiciones de trabajo de las de otras categorías de trabajadores. El miembro gubernamental de Líbano indicó que en su país los trabajadores portuarios gozan de las condiciones de empleo y de trabajo especificadas en el Código de Trabajo y en la ley de privatización recientemente adoptada. El miembro gubernamental de la India indicó los textos legislativos y reglamentarios que aseguran la seguridad y la salud de los trabajadores portuarios en su país y también las instituciones responsables del control de la aplicación de la legislación y su reglamentación en los principales puertos del país, las normas de seguridad e higiene y la formación de los trabajadores portuarios. Se han realizado

esfuerzos para asegurar que la introducción de tecnologías modernas y de nuevos procedimientos de manipulación no perjudiquen las condiciones de trabajo en los puertos. El miembro gubernamental del Reino Unido ha sostenido los objetivos principales del Convenio y de la Recomendación. Aunque su país no haya ratificado el Convenio, en la práctica, muchos de sus principios se aplican. La recopilación nacional de directivas prácticas sobre la seguridad en los puertos está siendo revisada en consulta con la Oficina.

- 142.** El miembro gubernamental de Alemania indicó que aunque su país figura en la lista de países cuyas legislaciones no proporcionan una definición de los términos «trabajo portuario» y «trabajadores portuarios», los cuatro principales puertos de Alemania (Hamburgo, Bremen, Bremerhaven y Rostock) han establecido estatutos que contienen esas definiciones. Además, aunque la afirmación de que en general no se exige registrarse como trabajador portuario en Alemania es correcta, esto no es cierto para las empresas generales portuarias de Hamburgo, Bremen, Bremerhaven y Rostock, en donde el registro de los trabajadores es un requisito previo para trabajar.
- 143.** El miembro trabajador de Noruega insistió en la pertinencia de los instrumentos que se está examinando para el sistema del trabajo portuario en Finlandia, Noruega y Suecia, que han ratificado el Convenio. Aunque no se haya adoptado ninguna legislación específica en su país, el Convenio se aplica, tal y como se prevé en sus disposiciones, a través de los convenios colectivos. No se habrían podido concluir esos convenios colectivos si el Convenio no hubiera existido. Aludió a un caso del Tribunal Supremo de su país que confirmó la validez del Convenio. El miembro trabajador de Iraq destacó el rol económico de los trabajadores portuarios en países costeros cuyos puertos eran un canal importante de importaciones y exportaciones. Recordó que los trabajadores de Iraq vivían en condiciones funestas debido al bloqueo económico y la zona de bloqueo aéreo impuesta a su país. Recordó que su país había ratificado el [Convenio núm. 137](#) y que los trabajadores portuarios tienen necesidad de formación en materia de nuevas técnicas de manipulación. El miembro trabajador del Uruguay informó sobre la conclusión en su país de un programa tripartito de la OIT en el sector portuario, el cual debe contribuir a preservar la dignidad de los trabajadores y alentar la práctica de la negociación colectiva inexistente en ese entonces.

Perspectivas

- 144.** Los miembros trabajadores y los miembros gubernamentales que intervinieron sobre este tema sostuvieron la pertinencia continua del Convenio y de la Recomendación aún dentro del contexto cambiante del sector portuario. Insistieron también en la necesidad de promover la ratificación del Convenio. El observador representante de la Federación Internacional de Obreros del Transporte opinó que debe realizarse un esfuerzo suplementario para asegurar que el [Convenio núm. 137](#) sea mejor comprendido y aplicado. Lamentó que los miembros empleadores describan al Convenio como rígido y obsoleto. La práctica nacional en ciertos países demuestra lo contrario. El miembro gubernamental del Líbano indicó que el Ministerio de Trabajo de su país emprenderá un estudio, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para adoptar una posición sobre las disposiciones del Convenio, a la luz de las condiciones nacionales y de las exigencias de operaciones de mantenimiento en los puertos nacionales. La oradora agregó que se está estudiando la ratificación del Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 ([núm. 152](#)). El miembro trabajador de Senegal sostuvo que si el Convenio sólo ha sido ratificado por 22 países, se plantea la cuestión de saber si los Gobiernos tienen la voluntad de ofrecer una protección real a los trabajadores portuarios. Todavía se conoce mal la flexibilidad del Convenio. La privatización de los puertos ha causado daños que hacen todavía más necesaria la protección de los trabajadores portuarios a través de una

reglamentación específica. Sería oportuno considerar la realización de una campaña de ratificación del Convenio.

145. El miembro gubernamental de Italia, cuyos propósitos coinciden con los que sostuvo el miembro gubernamental de India, sostuvo, al referirse a la pertinencia del Convenio [núm. 137](#), que el escaso número de ratificaciones no justifica en ningún caso su revisión. Habida cuenta de las observaciones finales de la Comisión de Expertos sobre su alcance y flexibilidad, la Oficina debería lanzar una campaña a favor de su ratificación y aplicación, además de proporcionar la cooperación técnica necesaria a tales efectos. El miembro trabajador del Uruguay se opuso a los propósitos sostenidos por ciertos miembros de la Comisión sobre el carácter obsoleto y la necesidad de revisar el Convenio [núm. 137](#), y sostuvo la propuesta de lanzar una campaña de ratificación. Además, propuso que se lleve a cabo una discusión general basada en un enfoque integrado sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios, la seguridad, la higiene y otros aspectos relativos al trabajo en los puertos.
146. Los miembros empleadores subrayaron que un empleo permanente y un ingreso garantizado no son viables en una economía global con una tecnología que cambia rápidamente. Esto queda demostrado al constatar que sólo 22 países han ratificado el Convenio luego de treinta años. En el párrafo 220, el *Estudio general* concluye que las perspectivas de ratificaciones futuras son bajas, particularmente debido a que la mayoría de los gobiernos no han proporcionado ninguna información sobre su intención de ratificar. El bajo nivel de ratificación es ilustrativo de un problema endémico que afecta a la mayoría de los convenios técnicos adoptados por la OIT en los últimos treinta años. No hay, evidentemente, ninguna relación entre el voto a favor en la adopción de convenios de la OIT y el compromiso efectivo de los gobiernos en ratificarlos.
147. Los miembros empleadores se felicitaron de la discusión que tuvo lugar y que ha sido objeto de numerosas intervenciones. Los miembros empleadores creen firmemente que las normas internacionales del trabajo, y en particular los convenios, deberían consistir en normas de «alto impacto» dirigidas a cuestiones esenciales en el lugar del trabajo, y sobre las cuales hay un amplio consenso en cuanto a las políticas y los principios aplicables. Un ejemplo es el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 ([núm. 182](#)), que ha tenido la tasa más rápida de ratificación en la historia de la OIT. La adopción de normas no constituye una respuesta a todas las cuestiones laborales. Para evaluar la pertinencia de la adopción de una norma deberían tenerse en cuenta ciertas condiciones, como la utilidad de reglamentar un tema determinado, las perspectivas de ratificación, su utilidad y la extensión de la cobertura. Los instrumentos bajo examen sobre el trabajo portuario no reúnen esas condiciones, así como tampoco las reuniría un instrumento revisado sobre los mismos. En opinión de los miembros empleadores, el *Estudio general* ha demostrado claramente que el trabajo portuario debería ser tratado en el marco de otros instrumentos de la OIT de más amplia aplicabilidad.
148. Los miembros empleadores estimaban que existe un consenso acerca de la aceleración de los cambios tecnológicos en el sector. Existe desacuerdo sobre la viabilidad del Convenio [núm. 137](#). El argumento a favor de un convenio «específico» sobre el trabajo portuario reposa sobre la necesidad de que la legislación garantice la calidad del trabajo, la construcción de infraestructuras y las relaciones de trabajo estables. Hasta hoy, la mayoría de los países que tienen puertos reúnen esas condiciones sin haber ratificado el Convenio. Se han hecho numerosos comentarios sobre la flexibilidad del Convenio. Sin embargo, en opinión de los empleadores la cuestión de la flexibilidad no tiene lugar puesto que el Convenio — una tentativa de garantizar el empleo y proporcionar un ingreso estable a algunos trabajadores — tiene un objetivo totalmente irrealizable en el contexto de cambios tecnológicos rápidos que caracteriza al sector portuario. Aunque es tradicional que haya

cierto grado de desacuerdo en diferentes aspectos de un *Estudio general*, los miembros empleadores están asombrados al ver el grado hasta el que algunos miembros trabajadores están en desacuerdo con la orientación global del *Estudio general*, especialmente con la reflexión respecto a los cambios basados en la dinámica del mercado. Tal como dijo un miembro empleador durante la discusión general, el Secretario General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres habló en junio, en el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores, sobre la necesidad de una asociación estratégica entre el grupo de trabajadores y el grupo de empleadores. Quizá esta asociación podría establecerse sobre el punto de vista de los expertos sobre el significado, propósito y ámbito de los convenios de la OIT. El *Estudio* deja claro que el trabajo portuario se parece cada vez más a otros trabajos que requieren múltiples calificaciones y aprendizaje constante. También resulta claro que los gobiernos no ven la necesidad de ratificar el Convenio porque es cada vez menos aplicable en las actuales circunstancias. Sobre todo, el *Estudio general* apoya el punto de vista de los empleadores en el sentido de que la OIT sólo debería adoptar normas de aplicación general y con gran impacto, y sobre las que exista un gran consenso a fin de otorgarles la mayor cantidad posible de perspectivas de ratificación.

- 149.** Los miembros trabajadores han destacado el bajo número de ratificaciones del Convenio, y esto teniendo en cuenta el número de países que no tienen puertos. Si la Comisión de expertos se congratula de que los principios de los instrumentos sean seguidos en la práctica, aun cuando el Convenio no ha sido ratificado, los miembros trabajadores se preguntaron cuales son las razones por las que los países que tienen la legislación y la práctica de conformidad con el Convenio no lo ratifican. El *Estudio general* ha permitido, sin embargo, llegar a ciertas conclusiones: es necesario reconocer el papel crucial de los puertos y de su buen funcionamiento en el desarrollo económico y social a escala regional o nacional. Por otra parte la profesión de trabajador portuario es tan específica que es necesario disponer de una reglamentación específica tanto a escala nacional como en la OIT. Los principios contenidos en el Convenio y la Recomendación son actuales y se los debe reiterar en las regiones confrontadas a oleadas de privatización y liberalización. Finalmente, la Organización internacional del Trabajo y la Oficina deben llevar una campaña de promoción de la ratificación y aplicación de los instrumentos sobre el trabajo portuario, y en particular, del [Convenio núm. 137](#). No hay ninguna duda sobre la cuestión de la pertinencia del Convenio. Al respecto, queda excluido todo intento de discusión sobre una eventual revisión de los instrumentos. Si algunos oradores miembros gubernamentales o empleadores consideraron que los instrumentos son demasiado rígidos, se debe a una mala comprensión de los mismos. Se debe mantener el Convenio y la Recomendación, puesto que los mismos son esenciales para los trabajadores portuarios del mundo entero.

D. Cumplimiento de las obligaciones específicas

- 150.** Para el examen de los casos individuales relativos al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones derivadas de las normas internacionales del trabajo o relacionadas con ellas, la Comisión decidió continuar con los mismos métodos de trabajo y aplicar idénticos criterios que el año anterior conforme se enmendaron o precisaron en 1980 y 1987.
- 151.** En la aplicación de estos métodos, la Comisión decidió, a propuesta de los miembros trabajadores, respaldada por los miembros empleadores, invitar a todos los gobiernos interesados por los comentarios que figuran en los párrafos 90 (omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más), 97 (omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados), 101 (omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos), 135 (falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes), y

141 (omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados, recomendaciones y protocolos durante los últimos cinco años) del informe de la Comisión de Expertos, a que suministre informaciones a la Comisión durante la primera parte de una reunión especial consagrada a los párrafos mencionados.

Sumisión de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes

- 152.** De conformidad con su mandato, la Comisión examinó la forma en que se había dado efecto a los párrafos 5 a 7, del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Estas disposiciones requerían de los Estados Miembros que sometieran, en el término de 12 meses o, a título excepcional, de 18 meses, a partir de la clausura de cada reunión de la Conferencia, los instrumentos adoptados en dicha reunión a la autoridad o autoridades competentes a quienes compete el asunto, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas y que informen al Director General de la OIT de las medidas tomadas a tal fin, señalando cuál era la autoridad o autoridades consideradas competentes.
- 153.** La Comisión observó en el informe de la Comisión de Expertos (párrafo 128) que se han realizado esfuerzos apreciables en ciertos países en relación con la obligación de sumisión, a saber: **Honduras, Kenya, Lesotho y Seychelles.**
- 154.** En el curso de la reunión, la Comisión fue informada por varios Estados de las medidas tomadas con miras a someter los instrumentos a las autoridades nacionales competentes. Se felicitó por los progresos alcanzados y expresó la esperanza de que intervengan nuevas mejoras en los países que encuentran dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones.

Falta de sumisión

- 155.** La Comisión lamentó tomar nota de que no se había facilitado información sobre la adopción de medidas destinadas a someter, en virtud del artículo 19 de la Constitución, a las autoridades competentes los instrumentos adoptados desde la 81.^a a la 87.^a reuniones de la Conferencia (1994-1999), por los Estados siguientes: **Afganistán, Armenia, Bolivia, Camboya, Camerún, Comoras, Congo, Granada, Haití, Islas Salomón, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, República Arabe Siria, Somalia, Suriname, Turkmenistán y Uzbekistán.**

Envío de memorias sobre los convenios ratificados

- 156.** La Comisión examinó en la parte B de su informe (cuestiones generales relativas a las normas internacionales del trabajo), el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de enviar memorias sobre los convenios ratificados. Para la fecha, noviembre-diciembre de 2001, de la reunión de la Comisión de Expertos, la proporción de memorias recibidas fue de 65,4 por ciento (comparado a 70,5 por ciento para la reunión de 2000). Desde entonces, otras memorias se habían recibido, representando la cifra de 72,2 por ciento (frente a 76,6 por ciento en junio de 2001 y 71,7 por ciento, en junio de 2000).

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

- 157.** La Comisión lamentó tomar nota de que ninguna memoria sobre los convenios ratificados haya sido proporcionada desde hacía dos años o más por los Estados siguientes:

Afganistán, Armenia, Dinamarca (Islas Feroe), Ex República Yugoslava de Macedonia, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kirguistán, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Turkmenistán, Uzbekistán.

- 158.** La Comisión también lamentó tomar nota de que ninguna de las primeras memorias sobre los convenios ratificados había sido proporcionada desde 1992 por los Estados siguientes: desde 1992 — **Liberia (Convenio núm. 133)**; desde 1995 — **Armenia (Convenio núm. 111), Kirguistán (Convenio núm. 133)**; desde 1996 — **Armenia (Convenios núms. 100, 122, 135, 151), Granada (Convenio núm. 100), Uzbekistán (Convenios núms. 47, 52, 103, 122)**; desde 1998 — **Armenia (Convenio núm. 174), Guinea Ecuatorial (Convenios núms. 68, 92), Mongolia (Convenio núm. 135), Uzbekistán (Convenios núms. 29, 100)**; desde 1999 — **Turkmenistán (Convenios núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111), Uzbekistán (Convenios núms. 98, 105, 111, 135, 154)**; y desde 2000 — **Chad (Convenio núm. 151), Fiji (Convenios núms. 144, 169), Irlanda (Convenio núm. 172), Mongolia (Convenios núms. 144, 155, 159)**. La Comisión subrayó la importancia muy particular de las primeras memorias sobre las que la Comisión de Expertos basa su primer examen de la aplicación de los convenios ratificados.
- 159.** En su informe de este año, la Comisión de Expertos tomó nota de que 32 gobiernos habían omitido comunicar respuestas a todas o algunas de las observaciones y de las solicitudes directas sobre los convenios respecto de los cuales se habían pedido memorias para su examen este año, abarcando un total de 437 casos (comparado a 389 casos en diciembre de 2000). La Comisión fue informada que, después de la reunión de la Comisión de Expertos, seis gobiernos concernidos habían enviado respuestas, las cuales serán examinadas por la Comisión de Expertos en su próxima reunión.
- 160.** La Comisión lamentó que no se había recibido todavía información alguna referente a todas o a la mayoría de las observaciones y solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos, respecto de las cuales, se había pedido una respuesta para el período que finalizó en 2001 a los países siguientes: **Afganistán, Argelia, Bolivia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca (Islas Feroe), Dominica, Eslovaquia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia (Guadalupe, Guayana Francesa, Nueva Caledonia, Reunión), Gabón, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Liberia, Mongolia, Nepal, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Tayikistán, Uganda.**
- 161.** La Comisión tomó nota de las explicaciones proporcionadas por los gobiernos sobre las dificultades que tenían para cumplir con sus obligaciones: **Argelia, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Camerún, Costa Rica, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dinamarca (Islas Feroe), Eslovaquia, Etiopía, Fiji, Francia (Guadalupe, Guayana Francesa, Nueva Caledonia, Reunión), Guatemala, Guinea-Bissau, Iraq, Irlanda, Islandia, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Paraguay, República Arabe Siria, Suriname, Swazilandia, República Unida de Tanzania.**
- 162.** La Comisión puso en relieve la obligación del envío de memorias que constituye la base del sistema de control. La Comisión insistió para que el Director General tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas mencionados anteriormente tan rápido como sea posible. Expresó la esperanza de que los equipos técnicos multidisciplinarios prestarían en sus acciones en el terreno toda la atención a las cuestiones relativas a las normas y en particular a la ejecución de las obligaciones en materia de normas. La Comisión también recordó los mecanismos sobre las memorias aprobados por el Consejo de Administración en noviembre de 1993 y que están

funcionando desde 1996 y la modificación del procedimiento adoptado en marzo de 2002 entrará en vigor en el 2003.

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

- 163.** La Comisión tomó nota de que 163 memorias de las 328 solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT relativa al Convenio (núm. 137) y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973, se recibieron para la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos. Esta cifra representa el 49,7 por ciento de las memorias solicitadas.
- 164.** La Comisión lamentó tomar nota de que durante los últimos cinco años ninguna de las memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, habían sido suministradas por los países siguientes: **Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Georgia, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Iraq, Islandia, Islas Salomón, República Democrática Popular Lao, Liberia, Nigeria, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Turkmenistán, Uzbekistán.**

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

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

Aplicación de convenios ratificados

- 166.** La Comisión tomó nota, con particular interés, de las medidas tomadas por algunos gobiernos para asegurar el cumplimiento de la aplicación de los convenios ratificados. La Comisión de Expertos, pudo dar cuenta, en el párrafo 111 de su informe, de los nuevos casos en que los gobiernos habían introducido cambios en su legislación y en su práctica, como consecuencia de los comentarios formulados sobre el grado de conformidad de las legislaciones o prácticas nacionales con las disposiciones de un convenio ratificado. Dichos casos, cuyo número ascendía a 36, concernían a 23 Estados; desde que la Comisión de Expertos comenzó a elaborar la lista de estos casos en su informe de 1964, se han registrado 2.312 casos donde la Comisión había estado en condiciones de expresar su satisfacción en relación con los progresos alcanzados. Estos resultados constituían una prueba tangible de la eficacia del sistema de control.
- 167.** Este año, la Comisión de Expertos enumeró en el párrafo 113 de su informe, los casos en los cuales se había tomado nota con interés de las medidas adoptadas que garantizaban una mejor aplicación de los convenios. Se trata de 139 casos considerados para 80 países.
- 168.** En el curso de la presente reunión, la Comisión de la Conferencia fue informada sobre un cierto número de casos en que los gobiernos habían adoptado recientemente, o estaban a punto de adoptar, medidas para asegurar la aplicación de los convenios ratificados. Aun cuando le corresponde a la Comisión de Expertos la tarea de examinar tales medidas en primera instancia, la Comisión de la Conferencia se congratuló por los esfuerzos realizados

por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones internacionales y dar efecto a los comentarios efectuados por los órganos de control.

Informaciones específicas

169. Los miembros gubernamentales de **Argelia, Camboya, Camerún, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Eslovenia, Etiopia, Guinea-Bissau, Islandia, Irak, Irlanda, Nigeria, Paraguay, República Arabe Siria, República Democrática del Congo, Swazilandia, República Unida de Tanzania**, prometieron cumplir con sus obligaciones de enviar las memorias lo antes posible.
170. Los miembros gubernamentales de **Bosnia Herzegovina, Camboya, Camerún, República Democrática del Congo, Nigeria**, agradecieron la asistencia técnica suministrada por la Oficina. Los miembros gubernamentales de **Guatemala, Nigeria, Países Bajos (Aruba), Swazilandia y República Unida de Tanzania (Zanzíbar)** solicitaron asistencia técnica o seguir recibiendo dicha asistencia por parte de la Oficina a efectos de poder cumplir mejor sus obligaciones de enviar las memorias

Casos de progreso

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

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

172. La Comisión celebró una sesión especial, de conformidad con la resolución adoptada por la Conferencia en 2000, sobre la aplicación del [Convenio núm. 29](#). Un acta detallada de la sesión se publicó en la Parte 3 del presente informe.

Casos especiales

173. La Comisión consideró que se debía llamar la atención de la Conferencia sobre las discusiones que habían tenido lugar sobre los casos mencionados en los párrafos siguientes y cuyo resumen completo figura en la segunda parte del presente informe.
174. Sobre la aplicación del **Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Etiopía** la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Tomó nota igualmente de que, después de numerosos años la Comisión de Expertos observa la existencia de graves divergencias entre la legislación nacional y el Convenio que se refieren al derecho de los trabajadores sin ninguna distinción de constituir las organizaciones que estimen convenientes, al derecho de las organizaciones sindicales de organizar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas y de no ser disueltas por vía administrativa. Al tiempo que observó con preocupación que no ha habido ningún progreso concreto sobre estas cuestiones, la Comisión recibió favorablemente, sin embargo, que el Gobierno manifestara el deseo de recibir asistencia técnica especializada.

La Comisión instó al Gobierno a que, sin demora, adopte medidas para poner la legislación en plena conformidad con las disposiciones del Convenio. Insistió particularmente en que los derechos de los sindicatos de maestros sean plenamente respetados, tanto en la legislación como en la práctica. Al tiempo que acogió con beneplácito la puesta en libertad del dirigente sindical Sr. Taye Woldesmiate, la Comisión recordó, sin embargo, al Gobierno que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales. Expresó la firme esperanza de que el Gobierno se abstendría en el futuro de recurrir a medidas tan graves como la detención de dirigentes sindicales con motivo de sus actividades sindicales legítimas. La Comisión pidió al Gobierno que suministre información detallada en su próxima memoria, en particular sobre toda medida adoptada, con miras a dar efecto a los comentarios de la Comisión de Expertos y que comunique todo proyecto de legislación en trámite. La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

175. Sobre la aplicación del **Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por Sudán**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Recordó que en los últimos años había examinado el caso en reiteradas oportunidades. La Comisión compartió la preocupación de la Comisión de Expertos en cuanto a las prácticas de secuestros, trata y trabajo forzoso que afecta a miles de mujeres y niños, no sólo en las regiones del sur del país en las que tiene lugar un conflicto armado sino también en las regiones que se encuentran bajo el control del Gobierno. La Comisión tomó nota de las informaciones comunicadas por el representante gubernamental, en particular sobre las actividades del Comité para la erradicación del secuestro de mujeres y niños (CEAWC) creado en 1999, la necesidad de realizar una tarea de educación y de sensibilización de las tribus, los recursos financieros recibidos y la creación de un mecanismo para iniciar procedimientos en los nuevos casos denunciados, que serán tratados por procuradores del Ministerio de Justicia. La Comisión tomó nota de la voluntad del Gobierno de cooperar con las distintas instituciones internacionales y de la aplicación por parte del Gobierno del Plan de acción para la erradicación de las prácticas de trabajo forzoso. La Comisión tomó nota de las preocupaciones expresadas por los miembros de la Comisión, particularmente sobre el hecho de que la tradición no puede legitimar violaciones tan graves al **Convenio núm. 29** y del rechazo de una misión de contactos directos. Si bien tomó en consideración las explicaciones suministradas por el representante gubernamental, la Comisión se vio obligada no obstante a observar que el conjunto de las informaciones provenientes, entre otras, de las organizaciones de trabajadores, del Relator Especial de Naciones Unidas y de los miembros de la Comisión que intervinieron en el debate, dan cuenta de la persistencia del recurso al trabajo forzoso en Sudán y de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para modificar esta situación. Tomó nota, en particular, de la falta de aplicación de sanciones a los responsables. La Comisión instó al Gobierno a adoptar una posición más firme en la erradicación de los casos de trabajo forzoso derivado del secuestro de mujeres y niños mediante un esclarecimiento de su política y una mayor difusión de la misma. La Comisión expresó la esperanza de que el Gobierno adoptará medidas urgentes, eficaces y pertinentes para crear y fortalecer mecanismos de prevención, localización y sanción de estos casos. Tomó nota del compromiso del Gobierno de proceder, al cabo de un año, a la evaluación de la situación y de los resultados del Plan de acción y expresó la firme esperanza de poder observar, en un futuro cercano, mejoras en la acción del Gobierno para la eliminación del trabajo forzoso. La Comisión decidió que se mencionaran sus conclusiones en un párrafo especial de su informe.

176. Sobre la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Venezuela**, la Comisión tomó nota de la declaración del representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. Asimismo, tomó nota de que una misión de contactos directos visitó Venezuela en mayo de 2002 y de

las conclusiones del informe de la misión. La Comisión observó que la Comisión de Expertos viene formulando desde hace varios años comentarios sobre graves violaciones al Convenio. Estos importantes problemas de aplicación hacen referencia sobre todo al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, reconocido en el artículo 2 del Convenio y al derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus dirigentes y de elaborar sus estatutos, previstos en el artículo 3. La Comisión observó igualmente con gran preocupación que, según el informe de la misión de la OIT, las autoridades no reconocen al órgano director de la Central de Trabajadores de Venezuela y que, por consiguiente no se lleva a cabo ninguna consulta significativa con los interlocutores sociales sobre las cuestiones que les afectan. La Comisión lamentó observar que las organizaciones de empleadores y trabajadores presentaron a la misión de la OIT alegaciones sobre actos de violencia cometidos con el apoyo del Gobierno. La Comisión tomó nota de la voluntad del Gobierno y de la Asamblea Nacional de adaptar la legislación a las exigencias del Convenio y de la preparación de un proyecto relativo a algunos aspectos de los comentarios de la Comisión de Expertos. La Comisión instó al Gobierno a establecer con urgencia un diálogo intenso con el conjunto de los interlocutores sociales, sin exclusión, a fin de encontrar soluciones en un futuro muy cercano a los graves problemas de aplicación del Convenio. La Comisión, consciente de que el respeto de las libertades públicas es esencial para el ejercicio de los derechos sindicales, instó firmemente al Gobierno a adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan ejercer plenamente los derechos reconocidos por el Convenio en un clima de absoluta seguridad. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione una memoria detallada con el texto de todo nuevo proyecto que se elabore para que en su próxima reunión la Comisión de Expertos pueda proceder a un nuevo examen de la situación. La Comisión decidió incluir sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial del informe como un caso de falta continua de aplicación del Convenio.

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

Falta continua de aplicación

178. La Comisión recuerda que sus métodos de trabajo prevén que se enumeren los casos en que ha continuado registrándose durante varios años omisión en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados que había discutido previamente. Este año, la Comisión comprobó con gran preocupación que hubo una falta continua de aplicación, durante varios años, para eliminar graves deficiencias en la aplicación **por parte de Sudán del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y por parte de Venezuela del Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)**.
179. Se invita a los gobiernos mencionados en los párrafos 174-176 del presente informe a que proporcionen las memorias e información pertinentes, que permitan a la Comisión dar seguimiento a las cuestiones mencionadas en la próxima reunión de la Conferencia.

Participación en las labores de la Comisión

180. La Comisión expuso su gratitud a los 47 gobiernos que habían colaborado con ella, proporcionándole informaciones sobre la situación en sus países, y participando en la discusión de los casos individuales.

181. Sin embargo, la Comisión lamentó, que, a pesar de las repetidas invitaciones dirigidas a los representantes gubernamentales, no tomaron parte en las discusiones relativas a sus países en relación con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de enviar memorias a los Estados siguientes: **Afganistán, Armenia, Belarús, Bolivia, Congo, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gabón, Georgia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Letonia, Liberia, Mongolia, Nepal, Sierra Leona, Somalia, Tayikistán y Uganda.** La Comisión decidió mencionar a estos países en los párrafos pertinentes del presente informe e informar a los gobiernos de conformidad con la práctica habitual.

182. La Comisión lamentó que **Belarús** no haya tomado parte en las discusiones sobre el caso individual sobre la aplicación del **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por Belarús**, pese a que la delegación gubernamental ha sido acreditada ante la Conferencia. Los miembros trabajadores tomaron nota, con profunda preocupación, de la declaración del Presidente relativa a la ausencia del Gobierno de Belarús. Al negarse a comparecer ante la Comisión de la Conferencia, el Gobierno estaba no sólo impidiendo de hecho el examen de uno de los casos más serios que figuran en el orden del día de la actual reunión de la Comisión, sino también incumpliendo su promesa del año anterior a la Comisión, en cuanto a la observancia de sus recomendaciones, de plena aplicación del Convenio y de envío de memorias a la Comisión en su actual reunión. Pero, sobre todo, el Gobierno estaba despreciando abiertamente, no sólo sus obligaciones en virtud de la Constitución, sino también respecto de la Organización Internacional del Trabajo en general. Esta actitud era tanto más sorprendente cuanto que provenía de un Gobierno que acababa de ser elegido Miembro del Consejo de Administración de la OIT. Los miembros trabajadores condenaron esta actitud en los términos más duros. Además, lamentaron profundamente la consecuente imposibilidad de la Comisión de examinar las violaciones cada vez más graves del Convenio cometidas por el Gobierno de Belarús. Esperaron que el interés del Gobierno de Belarús de convertirse en Miembro del Consejo de Administración estuviera motivado por el deseo de proteger y promover los derechos fundamentales de los trabajadores de Belarús, antes que protegerse a sí mismo contra las alegaciones de violaciones de los derechos de los trabajadores, como estaban haciendo algunos Estados en la Comisión de Derechos Humanos. El Grupo de los trabajadores del Consejo de Administración seguiría de cerca la acción o inacción del Gobierno de Belarús sobre esta importante cuestión del respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores.

183. La Comisión lamentó tomar nota de que los gobiernos de los países que no estuvieran representados en la Conferencia, a saber: **Chad, Comoras, Dominica, Granada, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Turkmenistán y Uzbekistán** no pudieron estar en condiciones en el examen de los casos correspondientes. Decidió mencionar estos países en los párrafos apropiados del presente informe e informar a los gobiernos, de conformidad con la práctica habitual.

* * *

184. En oportunidad del 75.º aniversario de los dos órganos de control de la OIT, la Comisión ha reflexionado acerca de la historia, el papel, los desafíos y los logros de estos órganos en la promoción de la justicia social durante los 75 años pasados a través del control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Existe un consenso, plenamente vigente, en el seno de la Comisión sobre la confianza que inspira el sistema de control de la OIT. La Comisión reconoce que su eficacia se funda, en una gran medida, en la cooperación de los gobiernos en cumplir con sus obligaciones constitucionales de comunicar memorias y por sobre todo en aplicar los convenios que han ratificado. La

Comisión cuenta además, con la activa participación de los representantes independientes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión es consciente de que los desafíos que enfrentan los órganos de control son reales y tomó las primeras medidas este año para evaluar sus métodos de trabajo, tal como lo vienen realizando otros órganos de la OIT. Se acordó en la Comisión que este proceso debería permitir mejorar su capacidad para llevar a cabo su función esencial de reforzar el respeto de las normas internacionales del trabajo.

- 185.** La Comisión ha examinado un cierto número de casos graves y complejos relativos a la no aplicación de las normas internacionales del trabajo fundamentales relativas a la libertad sindical, la no discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, así como sobre las normas relativas a la política de empleo, la inspección del trabajo, la protección del salario y la seguridad social. La amplia gama de discusiones demuestra la importancia de que la OIT continúe promoviendo y controlando la aplicación de los convenios técnicos además de los que tratan sobre derechos fundamentales en el trabajo. Aunque en ocasiones las discusiones fueron difíciles, los trabajos de la Comisión se desarrollaron en el marco de un diálogo tripartito constructivo y de buena fe en el entendido de que podían encontrarse soluciones realistas y significativas aun ante los problemas que parecían insolubles. En algunos casos los Estados Miembros solicitaron a la Oficina que se les brinde cooperación o asistencia técnica o ella fue sugerida por representantes de los trabajadores y de los empleadores, y la Comisión confía en que se otorgará prioridad a estas solicitudes.
- 186.** Al tiempo que reconoce los desafíos que enfrentan los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el campo cubierto por las normas internacionales del trabajo, la Comisión está persuadida de que su papel es vital para ayudar a los gobiernos a traducir sus compromisos internacionales en la legislación y en la práctica en el nivel nacional, a efectos de beneficiar a todos.

Ginebra, 17 de junio de 2002.

(Firmado) Sr. M. Thierry,
Presidente.

Sr. S. Paixao Pardo,
Ponente.

Núm. 28. Primera parte – Jueves 20 de junio de 2002

IMPRESO EN SUIZA