



UNDECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informes de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo

Primer informe: Cuestiones jurídicas

1. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (Comisión LILS) se reunió el 23 de marzo de 2000. Su Mesa estaba compuesta de la forma siguiente:

Presidente: Sr. V. Rodríguez Cedeño (Gobierno, Venezuela).

Vicepresidente empleador: Sr. D. Funes de Rioja.

Vicepresidente trabajador: Sr. J.-C. Parrot.

I. Revisión del procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución

2. Se presentaron a la Comisión dos propuestas de modificación ¹ relativas al procedimiento aplicable al examen de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. La primera, referente a la cuestión de la confidencialidad de las sesiones y de los documentos relativos a las reclamaciones, tenía como objetivo suprimir el párrafo 3 del artículo 7 del Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de armonizar el tratamiento de las reclamaciones por el Consejo con el de los informes del Comité de Libertad Sindical o de las cuestiones relativas a las quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución. Si bien los informes del Comité de Libertad Sindical, incluidos los relativos a las reclamaciones o de las comisiones de encuesta instituidas en virtud del artículo 26 de la Constitución son públicos y se examinan por el Consejo en sesión pública, los documentos y sesiones

¹ Documento GB.277/LILS/1.

relativos a las reclamaciones siguen siendo confidenciales en virtud de dicho párrafo 3, del artículo 7 del Reglamento.

3. La segunda propuesta tenía por resultado dar a una eventual decisión de publicación en virtud del artículo 25 de la Constitución un carácter más solemne por medio de una enmienda del artículo 8 del Reglamento en virtud de la cual toda decisión de hacer pública una reclamación debería inscribirse como punto independiente en el orden del día de una reunión del Consejo posterior a aquélla en que este órgano habría examinado el informe del comité tripartito encargado de examinar la reclamación.
4. Esas dos modificaciones implicaban dos enmiendas formales. Por una parte, la enmienda del párrafo 1, del artículo 7, del Reglamento relativo al derecho de todo Miembro afectado por una reclamación a tomar parte, sin derecho de voto, en las deliberaciones del Consejo sobre el particular. Dado que este derecho se inscribió en el artículo 5*bis* del Reglamento del Consejo después de la adopción del Reglamento relativo a las reclamaciones, se consideró oportuno armonizar la disposición del reglamento específico con la del reglamento general. Además, se propuso suprimir el párrafo 2, del artículo 7, del Reglamento relativo a las reclamaciones, dado que resultaría redundante como consecuencia de la enmienda propuesta del párrafo 1 del artículo 7.
5. Los miembros empleadores recordaron que, durante la última discusión sobre esta cuestión en noviembre de 1999, se había decidido examinar en la presente reunión del Consejo únicamente los dos aspectos del procedimiento planteados en el documento y aplazar todos los otros aspectos susceptibles de modificación, tales como la admisibilidad de las reclamaciones o la coherencia del procedimiento de reclamación con otros mecanismos de control, hasta la celebración del debate más general sobre las posibles mejoras de las actividades normativas de la OIT. Las modificaciones propuestas por la Oficina reflejaban correctamente los puntos de vista expresados por la Comisión en su última reunión y, por consiguiente, los miembros empleadores se mostraron de acuerdo con las mismas.
6. Los miembros trabajadores, si bien consideraban que el documento de la Oficina reflejaba el acuerdo de principio al que se llegó en la última discusión, en especial en lo que se refería al tratamiento de la confidencialidad, señalaron que la propuesta relativa a la cuestión de la publicación de las reclamaciones introducía un elemento nuevo. Con esta propuesta, se añadirían plazos suplementarios al procedimiento, que ya es muy largo. En efecto, si tal como se había propuesto el Consejo debiera pronunciarse obligatoriamente sobre la eventual publicación de una reclamación en virtud del artículo 25 en una reunión posterior a aquélla en que habría considerado el informe del comité tripartito encargado de examinar la reclamación, la publicación sufriría necesariamente un retraso de varios meses. En estas circunstancias, los miembros trabajadores estaban de acuerdo con la supresión del párrafo 3, del artículo 7, del Reglamento, pero expresaron reservas en cuanto a la conveniencia de enmendar el artículo 8 en la forma que se había sugerido, así como sobre la compatibilidad de esta propuesta con el texto del artículo 25 de la Constitución. En cuanto a las enmiendas propuestas por motivos de coherencia, estaban de acuerdo con la supresión del segundo párrafo del artículo 7, pero consideraban que se conseguiría mejor la armonización buscada con el artículo 5*bis* del Reglamento del Consejo de Administración si, en vez de hacer referencia al mismo, se reproducía íntegramente su contenido.
7. La representante del Gobierno de México, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros gubernamentales de América Latina y el Caribe, opinó que la cuestión de la confidencialidad de las sesiones y los documentos relativos a las reclamaciones debería examinarse en el marco más general de la discusión sobre el sistema normativo. Sólo este enfoque permitiría mantener la coherencia de los mecanismos de control. Los representantes de los Gobiernos de Colombia y el Perú apoyaron expresamente el

mantenimiento en esta fase del carácter confidencial de los documentos relativos a las reclamaciones.

8. Con el mismo interés por garantizar la coherencia de los procedimientos de control, el representante del Gobierno de Etiopía consideró que no sería apropiado, en esta fase, modificar de manera aislada dos aspectos del procedimiento de reclamación, sin analizar sus consecuencias desde el punto de vista de la coherencia del sistema de control.
9. El representante del Gobierno de la India no podía apoyar las modificaciones propuestas. El sistema prescrito en el Reglamento actual se había utilizado hasta ahora sin disfunciones. Si hubiera problemas que solucionar, esto debería hacerse en el marco general de la revisión de las actividades normativas y de los mecanismos de control. Además, señaló que el deseo de armonización con el procedimiento de examen de las quejas en materia de libertad sindical por el Comité de Libertad Sindical, mencionado en el documento de la Oficina, carecía de fundamento ya que, a diferencia del procedimiento de reclamación, previsto en la Constitución, el sistema de quejas en materia de libertad sindical no tenía tal base constitucional. Los dos procedimientos no eran, en consecuencia, comparables. En apoyo de este último punto de vista, la representante gubernamental de México añadió que, a diferencia del Comité de Libertad Sindical, los comités tripartitos encargados de examinar las reclamaciones se instituían especialmente para cada caso. El riesgo de que las reclamaciones se traten de manera diferente en función del comité encargado de examinarlas no permitía, en efecto, modificar el procedimiento de manera general.
10. El representante del Gobierno de Eslovaquia señaló que el texto del artículo 25 de la Constitución era claro y preciso y que, en consecuencia, era sin duda preferible sustituir la transcripción de sus disposiciones *in extenso*, como se hacía en el texto del artículo 8 del Reglamento propuesto en el documento de la Oficina, por una simple remisión a la disposición constitucional. Por consiguiente, propuso, con el apoyo de la representante del Gobierno de Croacia, que se introdujera una enmienda en la redacción propuesta en el documento de la Oficina que rezaría lo siguiente:

Si el Consejo de Administración considera que conviene hacer pública la reclamación y, en caso de haberla, la respuesta recibida, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución, sólo podrá adoptar una decisión con este fin en una de sus reuniones posteriores. En esa decisión, determinará la forma y la fecha de la publicación. Tal publicación cerrará el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución.

11. El representante del Gobierno de los Estados Unidos suscribió, en nombre de los miembros gubernamentales de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), las modificaciones propuestas en el documento de la Oficina. El representante del Gobierno de Francia, si bien se mostró de acuerdo con esa postura, consideró que era oportuno mejorar al menos en la versión francesa la redacción de las enmiendas propuestas con respecto a los artículos 7, párrafo 1, y 8 del Reglamento.
12. La representante del Gobierno de Guatemala observó que, durante la última discusión sobre este asunto, la Comisión había convenido solicitar a la Oficina la elaboración de propuestas sobre los dos aspectos del procedimiento de reclamación examinados en el documento. El examen de esas cuestiones por la Comisión no significaba, no obstante, que el Consejo deba enmendar sin demora el Reglamento relativo a las reclamaciones. Cualquier decisión de modificar el procedimiento de reclamación debería más bien integrarse, llegado el momento, con las posibles modificaciones que el Consejo de Administración podría decidir introducir en las actividades normativas en su conjunto.

13. El Consejero Jurídico recordó que, durante su última reunión, la Comisión había considerado en efecto, que sería más pertinente tratar de un cierto número de cuestiones relativas al procedimiento de examen de las reclamaciones en el contexto más amplio de la reflexión sobre la política normativa de la Organización. En cambio, dado que las mejoras propuestas en materia de confidencialidad y de publicación habían sido objeto de un amplio acuerdo, la Comisión había pedido que se le presentaran propuestas concretas de enmienda sobre esas cuestiones. El documento de la Oficina se había elaborado con este espíritu.
14. En respuesta a las observaciones de los miembros gubernamentales sobre la cuestión de la confidencialidad, el Consejero Jurídico recordó que las enmiendas propuestas no tenían como objetivo hacer público del procedimiento, sino simplemente armonizarlo con el de los otros procedimientos contenciosos. Además, como se indicaba en el documento de la Oficina, seguiría existiendo, en virtud del párrafo 5, del artículo 14, del Reglamento del Consejo de Administración, la posibilidad de mantener en ciertos casos el carácter confidencial de un documento. Respecto de las dudas expresadas por los trabajadores sobre la constitucionalidad de la enmienda propuesta en el artículo 8 del Reglamento, el Consejero Jurídico señaló que la Constitución no preveía ningún procedimiento específico en la materia, pero que confiaba la elaboración de un procedimiento al órgano responsable de ponerlo en práctica. También recordó que el hecho de aplazar la decisión de publicación hasta una reunión ulterior del Consejo tenía como único objetivo que el procedimiento de publicación fuera más solemne y notorio. Esta había sido además, la actitud que el Consejo había adoptado en su única decisión de publicar una reclamación en 1978: la cuestión se inscribió, en efecto, en el orden del día de la reunión del Consejo posterior a aquella en que se había sometido a este órgano el informe del comité tripartito. Por último, en lo que se refería a la solicitud del representante del Gobierno de Francia de que se mejorase la redacción de las enmiendas propuestas respecto de los artículos 7, párrafo 1, y 8 del Reglamento relativo a las reclamaciones, el Consejero Jurídico opinó que la enmienda propuesta por el representante del Gobierno de Eslovaquia en relación con el artículo 8 respondía a esta solicitud. En cuanto al párrafo 1, del artículo 7, propuso un cambio de redacción². A la luz de una observación formulada por los miembros trabajadores, consideró, no obstante, que ese párrafo podría simplemente suprimirse, ya que los dos primeros párrafos del artículo 7 dejaban de ser necesarios tras la adopción del artículo 5*bis* del Reglamento del Consejo de Administración.
15. Los miembros trabajadores señalaron que la enmienda propuesta por Eslovaquia en relación con el artículo 8 hacía, de hecho, que resultasen más evidentes las limitaciones que resultarían del mismo para el Consejo, en términos de plazos, si desease hacer pública una reclamación. Además, si como acababa de exponer el Consejero Jurídico, había resultado posible con el Reglamento actual diferir una decisión de publicación hasta una reunión ulterior del Consejo, no veían la necesidad de modificar el procedimiento. Con las disposiciones en vigor, el Consejo tenía plena libertad para decidir en qué momento se podía publicar la reclamación, y los miembros trabajadores estaban en contra de que se privase al Consejo de esa facultad.

² Esta modificación se traduciría en los términos siguientes: «Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión resultante de una reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución, o que se refiera a una decisión de publicación en virtud del artículo 25, se invitará al gobierno interesado, si no está ya representado en el Consejo de Administración, a que envíe un representante para que tome parte en sus deliberaciones mientras se esté considerando la materia, de conformidad con el artículo 5*bis* del Reglamento del Consejo de Administración».

16. Habida cuenta de las reservas que se habían pronunciado, los miembros empleadores estimaron que sería, sin duda, conveniente aplazar el examen de esta cuestión con el fin de analizar mejor las consecuencias que podrían derivarse de esas modificaciones.
17. El representante del Gobierno de los Estados Unidos, apoyado por los miembros empleadores, sugirió que cuando se examine esta cuestión en el futuro, la Oficina presente las modificaciones en forma de cuadro en el que se puedan establecer comparaciones con los otros procedimientos existentes, de modo que el Consejo pueda apreciar mejor las diferencias existentes entre unos y otros y la manera más adecuada, llegado el caso, de armonizarlos.
18. Después de haber observado la falta de consenso sobre la modificación del procedimiento de reclamación en esta fase, el Presidente convino, así, aplazar el examen de esta cuestión hasta una reunión ulterior.

II. Mejoras posibles de las actividades normativas de la OIT: la función de las normas en relación con el logro de los objetivos de la OIT

19. La Comisión tuvo ante sí un documento preparado por la Oficina sobre la cuestión de las mejoras posibles de las actividades normativas de la OIT³, completado por un addendum en el que figuraban estadísticas sobre las ratificaciones de los convenios⁴.
20. El Director Ejecutivo del Sector de Normas y de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo recordó que ese documento se había presentado a la Comisión con ocasión de una primera discusión⁵ celebrada en noviembre de 1999, en la que se había convenido que el examen de la cuestión debería comenzar por una reflexión global y no limitada a un determinado aspecto específico de las actividades normativas. Tras esta discusión, a principios de febrero se celebraron consultas informales, que constituyen la base a partir de la cual se ha preparado el presente documento.
21. Asimismo, hizo un breve comentario de las estadísticas presentadas en gráficos. Se trata de una primera información basada en hechos, que responde a la demanda expresada durante las consultas informales, y que podrá completarse más adelante. Se deduce que, al parecer, de entre los convenios actualizados, los más recientes y, en particular, los adoptados a partir de 1980, por lo general encuentran más dificultades para su ratificación que los convenios más antiguos en el curso de sus primeros años de existencia. El Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) constituyen, sin embargo, excepciones notables. Del mismo modo, se puede deducir que, en términos generales, el número de ratificaciones de los convenios actualizados relativos a ciertos temas, como la administración del trabajo y las condiciones de trabajo, ha aumentado más rápidamente en el curso de los diez primeros años que el de los convenios relativos a otros temas como la seguridad y la higiene o la seguridad social. Por último, los gráficos muestran principalmente una diferencia importante entre el índice de ratificación de los convenios fundamentales y el de los demás

³ Documento GB.277/LILS/2.

⁴ Documento GB.277/LILS/2 (Add.1).

⁵ Documentos GB.276/LILS/4 y GB.276/10/1, párrafos 71-79.

convenios. El descenso relativo de este índice entre 1970 y 1974 se debe al aumento considerable del número de Estados Miembros durante ese período.

22. Los miembros empleadores consideraron que estos datos complementarios tenían interés y que servirán para evaluar la situación. En su opinión, la cuestión de las actividades normativas reviste una importancia capital y precisa un consenso y un compromiso compartido. Para esta tarea se requiere un clima de confianza mutua y elegir un método de trabajo adecuado. Los objetivos han de ser la eficacia y un marco de referencia común. Por consiguiente, proponen aplazar la discusión y recomendar al Consejo de Administración que confirme la voluntad de volver a examinar el conjunto de las actividades normativas de la OIT con el propósito de reforzar su eficacia en relación con los objetivos estratégicos. Invitan al Director General a que en noviembre del 2000 presente un documento al Consejo de Administración que permita proseguir los debates y que refleje los puntos de vista expresados durante las consultas. Basándose en los elementos facilitados por la Oficina, el Consejo podría fijar el marco de una política normativa revisada que sería aplicada por las comisiones pertinentes.
23. Los miembros trabajadores indicaron que, por su parte, estaban dispuestos a discutir la cuestión pero que no tenían ninguna objeción respecto a su aplazamiento para el mes de noviembre. En ese caso, será importante que la cuestión de las garantías, algunas de las cuales se enumeran en el documento sin figurar, no obstante, en el punto que requiere decisión del párrafo 21, forme parte del orden del día. Los miembros trabajadores todavía no han decidido si aceptan emprender este nuevo examen del sistema normativo. En primer lugar, quieren tener la certitud de que dispondrán del contenido del documento para su discusión. El objetivo de este debate, en el que desean poder participar de buena fe a condición de disponer de las garantías necesarias, ha de ser mejorar el sistema normativo y no debilitarlo.
24. La representante del Gobierno de Lituania hizo referencia a las consultas informales que se celebraron el mes de febrero, en el transcurso de las cuales se afirmó que el objetivo de las actividades normativas de la OIT debería ser la calidad y no la cantidad. De conformidad con lo expuesto en el párrafo 16 del documento, esto implica la fijación de objetivos claros, la precisión de los términos empleados y de las definiciones y la concisión de las normas. Los convenios deberían poder ser ratificados por todos los países, manteniendo un grado suficiente de flexibilidad para tener en cuenta las características nacionales de los Estados Miembros. Los convenios deberían fijarse a un nivel que no sea ni demasiado bajo ni demasiado elevado, de tal manera que constituyan verdaderamente un objetivo a alcanzar, sin que sea inaccesible para muchos países. Como se indica en el párrafo 2 del documento, es necesario que se lleve a cabo una discusión de conjunto sobre las cuestiones relativas a las normas.
25. El Presidente pidió a los participantes que tuviesen en cuenta la propuesta realizada por los miembros empleadores de aplazar la discusión a la reunión de noviembre del Consejo, y señaló que era útil que la Oficina conociese sus puntos de vista con miras a la preparación del próximo documento.
26. La representante del Gobierno de Croacia consideró que en el documento sobre las mejoras posibles de las actividades normativas de la OIT sólo se reflejan de forma parcial las discusiones que han tenido lugar en el transcurso de las consultas informales. La oradora subrayó la importancia del papel de la OIT en materia normativa. Sin embargo, indicó que era necesario realizar ciertas modificaciones en el sistema normativo, especialmente en vista del número insuficiente de ratificaciones de un determinado número de convenios, como se desprende de las estadísticas. Por otra parte, hay ciertas normas fundamentales que no se aplican en la práctica. La cuestión principal es qué temas se eligen con miras a elaborar nuevas normas; cualquier decisión de esta índole debería ir precedida por una

discusión pormenorizada del interés de la adopción de una nueva forma, sus posibles repercusiones y sus perspectivas de ratificación. En esta discusión se deberían tener en cuenta las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Organización mediante el fomento de las normas vigentes y su aplicación efectiva. Habría que fijar criterios para elegir esos temas y establecer un procedimiento de selección eficaz. Respetando siempre el principio del tripartismo, en esta fase preliminar habría que tener debidamente en cuenta los intereses de los Estados Miembros, puesto que son ellos los que ratifican los convenios. La oradora apoyó plenamente el párrafo 15 del documento, según el cual «el objetivo de las revisiones consiste en aumentar la eficacia de las normas para alcanzar los objetivos, y no en disminuir el nivel de protección». Invitó a los miembros de la Comisión a tener presente este principio durante la segunda discusión en la Conferencia de la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) el próximo mes de junio. Estimó, al igual que la representante del Gobierno de Lituania, que lo que importa es la calidad de las normas y no la cantidad.

27. En nombre del grupo de los PIEM, el representante del Gobierno de los Estados Unidos dio las gracias a la Oficina por las estadísticas presentadas, las cuales serán de gran utilidad en el marco de las discusiones. El grupo de los PIEM sigue apoyando plenamente la mejora de las actividades normativas de la OIT, aunque habría deseado que este examen se hubiera emprendido con anterioridad. El orador respaldó la propuesta de los miembros empleadores. Es importante que se celebre un debate global y que se organicen consultas de aquí al mes de noviembre. Propuso que se finalizase el debate en el seno de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo y que se celebrase una breve discusión en sesión plenaria del Consejo de Administración la semana próxima, en la que cada uno podría manifestar qué puntos importantes desea que se integren en el examen de la cuestión. Basándose en estas discusiones y en las próximas consultas, la Oficina podría entonces preparar algún documento detallado que se presentaría al Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2000.
28. En nombre del grupo africano, el representante del Gobierno de Namibia dio las gracias a la Oficina por el documento y las estadísticas elaborados. Respaldo la propuesta de los empleadores de aplazar la discusión al mes de noviembre de 2000. Asimismo, expresó el compromiso del grupo africano en esta empresa encaminada a la mejora de las actividades normativas, con el fin de reforzar el papel de la OIT y reafirmar su mandato, en especial en lo que se refiere a la adopción de las normas y los mecanismos de control. Las normas no deberían ser demasiado rígidas ni apremiantes. Deberían tener en cuenta los avances tecnológicos en el mundo del trabajo. Sería conveniente concentrarse en las causas de la no ratificación de los convenios, que a veces están relacionadas con la evolución del mercado de trabajo. Las oficinas regionales de la OIT y los equipos multidisciplinarios deberían participar en una campaña de información sobre las normas internacionales del trabajo y las actividades normativas. Se debería determinar qué normas no están actualizadas y revisarlas o declararlas obsoletas. En los informes presentados por los gobiernos se debería indicar concretamente cuáles son los obstáculos para la ratificación de los convenios, y así esas dificultades podrían discutirse directamente con los Estados Miembros pertinentes. Por otra parte, debería garantizarse la flexibilidad de las normas revisadas y sería necesario evitar la duplicación. En los procesos de elaboración de las normas, es esencial llegar a un consenso gracias al diálogo social durante las tareas preparatorias. No sólo es necesario que los convenios adoptados se puedan ratificar, sino que los Estados Miembros también han de poder aplicarlos sin demasiadas dificultades. En este sentido, deberían beneficiarse, en el seno de la Organización, de una asistencia real para la ratificación y aplicación de los convenios. El establecimiento de mecanismos de autoevaluación en el marco del proceso normativo permitiría evaluar las repercusiones y la pertinencia de las propuestas de adopción de nuevas normas. La Oficina debería diseñar mecanismos para acelerar la revisión o la supresión de las normas. Por otro lado, es necesario racionalizar los procedimientos en materia de presentación de informes, ya que ciertos Estados encuentran

dificultades para responder a los múltiples y amplios cuestionarios que se les envían. Por último, la Oficina debería plantearse concentrar sus esfuerzos en la ratificación de los convenios fundamentales, que constituyen los pilares del mandato de la Organización.

29. Los miembros trabajadores recordaron que los empleadores habían propuesto aplazar el debate a la reunión del Consejo de Administración de noviembre, y que tal propuesta había contado con el apoyo del grupo de los PIEM. Ahora bien, según ellos ha de comenzarse la discusión, en particular sobre el párrafo 16 del documento de la Oficina y sobre los gráficos. De ser así, también desean que se tenga en cuenta su punto de vista. Este documento ha de presentarse nuevamente en noviembre, dado que comprende al menos una parte de las garantías necesarias, en especial en su párrafo 5.
30. A petición del Presidente, los miembros empleadores plantearon nuevamente su propuesta, es decir, recomendar que se aplase el análisis de la cuestión, confirmar la voluntad de proceder al examen global y pedir al Director General que en la reunión de noviembre se facilite un documento que sería presentado al Consejo de Administración, permitiéndole orientar el desarrollo de la política normativa a partir de un acuerdo tripartito. Esto entraña el inicio de un proceso de consultas que ya no serían de carácter informal. En la presente reunión no desean abordar el fondo de la cuestión, con miras a poder alcanzar dicho acuerdo y a que este debate se celebre directamente en el Consejo de Administración.
31. Los miembros trabajadores comunicaron que estaban de acuerdo con el aplazamiento de la discusión. No obstante, no pueden aceptar ciertos términos de la propuesta que retoman prácticamente el párrafo 21, a) del documento. La idea de volver a entablar discusiones en noviembre a partir de un nuevo documento preparado según lo indicado les conviene en la medida en que éste abarque las garantías que se mencionan en el presente documento. Por su parte, no necesitan un nuevo documento, ya que todo lo que desean discutir se halla incluido en éste.
32. En nombre del grupo de América Latina y el Caribe, la representante del Gobierno de México dio las gracias a la Oficina por la preparación del documento donde se presentan los distintos puntos de vista expresados en el transcurso de las consultas informales tripartitas. La importancia y los objetivos de las actividades normativas de la OIT no pueden ponerse en tela de juicio. Ahora bien, en el transcurso del último decenio se ha percibido la necesidad de proceder a un nuevo examen de esas actividades, en lo que concierne tanto a la elaboración de las normas como de los mecanismos de control, con miras a adaptarlos a las nuevas realidades generadas por la mundialización de la economía. En los informes del Director General de 1994, 1997 y 1999 figuran muchas propuestas constructivas al respecto, mientras que otras han sido formuladas por los propios mandantes. La tarea es compleja y comprende múltiples facetas. Exige la participación activa de todos. El objetivo de esta empresa ha de ser claro y basarse en el consenso, es decir, asegurar que las normas internacionales del trabajo constituyen una garantía eficaz de los derechos al trabajo. La mejora de las actividades normativas de la OIT debería permitir alcanzar los objetivos fijados en la Constitución de la Organización. La adopción de nuevas normas es un elemento esencial de la labor de la Organización, independientemente de la necesidad de revisar normas antiguas con el fin de adaptarlas al contexto actual. Si verdaderamente se desea proceder a un nuevo examen global, es necesario discutir la propia noción de norma del trabajo, el procedimiento de adopción de las normas, el recurso a instrumentos que no sean los convenios y las recomendaciones, la clasificación de los convenios sobre un mismo tema, el funcionamiento de los mecanismos de control, la promoción y las repercusiones de las normas del trabajo. Todos estos puntos figuran en la lista de posibles cuestiones que se adjunta al documento de la Oficina. Por otra parte, la oradora subrayó la importancia de una reflexión común antes de elegir las cuestiones de cara a una acción normativa, con miras a adoptar convenios que puedan aplicarse a nivel mundial. Es necesario aumentar la eficacia, la transparencia y el equilibrio

del sistema de control de la aplicación de las normas. Según sus objetivos, la evaluación de las actividades normativas de los órganos de control podría integrarse en una programación estratégica en la que se estableciesen los objetivos, los indicadores y las metas mundiales y locales. Los países de América Latina y el Caribe, que tradicionalmente apoyan los objetivos de la Organización, han ratificado y aplicado muchos convenios. Por ello, están a favor de un examen de los mecanismos de control. Basado en el diálogo, dicho examen permitiría alcanzar más fácilmente los objetivos de la OIT. En nombre del grupo, la oradora apoyó el párrafo 21 del documento y manifestó que sería útil disponer de un programa de trabajo que permitiese definir las diferentes etapas que implicaría un examen de esa índole.

33. El representante del Gobierno de la India declaró que en el curso de los cuatro últimos años su Gobierno había pedido continuamente que se realizase un nuevo examen de las actividades normativas de la OIT, sin intención de atacar al sistema normativo ni debilitarlo. No es justo ni razonable pedir garantías ni fijar condiciones previas incluso antes del inicio de las discusiones, ya que esto significaría prejuzgar sus resultados. Apoyó la propuesta de celebrar una discusión en el mes de noviembre. No obstante, consideró que la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo debería discutir el documento a partir de ahora, de tal forma que la Oficina conozca los puntos de vista de los mandantes con miras a la preparación del documento que se presentará al Consejo de Administración en su reunión de noviembre.
34. En nombre del grupo de Asia y el Pacífico, la representante del Gobierno de Filipinas destacó que el examen de estas cuestiones debería realizarse en el marco de un debate más amplio sobre el conjunto de los aspectos de las actividades normativas de la OIT. Dicho debate sólo puede tener lugar en el seno del Consejo de Administración. Por consiguiente, apoyó la propuesta de los miembros empleadores, aunque pidió, al igual que el grupo de los PIEM, que se celebre una breve discusión en el seno del Consejo de Administración con ocasión del examen del informe de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo de la semana próxima.
35. El representante del Gobierno de Eslovaquia subrayó la utilidad de la enmienda constitucional sobre la derogación de los convenios obsoletos, a la que se hace referencia en el párrafo 1 del documento. En la nota de información sobre el estado de las labores y las decisiones que se han adoptado en materia de revisión de normas ⁶ se indica que al 31 de diciembre de 1999 habían ratificado esta enmienda 50 Estados Miembros — entre ellos dos de los diez miembros representados en el Consejo de Administración en calidad de miembros con mayor importancia industrial —, cifra que, sin embargo, todavía era insuficiente. Así pues, acogió con satisfacción la reciente iniciativa del Director General, que se ha dirigido por escrito a los Estados Miembros con el fin de invitarlos a examinar la posibilidad de ratificar dicha enmienda. Propuso que se esperase a obtener los resultados de esta iniciativa y a continuación poner otra en marcha, quizás durante la Conferencia.
36. Asimismo, el representante del Gobierno de Alemania acogió con satisfacción la iniciativa del Director General y se declaró favorable a la preparación de un informe sobre los resultados de dicha iniciativa. No obstante, en respuesta a la declaración del representante del Gobierno de Eslovaquia, consideró que este informe no sólo debería presentar resultados en cifras, sino también referirse a los obstáculos que ciertos gobiernos han encontrado para ratificar la enmienda constitucional. Por otra parte, no sería oportuno emprender nuevas actividades de promoción a favor de la enmienda cuando la última iniciativa acaba a penas de ponerse marcha.

⁶ Documento GB.277/LILS/WP/PRS/1/1, anexo I.

37. La representante del Gobierno de Guatemala apoyó totalmente la declaración hecha por la representante del Gobierno de México, en la que confirma la voluntad del grupo de los países de América Latina y el Caribe de efectuar un nuevo examen de las actividades normativas, lo que constituye, por otra parte, uno de los elementos de la propuesta de los miembros empleadores. La oradora apoyó en principio la propuesta de los miembros empleadores.
38. Los miembros trabajadores recordaron que no presentaban ninguna objeción al aplazamiento, pero que en la propuesta de los empleadores figuraba un párrafo con el que no estaban de acuerdo. Subrayaron que debía haber un compromiso compartido por los tres Grupos antes de iniciar cualquier tipo de examen. Ha de construirse un clima de confianza esperando, al principio, gozar de ciertas garantías. A partir de esta base los tres Grupos podrán trabajar juntos. En este sentido, el contenido del párrafo 5 es esencial. Por otro lado, un representante gubernamental ya indicó que respaldaba el párrafo 21 (punto que requiere decisión) aunque este apoyo es prematuro ya que la discusión no gira en torno a las cuestiones de fondo. Llegados a este punto, los miembros trabajadores insisten en indicar que en este párrafo no figuran las garantías esperadas. Por su parte, querrían hacer comentarios sobre las estadísticas de las ratificaciones, especialmente porque ciertos convenios no interesan a todos los países. Por otra parte, estiman que el presente documento tiene en cuenta las discusiones informales.
39. Los miembros empleadores indicaron que la mejor garantía es la necesidad de un consenso y que han propuesto aplazar el debate con miras a construirlo. El objetivo no es dejar al margen la cuestión, sino que, por el contrario, se trata de darle impulso mejorando las condiciones para discutirla a través de consultas. Los nuevos documentos se redactarán a partir de éstas. Por un lado, la política normativa de la OIT ha de fundarse en un compromiso compartido y, por otro, tener en cuenta los diferentes puntos de vista que se expresaran durante las consultas.
40. La representante del Gobierno de Guatemala hizo referencia a la preocupación de los trabajadores según la cual no deseaban continuar con esta iniciativa sin una garantía previa de que el objetivo de ésta sería reforzar y no debilitar la protección. Indicó que la propuesta de los miembros empleadores parecía especialmente adecuada a este respecto, ya que la discusión en el seno del Consejo de Administración y el documento que preparará la Oficina facilitarían indicaciones y constituirían la base de un compromiso compartido sobre la cuestión que preocupa a los miembros trabajadores. Por consiguiente, es más conveniente celebrar esta discusión en el marco del propio Consejo de Administración, es decir, a un nivel más político. En cuanto se hayan establecido unos criterios de mayor índole política, la discusión podría pasar a otro nivel y la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo podría, de esta forma, retomar el debate.
41. Los miembros trabajadores observaron que la propuesta de los miembros empleadores abarcaba una cuestión de procedimiento que es el aplazamiento, pero también elementos de fondo. Dieron su apoyo a la petición de aplazamiento y pidieron al Presidente que concluyese que la Comisión sólo decide sobre la cuestión de procedimiento.
42. Los miembros empleadores confirmaron que su proposición, a saber, el aplazamiento de la discusión, la celebración de nuevas consultas y que la Oficina prepare un nuevo documento que se presentaría al Consejo de Administración, se concentraban en el procedimiento. Por otra parte, se sugirió que los miembros gubernamentales podrían comunicar ya sus reflexiones sobre ciertas cuestiones en juego. En su opinión, es necesario situarse en un contexto básicamente político y no técnico o jurídico. El debate sobre esta cuestión, que es extremadamente importante, ha de tener lugar en el Consejo de Administración. Comparten las opiniones expresadas por el Grupo de los Trabajadores y el Grupo Gubernamental, aunque con algunos matices.

43. En nombre del grupo de los PIEM, el representante del Gobierno de los Estados Unidos apoyó la declaración de los miembros empleadores y señaló que la semana próxima se darán indicaciones al Consejo de Administración sobre el modo en el que, a su parecer debería estructurarse el documento que se ha de presentar en noviembre.
44. En respuesta a las cuestiones de la representante del Gobierno de México y de la representante del Gobierno de los Países Bajos, el Presidente observó que existía un acuerdo sobre el proceso a seguir. Se trata de aplazar la discusión al mes de noviembre. Entre tanto, se llevarán a cabo las consultas adecuadas y la Oficina preparará un nuevo documento. Asimismo, es posible que durante la discusión el Consejo de Administración entable un nuevo debate sobre el informe de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, en el transcurso del cual los distintos grupos tendrían la posibilidad de formular comentarios, en la perspectiva de las consultas que se celebrarán y de la preparación del documento para la sesión de noviembre del Consejo de Administración. Consideró que la discusión sobre la cuestión de procedimiento estaba cerrada.
45. *Habida cuenta de la importancia reconocida de la cuestión, la Comisión recomienda al Consejo de Administración:*
- a) *que aplaze la discusión sobre las mejoras de las actividades normativas a su 279.ª reunión, en noviembre de 2000;*
 - b) *que solicite la Director General que en noviembre de 2000 presente al Consejo de Administración un documento en el que se tengan en cuenta las discusiones celebradas en el seno de la Comisión y del Consejo de Administración, así como de las consultas que se han celebrado el 4 de febrero de 2000 o que todavía podrían tener lugar.*

Ginebra, 28 de marzo de 2000.

Punto que requiere decisión: párrafo 45.