



DECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informes de la Comisión de Cuestiones
Jurídicas y Normas Internacionales
del Trabajo****Primer Informe: Cuestiones jurídicas***Indice*

	<i>Página</i>
I. Mejoras de las actividades normativas de la OIT: artículos 19, 24 y 26 de la Constitución.....	1
II. Prácticas para la elaboración de convenios internacionales del trabajo.....	6
a) Guía para redactar correctamente.....	6
b) Cuestionario – artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo	8
III. Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo: disposiciones prácticas para el examen, en la 92. ^a reunión (junio de 2004) de la Conferencia, del Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo	9
IV. El cometido de la Comisión de Verificación de Poderes	11

1. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo se reunió el 11 de noviembre de 2003. Su Mesa estuvo compuesta de la forma siguiente:

Presidente: Sr. G. Corres (Gobierno, Argentina)

Vicepresidente empleador: Sr. B. Boisson

Vicepresidente trabajador: Sr. U. Edström

I. Mejoras de las actividades normativas de la OIT: artículos 19, 24 y 26 de la Constitución

2. La Comisión pasó a examinar un documento¹ que contenía algunas propuestas relativas a las mejoras de los procedimientos de examen de la puesta en práctica de los instrumentos adoptados por la Conferencia y no ratificados (artículo 19 de la Constitución) y de la aplicación de los convenios ratificados (artículos 24 y 26).
3. El Consejero Jurídico recordó que, habida cuenta de las trabas que coartan la entrada en vigor de enmiendas a la Constitución, procedía más bien contemplar la posibilidad de modificar las prácticas — para lo que sólo la Conferencia y el Consejo de Administración estaban facultados —, a condición de que se consultase exhaustivamente a todos los órganos de la Organización afectados por las propuestas y que se alcanzase el más amplio consenso posible al respecto.
4. Los miembros de la Comisión coincidían en que resultaría difícil considerar la posibilidad de enmendar la Constitución. Por otro lado, los miembros empleadores y trabajadores declararon que, en su opinión, la mejora de las actividades normativas de la OIT tenía que consistir en un fortalecimiento del sistema, no en su debilitamiento. El representante del Gobierno de Nigeria, haciendo uso de la palabra en nombre del Grupo Africano, hizo suyo este punto de vista y añadió que, con todo, era necesario tener en cuenta el diferente grado de progreso de los países Miembros de la Organización en este contexto. Por su parte, los miembros empleadores consideraron que el documento versaba sobre cuestiones relacionadas con los aspectos esenciales de las actividades de la OIT y que la mejora de los procedimientos debería emprenderse teniendo en cuenta la opinión de todos los mandantes.
5. La representante del Gobierno de los Estados Unidos, haciendo uso de la palabra en nombre de los gobiernos de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), recordó que el documento presentado por la Oficina se situaba en el marco de un proceso de reformas iniciado en 1994 y cuyo objetivo era aumentar la eficacia, la transparencia, la notoriedad y la coherencia de la actividad normativa de la OIT, sin por ello reducir el nivel de protección de los trabajadores. Así pues, en una futura reunión del Consejo sería conveniente disponer de un documento en el que se relacionen de forma sucinta y clara las medidas adoptadas y las mejoras introducidas hasta la fecha en el transcurso de este proceso. Los miembros empleadores y trabajadores apoyaron esta solicitud. Los empleadores manifestaron que esto no debería detener el proceso de reflexión acerca de las posibles mejoras de las actividades normativas de la OIT, sino proporcionar una orientación para facilitar el seguimiento de las decisiones y propuestas dimanantes del proceso. A este respecto, los empleadores insistieron en que en el documento también

¹ Documento GB.288/LILS/1.

debería indicarse claramente qué temas todavía no se habían examinado. Los miembros trabajadores solicitaron que ese documento no provocara la reapertura de debates ya concluidos.

6. El representante del Gobierno de la India, tomando la palabra en nombre del Grupo de Asia y el Pacífico, recordó igualmente que el debate se inscribía en un marco más amplio. En su opinión, el sistema de presentación de memorias debería aligerarse en su conjunto, especialmente para no perjudicar a los países que hayan ratificado un gran número de convenios.

Procedimientos relativos a las normas adoptadas por la Conferencia (artículo 19)

Obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes

7. Según los miembros trabajadores, la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes constituye una de las características fundamentales de la OIT. Si bien la ratificación de los convenios no es obligatoria, la presentación en los plazos previstos puede considerarse como un primer paso hacia la ratificación. Permite en efecto, imprimir una dinámica favorable en esta dirección al hallarse los funcionarios encargados de la adopción todavía dedicados a la cuestión pendiente, que en cambio resultaría más difícil abordar de nuevo después de varios años. Según los trabajadores, el envío de un simple informe a los Parlamentos nacionales no basta para cumplir la obligación de sumisión, a menos que dicho informe contenga propuestas concretas. Las comisiones tripartitas nacionales debían participar en la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones supervisa el cumplimiento de la obligación de sumisión. No obstante, la Oficina debería recordar a los gobiernos esta obligación y, llegado el caso, proporcionarles asistencia técnica. Los miembros trabajadores, apoyados por el representante del Gobierno de la India — que tomó la palabra en nombre del Grupo de Asia y el Pacífico —, respaldaron las propuestas que figuraban en el párrafo 2 del documento de la Oficina.
8. Los miembros empleadores apoyaron también las propuestas enunciadas en el párrafo 12 del documento. Recordaron que existía una incongruencia entre la participación generalmente activa de los gobiernos en el proceso conducente a la adopción de un convenio, por un lado, y su comportamiento respecto de la subsiguiente ratificación del instrumento, por otro. Se debían buscar formas de promocionar una actitud más congruente por parte de los gobiernos a este respecto. Una de ellas podía ser el fortalecimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 19 de la Constitución y la solicitud a los gobiernos que votasen a favor de la adopción de un convenio y que posteriormente no lo ratificasen que expusieran sus razones, por ejemplo dos años después de la adopción del instrumento. Esta medida podría conferir un mayor realismo a los debates de la Conferencia. Se solicitó a la Oficina que examinara las posibles formas de lograr este objetivo.
9. Los miembros trabajadores no coincidieron en que dicha propuesta pudiera disuadir a algunos Miembros de apoyar la adopción de convenios. Los delegados a la Conferencia no siempre pueden garantizar con certeza que el texto no vaya a encontrarse con obstáculos de carácter interno en su país. Por otro lado, un Miembro puede desear apoyar la aprobación de un texto que, aunque no sea de aplicación en su territorio, resulte pertinente para otros países.

10. La representante del Gobierno de Ecuador, haciendo uso de la palabra en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, consideró que las disposiciones pertinentes del artículo 19 deberían aplicarse con un criterio más racional con el fin de promocionar mejor las normas adoptadas por la Conferencia y conferirles mayor notoriedad. El representante del Gobierno de Francia abundó en este sentido. La representante del Gobierno de Ecuador propuso asimismo que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pueda dar indicaciones relativas a los medios de garantizar el cumplimiento de la obligación de sumisión, habida cuenta de su competencia en la materia.
11. En nombre del grupo de los PIEM, la representante del Gobierno de los Estados Unidos expresó dudas acerca de la necesidad de abordar la cuestión de la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes. El representante del Gobierno de Etiopía consideró que las propuestas formuladas a este respecto en el documento representarían una carga demasiado pesada para los países en desarrollo. El representante del Gobierno de Francia puso de relieve la dificultad de concluir el estudio del impacto de la posible ratificación de un convenio y de hacer partícipes a los interlocutores sociales en los plazos establecidos de conformidad con el Convenio núm. 144.
12. El representante del Gobierno de Alemania enumeró las dificultades con que había tropezado su Gobierno para cumplir los plazos de sumisión previstos en el artículo 19, dificultades que se debieron a la necesidad de hacer partícipes a los interlocutores sociales, a los estados que integran el Estado Federal y — incluso en ciertos casos — a las instituciones europeas. Estas dificultades se superaron gracias a un nuevo procedimiento que en su inicio consistió en una simple notificación al Parlamento y, sólo más tarde — tras evacuarse las consultas necesarias —, en la presentación de una propuesta. El orador expresó su disconformidad con la propuesta de que la Oficina velase por la promoción de la sumisión a los Parlamentos, formulada en el párrafo 12 del documento, algo que, en su opinión, excedía de las obligaciones enunciadas en el artículo 19.
13. El representante del Gobierno de la Federación de Rusia destacó que el respeto de los plazos de sumisión suponía también que el texto oficial estuviera disponible rápidamente en el idioma del país. Consideró además que debía clarificarse la propuesta formulada en el párrafo 12 del documento, tendente a promover la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes ante los propios Parlamentos nacionales, dado que dicha medida sólo podía ser útil previa recepción del instrumento por el Parlamento interesado. La representante del Gobierno de la República Islámica del Irán consideró incluso que esta propuesta podría suponer una violación por la Organización del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. El representante del Gobierno de Francia consideró que la realización de las actividades de promoción dirigidas a los Parlamentos nacionales sería posible si la OIT se apoyase en sus relaciones con la Unión Interparlamentaria.
14. En respuesta a las preocupaciones expresadas, el Consejero Jurídico precisó la propuesta enunciada en el párrafo 12 del documento. La referencia a la promoción «ante los propios protagonistas» no significaba que la Oficina propusiera emprender actividades de promoción directamente ante los Parlamentos nacionales, sino apoyarse en los acuerdos establecidos con la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) para llamar la atención sobre la obligación general de sumisión prevista en la Constitución de la OIT y sobre la importancia que tiene dicha obligación en el dispositivo normativo de la OIT.
15. Por último, todos los miembros que se expresaron a este respecto se mostraron favorables a una revisión del Memorando de 1958. La representante del Gobierno de Brasil solicitó que se aclarase la función de los gobiernos.

Informaciones solicitadas por el Consejo de Administración

16. Los miembros trabajadores subrayaron la importancia de los estudios generales. En su opinión, la Oficina debería prestar asistencia técnica en este contexto, parecer que hizo suyo el representante del Gobierno de la India en nombre del Grupo de Asia y el Pacífico, quien además destacó la utilidad del artículo 19 a efectos promocionales, especialmente en lo que respecta a la detección de los obstáculos a la ratificación.
17. El representante del Gobierno de Nigeria, quien hizo uso de la palabra en nombre del Grupo Africano, así como los representantes de los Gobiernos de Italia y de Sudáfrica, reconocieron la flexibilidad del artículo 19 en cuanto a la utilización de las informaciones solicitadas, habida cuenta de que correspondía al Consejo de Administración determinar en cada caso el tipo de información que necesitaba. No obstante, el representante del Gobierno de la Jamahiriya Arabe Libia pidió que las informaciones solicitadas no pudieran explotarse con fines inapropiados. Apoyado por la representante del Gobierno de Brasil, consideró que la forma de las memorias y de los formularios podrá mejorarse.

Procedimientos relativos a los convenios ratificados – procedimiento de reclamación (artículos 24 y 25 y párrafo 4 del artículo 26)

18. En respuesta a una pregunta de varios miembros acerca de la relación entre el procedimiento de reclamación y el artículo 26 de la Constitución, el Consejero Jurídico recordó que la incoación de oficio por el Consejo de Administración del procedimiento de queja de conformidad con el párrafo 4 del artículo 26 era uno de los resultados posibles del procedimiento de reclamación en caso de que el Consejo no quedara satisfecho con la respuesta del gobierno contra el que se hubiera presentado la queja.

Transparencia del procedimiento

19. Los miembros trabajadores y el representante del Gobierno de Alemania estimaron que si realmente se estaba produciendo un aumento del número de reclamaciones — no se proporcionó ninguna cifra —, dicho aumento no tendría un carácter negativo, dado el aumento del número de Miembros de la Organización y de ratificaciones, así como el mejor conocimiento de los procedimientos.
20. El representante del Gobierno de la India — quien hizo uso de la palabra en nombre del Grupo de Asia y el Pacífico — y el representante del Gobierno de Nigeria — quien se expresó en nombre del Grupo Africano — solicitaron que se aumentaran la transparencia y el carácter equitativo de los procedimientos en cuestión. La representante del Gobierno de Ecuador, quien se expresó en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, apoyó esta solicitud, aunque pidió que los informes de los comités tripartitos siguieran siendo confidenciales, algo que no impediría lograr mayor transparencia en su funcionamiento. La Oficina podría presentar un nuevo documento sobre esta cuestión.

Condiciones de admisibilidad

21. En lo que respecta a la condición de que, para ser admisible a trámite, la reclamación debe emanar de una organización profesional de la organización, los miembros empleadores y trabajadores, así como el representante del Gobierno de Italia expresaron el deseo de que la definición de «organización profesional» aplicada a los efectos de este procedimiento sea tan clara como la utilizada por el Comité de Libertad Sindical. El representante del

Gobierno de Etiopía y la representante del Gobierno de Ecuador, quien tomó la palabra en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, expresaron asimismo su deseo de que la definición fuese clara, y esta última añadió que el Consejo de Administración podría elaborar criterios diferentes de los utilizados por el Comité de Libertad Sindical.

22. Respecto al órgano facultado para adoptar una decisión sobre la aplicación de las condiciones de admisibilidad, los miembros empleadores expresaron el deseo de dejar esta decisión enteramente a criterio de la Mesa del Consejo de Administración, salvo que se produjera un desacuerdo entre sus miembros, en cuyo caso la decisión correspondería al Consejo. Según los miembros trabajadores, la Mesa del Consejo podría resolver la cuestión relativa al carácter profesional de una organización, pero no la relativa a la determinación del punto que sea objeto de la reclamación, sobre el que debería pronunciarse el propio Consejo. La representante del Gobierno de Ecuador, tomando la palabra en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, propuso explorar la posibilidad de crear un comité tripartito permanente encargado exclusivamente de examinar la admisibilidad de las reclamaciones recibidas. Los miembros empleadores tomaron nota de esta sugerencia con interés y pidieron a la Oficina que examinase la cuestión. Los miembros trabajadores consideraron que un comité de esta índole no sería útil y que el examen de la admisibilidad debería corresponder a la Mesa del Consejo, cuyo carácter tripartito está muy afianzado.
23. El representante del Gobierno de la Jamahiriya Arabe Libia consideró que no se deberían admitir las reclamaciones mientras no se hayan agotado los recursos internos ante las instancias competentes del país afectado. No obstante, la introducción de esta condición de admisibilidad requeriría la modificación del artículo 24 de la Constitución, que no prevé el agotamiento de los recursos internos.

Carácter repetitivo

24. La representante del Gobierno de Ecuador, tomando la palabra en nombre de Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, expresó su opinión de que el principio de la cosa juzgada (*res judicata*) no resulta aplicable en el marco del procedimiento de reclamaciones debido a que los órganos de control, fundados en el principio del diálogo tripartito, no son instancias judiciales.
25. Numerosos oradores, incluidos los miembros empleadores, consideraron que convendría evitar la presentación de reclamaciones de carácter repetitivo al Consejo de Administración. Los trabajadores lamentaron que no se hubiera proporcionado ninguna cifra relativa al número de reclamaciones que podrían considerarse repetitivas. Se preguntaron si acaso las reclamaciones repetitivas no constituían a veces el único medio de llamar la atención sobre las violaciones persistentes de convenios y sobre la insuficiencia del seguimiento de las decisiones del Consejo.
26. Los oradores, incluidos los empleadores, aprobaron en general la segunda solución propuesta en el párrafo 29 del documento de la Oficina, a saber, la posibilidad de aplazar el examen de la reclamación en espera del informe de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores aceptaron esta propuesta a condición de que se les asegurase que la Comisión de Expertos examinaría a fondo el asunto en cuestión.

Prescripción

27. Los miembros empleadores y la representante del Gobierno de Italia consideraron que el Comité de Libertad Sindical había adoptado un principio sensato basado en la constatación

de que sería muy difícil, si no imposible, que un gobierno respondiera de manera detallada en relación con acontecimientos que remontaban a un pasado lejano. Así pues, el Consejo de Administración debería estudiar la posibilidad de elaborar un principio similar, aplicable a las reclamaciones.

Seguimiento de las decisiones del Consejo

28. Varios oradores subrayaron la importancia de que la Oficina prestara asistencia técnica para ayudar a los gobiernos a ajustarse a las decisiones del Consejo. Los miembros trabajadores sugirieron que, en su informe al Consejo, los comités tripartitos puedan recordar a los gobiernos interesados que la asistencia técnica de la Oficina está a su disposición. El representante del Gobierno de la Jamahiriya Árabe Libia lamentó que no se hubiera proporcionado la asistencia técnica solicitada periódicamente por algunos Miembros en el marco de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El representante del Gobierno de Sudáfrica expresó el deseo de que la asistencia técnica no se impusiera, sino que sólo se prestara a instancia de los gobiernos.
29. Los miembros empleadores pidieron que la Oficina preparase para una reunión ulterior de la Comisión una propuesta de enmiendas posibles a las disposiciones pertinentes del Reglamento en lo que atañe al procedimiento para el examen de las reclamaciones en virtud de los artículos 24 y 25. Los miembros trabajadores consideraron, por su parte, que no era necesario revisar ese texto.

Procedimientos relativos a los convenios ratificados – procedimiento de queja (artículos 26 a 29 y 30 a 34)

30. Hubo un acuerdo general respecto de que no era necesario reformar el procedimiento de queja.
31. *La Comisión recomienda que el Consejo de Administración solicite a la Oficina que, para su 289.ª reunión (marzo de 2004), prepare un documento que tome en cuenta todas las opiniones expresadas durante el debate y, destacando el consenso logrado, proponga enmiendas concretas.*

II. Prácticas para la elaboración de convenios internacionales del trabajo

a) Guía para redactar correctamente

32. La Comisión tuvo ante sí un documento² en el que se facilitaba más información sobre la propuesta relativa a la elaboración de convenios internacionales del trabajo, en especial una guía para redactar correctamente que se preparó en respuesta a la invitación que el Consejo de Administración formuló en su 286.ª reunión (marzo de 2003)³.

² Documento GB.288/LILS/2/1.

³ Documento GB.286/13/1, párrafo 43.

33. Al presentar el documento, el Consejero Jurídico explicó que, según el plazo propuesto, el plan de trabajo tenía que estar terminado a finales de 2004, con miras a presentar un proyecto final al Consejo de Administración en su 292.^a reunión (marzo de 2005). En relación con la evaluación del costo de esta operación, el presupuesto propuesto tal y como figuraba en el párrafo 9 del documento se había revisado ligeramente al alza, ascendiendo a 105.000 dólares de los Estados Unidos. Esta cifra se recogía en un documento⁴ sometido a examen de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración.
34. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la propuesta de que se emplearan los términos «recopilación» o «manual» de buenas prácticas de redacción, ya que ambos términos reflejaban con más exactitud el carácter flexible y no obligatorio del documento. Reiteraron la necesidad de asegurarse de que, previo mantenimiento de las consultas necesarias con los grupos respectivos, un grupo tripartito de expertos examinara dicho documento de buenas prácticas de redacción antes de someterlo al examen del Consejo de Administración. Por otro lado, los miembros empleadores hicieron hincapié en lo importante que era que las dos versiones auténticas del documento fuesen idénticas tanto en la forma como en el contenido.
35. Los miembros trabajadores hicieron suya la propuesta — en el plazo establecido por la Oficina —, ya que el documento podía servir como «manual». Además de facilitar su traducción a las dos lenguas que dan fe, propusieron que se tradujera también al español.
36. Las representantes de los Gobiernos de México y Brasil apoyaron la propuesta, de suerte que dicho documento pudiese servir de guía para el Comité de Redacción de la Conferencia. Ambas representantes apoyaron la propuesta de los trabajadores relativa a la traducción al español y solicitaron que el documento se publicara en español además de en las dos lenguas que dan fe.
37. El representante del Gobierno de Nigeria, tomando la palabra en nombre del Grupo Africano, hizo suya la propuesta. Añadió que la cuestión de la denominación del documento podía tratarse en una reunión tripartita de expertos y que el presupuesto debería examinarse con detenimiento.
38. Los miembros empleadores pidieron a la Oficina que les garantizase que no se dejaría de lado y, por tanto, se examinaría en una reunión ulterior del Consejo de Administración, el documento adicional sobre las disposiciones finales de los convenios internacionales del trabajo examinado en la última reunión de la Comisión, celebrada en marzo⁵.
39. ***En consecuencia, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que invite a la Oficina a elaborar un proyecto final de documento sobre las buenas prácticas de redacción con el fin de someterlo a su 292.^a reunión (marzo de 2005) y que, a reserva de la recomendación de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, se celebre una reunión tripartita de expertos en 2004 con dicha finalidad.***

⁴ Documento GB.288/PFA/14/2.

⁵ Documento GB.286/13/1, párrafos 45 a 47.

b) Cuestionario – artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo

40. La Comisión tuvo ante sí un documento⁶ en el que se facilitaba información adicional sobre la propuesta relativa a los cuestionarios preparados en virtud de los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.
41. Los miembros empleadores expresaron su decepción por el hecho de que el documento supusiese un retroceso en el debate celebrado en la última reunión de la Comisión, celebrada en marzo⁷. Aun reiterando la importancia de los cuestionarios, los miembros empleadores hicieron hincapié en que su excesiva longitud y minuciosidad dificultaba la tarea de contestar a las preguntas, ya que éstas propiciaban únicamente respuestas afirmativas o negativas sin dar cabida a la formulación de observaciones adicionales. La preparación de los cuestionarios podía mejorarse mediante el mantenimiento de consultas previas con los grupos respectivos con anterioridad a su presentación al Consejo de Administración para su aprobación, y, de esta forma, se podía aumentar la eficacia de la Conferencia Internacional del Trabajo. Añadieron que, a estos efectos, cabría celebrar reuniones preparatorias con los Grupos y pidieron a la Oficina que reconsiderase esa posibilidad. Por otro lado, los miembros empleadores consideraron que la inclusión de un proyecto de instrumento como anexo al cuestionario podía provocar la disminución del índice de respuestas.
42. Los miembros trabajadores, considerando que la enmienda de los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo obligaría a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a recibir los cuestionarios directamente de la Oficina, respaldaron la propuesta de que éstos estén disponibles en línea. Sería preciso atender a dos cuestiones, consistentes en determinar respectivamente si el acceso a los mismos debería otorgarse solamente a las organizaciones más representativas, y qué instancia estaría facultada para concederlo. Los miembros trabajadores también apoyaron la propuesta de que se efectúe una encuesta entre los Estados Miembros que hayan ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), a fin de determinar el número de Miembros que de hecho se han comprometido a aplicar un procedimiento encaminado a garantizar la celebración efectiva de consultas tripartitas. También pidieron a la Oficina que averiguase cuántos de los 110 Miembros de la Organización que habían ratificado el Convenio habían constituido comités tripartitos de la OIT, que debían tramitar las respuestas al cuestionario. Los miembros trabajadores coincidieron en que la Oficina podría poner mayor empeño en este aspecto a fin de mejorar la forma y el contenido de los futuros cuestionarios y, siempre que sea posible, de poner estos últimos en línea, además de publicarlos en forma impresa. Los miembros trabajadores respaldaron la práctica consistente en incluir un proyecto previo indicativo y pidieron asistencia en materia de formación para los funcionarios competentes de los Ministerios de Trabajo.
43. La representante del Gobierno de México declaró que, en efecto, los cuestionarios podrían ponerse en línea para facilitar su acceso a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; indicó sin embargo que los gobiernos deberían ser los únicos en poder transmitir la respuesta a la Oficina, y ello por dos motivos: porque de esta manera se garantizaría la celebración efectiva de consultas tripartitas y porque que la información

⁶ Documento GB.288/LILS/2/2.

⁷ Documento GB.286/13/1, párrafos 32 a 38.

recibida de las organizaciones de empleadores y de trabajadores podría ayudar a los gobiernos a formular respuestas ilustradas.

44. El representante del Gobierno de Alemania solicitó aclaraciones sobre el alcance de las propuestas formuladas en los párrafos 8 y 9, sobre si éstas se refieren a los instrumentos objeto del procedimiento de simple discusión en contraposición a aquéllos objeto de doble discusión y sobre las consiguientes repercusiones en el enfoque integrado. Agregó que, salvo en lo referente a la extensión y al grado de detalle de los cuestionarios, no se requería ningún cambio fundamental.
45. El representante del Gobierno de Nigeria, haciendo uso de la palabra en nombre del Grupo Africano, coincidió en que, al estar ya garantizada la reconsideración de la forma y del contenido de los cuestionarios, ahora se debería poner empeño en conseguir un número de respuestas más elevado. Recalcó que la labor de la Oficina se cimentaba en las consultas tripartitas y que el envío directo de los cuestionarios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sólo sería un obstáculo. El orador pidió aclaraciones acerca del párrafo 11 del documento.
46. Los miembros empleadores y la representante del Gobierno de Brasil respaldaron la idea de que los cuestionarios estén disponibles en línea y de que no se envíen mientras no se hayan evacuado las consultas pertinentes.
47. En respuesta a las preguntas que se le formularon sobre los dos documentos, el Consejero Jurídico aclaró que, como se indicaba en el párrafo 11 del documento, la experiencia reciente ponía de manifiesto que la inclusión de un texto en un cuestionarios, que podría ser la base para un instrumento, no restringía en la práctica el procedimiento de enmienda. También aclaró que la Oficina seguía dispuesta a mantener nuevas consultas sobre la cuestión de las disposiciones finales de los convenios internacionales del trabajo.
48. *En consecuencia, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que invite a la Oficina a seguir manteniendo consultas sobre las prácticas relativas a los cuestionarios elaborados con arreglo a lo dispuesto en los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a que las conclusiones correspondientes se presenten en una reunión ulterior del Consejo de Administración.*

III. Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo: disposiciones prácticas para el examen, en la 92.^a reunión (junio de 2004) de la Conferencia, del Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

49. La Comisión pasó a examinar un documento⁸ cuyo objeto era proponer el estudio de las disposiciones aplicables al examen del Informe global con arreglo al anexo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a la luz de la experiencia adquirida durante la discusión del tercer y del cuarto Informes

⁸ Documento GB.288/LILS/3.

globales, en la 90.^a y 91.^a reuniones de la Conferencia, celebradas en 2002 y 2003, respectivamente, e indicar si en la 92.^a reunión de la Conferencia convendría seguir aplicando las mismas disposiciones, sin cambios, o si éstas deberían modificarse, por ejemplo con miras a ampliar la temática de la discusión en relación con la discusión general.

- 50.** El Director Ejecutivo del Sector de Normas y de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo recordó, al presentar el documento, que el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo se examinaría la semana siguiente en el Consejo de Administración⁹. Así pues, todas las propuestas formulada por la Comisión acerca del Informe global deberían considerarse en el marco de dicha discusión y el conjunto de las mismas podría configurar la base de un documento que podría presentarse a la Comisión para su examen en la siguiente reunión del Consejo de Administración (marzo de 2004). El Director Ejecutivo acogió con interés todas las sugerencias de la Comisión y celebraba la perspectiva de que se evacuasen futuras consultas al respecto.
- 51.** Los miembros empleadores consideraron que todo examen del funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo debería abarcar el del Informe global y coincidieron en que las propuestas, incluidas las que sugerían nuevas modalidades, deberían presentarse en la siguiente reunión del Consejo de Administración previa consulta con los Grupos. Ello permitiría a la Comisión aprovechar la experiencia adquirida en el primer ciclo del Informe global.
- 52.** Los miembros trabajadores, recordando que el Informe global era uno de los dos mecanismos de seguimiento relacionados con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, expresaron la esperanza de que en el Informe global que debería examinarse en la siguiente reunión de la Conferencia (junio de 2004) consten todos los hechos y se ofrezca una imagen exacta de la realidad. Observaron que los participantes se mostraban favorables a la discusión interactiva, aunque todavía se debían tomar medidas para aumentar la participación y los participantes debían concentrarse más en contestar a las preguntas formuladas que en aprovechar la discusión como oportunidad de expresarse. Quizá las consultas previas con las secretarías de los empleadores y de los trabajadores, así como con los coordinadores regionales, permitirían mejorar los puntos que requieren decisión.
- 53.** El representante del Gobierno de Noruega, haciendo uso de la palabra en nombre del grupo de los PIEM, animó a la Oficina que examinase alternativas en relación con el formato, la estructura y el contenido actuales al preparar las propuestas para la siguiente reunión del Consejo de Administración, pues el examen del Informe global que se había llevado a cabo en las dos últimas reuniones de la Conferencia (2002 y 2003) no había sido verdaderamente interactivo. Así, cabría sugerir entre otras propuestas: pequeñas mesas redondas de debate, temas específicos y discusiones dirigidas por un moderador. Los resultados de la labor de los grupos interactivos de menores dimensiones podrían reflejarse un informe dirigido a un grupo de expertos, que podría resumir el presidente. Además, al completarse el primer ciclo del Informe global, cabría proponer un examen general del procedimiento de seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que permitiría valorar los progresos y las prácticas adecuadas, determinar los casos de duplicidad y de repetición e incrementar la eficacia en relación con el costo y la tasa de información. En este examen podrían intervenir asesores expertos. Con este enfoque, se podría simplificar el ciclo siguiente, identificar los

⁹ Documento GB.288/4/1.

objetivos, mejorar la credibilidad y lograr una mayor transparencia. También convendría privilegiar la cooperación técnica.

54. El representante del Gobierno de la India, haciendo uso de la palabra del grupo de Asia y el Pacífico, tomó nota del documento de la Oficina y apoyó las discusiones interactivas, siempre que permitieran un diálogo constructivo y que no constituyeran un simple mecanismo de información. Coincidió en que en la siguiente reunión del Consejo de Administración deberían presentarse propuestas, entre las cuales cabría sugerir métodos destinados a mejorar la participación en los niveles superiores.
55. Si bien refrendó las declaraciones formuladas en nombre de los grupos de los PIEM y de Asia y el Pacífico, el representante del Gobierno de Japón concedió mayor importancia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que había dado lugar a un aumento del número de ratificaciones de los convenios fundamentales.
56. El representante del Gobierno de Brasil solicitó más información sobre el número de países en que se había prestado cooperación técnica sobre la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Agregó que se podría realizar un estudio más detenido del Informe global si se publicase con mayor antelación.
57. Los miembros trabajadores reiteraron la importancia del Informe global, que ha permitido aumentar el número de ratificaciones de los convenios fundamentales. El Informe global servía para reflejar la situación imperante en el mundo, imagen que no se debería cercenar limitándola a buenos ejemplos. Además, ese informe contribuye a determinar las necesidades en materia de cooperación técnica.
58. El Director Ejecutivo del Sector de Normas y de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo recordó que el formato del Informe global se estableció en el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Informe global aspiraba a ofrecer una imagen dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales de los cuatrienios anteriores, reflejar las experiencias registradas para fundamentar la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y servir como plan de acción para actividades futuras.
59. *En consecuencia, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que invite a la Oficina a preparar, para su 289.ª reunión (marzo de 2004), un documento en el cual se precisen, a la luz de las opiniones expresadas por la Comisión, las disposiciones especiales, tanto reglamentarias como prácticas, necesarias para el examen del Informe global, y cuya adopción se propondrá en la 92.ª reunión de la Conferencia.*

IV. El cometido de la Comisión de Verificación de Poderes

60. La Comisión pasó a examinar un documento¹⁰ elaborado en respuesta a una solicitud del Consejo de Administración en su 286.ª reunión (marzo de 2003), el cual, a instancia de la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2002), había abordado

¹⁰ Documento GB.288/LILS/4.

con carácter urgente la cuestión de la eficacia del dispositivo en cuyo marco la Comisión de Verificación de Poderes debe ejercer su mandato.

Mejoras prácticas introducidas en el funcionamiento de la Comisión de Verificación de Poderes

- 61.** Los miembros empleadores apoyaron el planteamiento general del documento. Aprobaban la idea de que se publicasen folletos de información claros y concisos que se adjuntaran a la carta de convocatoria o al *Memorándum* de la Conferencia. Con respecto a la propuesta del banco de datos, bastaría que abarcase tan sólo los últimos años, lo cual permitiría mantener los costos en un nivel aceptable. En lo relativo a la cuestión del escaso tiempo de que dispone la Comisión de Verificación de Poderes para realizar su labor, los gobiernos deberían respetar el plazo señalado para el depósito de los poderes de sus delegaciones (que no deberá ser inferior a 15 días antes de la fecha de apertura de la reunión de la Conferencia). En lo tocante a la presentación de las protestas, el plazo se podía fijar en términos absolutos, siempre que se contemplase la posibilidad de hacer excepciones. Con todo, el plazo señalado para presentar las protestas no debía ser tan breve como aquel fijado para las reuniones regionales, pues se necesitaba tiempo para ponerse en contacto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de obtener la información necesaria. En ese sentido, parecería apropiado señalar un plazo de 48 horas tras la apertura de la reunión de la Conferencia.
- 62.** Los miembros trabajadores recalcaron que la Comisión de Verificación de Poderes tenía un papel capital que desempeñar como garante del funcionamiento eficaz del tripartismo en la Conferencia Internacional del Trabajo y que, a este respecto, era urgente introducir mejoras, según se desprendía de la solicitud que la propia Conferencia había cursado al Consejo de Administración para que examinase esta cuestión. Al ser muy poco probable que prosperase una propuesta de invalidación, que exigiría el voto de una mayoría cualificada de dos tercios en plenaria, los miembros trabajadores respaldaron soluciones al margen de la Constitución a fin de mejorar el funcionamiento efectivo de la Comisión de Verificación de Poderes. También apoyaron la propuesta de que se facilitase un folleto informativo para orientar a los gobiernos sobre las condiciones en que deberían efectuarse las designaciones para las reuniones de la Conferencia, por cuanto a su modo de ver la información suministrada en el *Memorándum* resultaba insuficiente. La creación de una base de datos también se consideró útil. Respecto al plazo señalado para la presentación de las protestas, la propuesta formulada en el párrafo 15 del documento no se consideraba práctica, como tampoco se consideraban aplicables a la Conferencia las disposiciones referentes a las reuniones regionales. Por consiguiente, los trabajadores se mostraron partidarios de que se aplicase la propuesta formulada en el párrafo 13 a título probatorio. Para que esa propuesta prosperase deberían concurrir varias condiciones esenciales: los gobiernos deberían respetar rigurosamente el plazo fijado para depositar los poderes, la postura de los delegados y de los consejeros técnicos debería constar y la lista debería publicarse en línea en aras de la transparencia.
- 63.** Se expresaron al respecto los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos, Italia, México, Noruega, Alemania y Nigeria, haciendo esta última uso de la palabra en nombre del Grupo Africano. Todos los oradores que intervinieron abundaron en el sentido de que sería conveniente mejorar el funcionamiento de la Comisión de Verificación de Poderes. La representante del Gobierno de los Estados Unidos añadió que si dicha Comisión adoptase una actitud más abierta con respecto a su labor, podría incrementar su eficacia. Los folletos informativos mencionados en el párrafo 9 del documento podrían resultar útiles a este respecto. Los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos, Italia y México consideraron que, a fin de agilizar el examen de las protestas, el plazo para su

presentación no debía supeditarse a la fecha de publicación de la lista de las delegaciones, sino que debía establecerse de manera análoga a lo dispuesto en el Reglamento para las reuniones regionales. En dicho Reglamento se contemplaba la posibilidad de examinar el motivo del retraso invocado. El representante del Gobierno de Nigeria añadió que convendría animar a los gobiernos a responder, si bien en muchos casos el suministro de la información exigida dependía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, también indicó que resultaría preciso instaurar un diálogo a este respecto.

64. En relación con la indicación de un plazo fijo para el depósito de los poderes a la Oficina, según lo propuesto en el párrafo 15, los miembros trabajadores reiteraron su preocupación y expresaron una vez más su apoyo a la propuesta formulada en el párrafo 13 del documento.

Racionalización de las funciones de control y de seguimiento

65. Los miembros empleadores aprobaron el principio según el cual determinadas protestas deberían remitirse al Comité de Libertad Sindical, con sujeción a dos garantías: en primer lugar, que haya unanimidad entre los miembros de la Comisión de Verificación de Poderes y, en segundo lugar, que toda propuesta de remisión venga apoyada por la Conferencia. Además, convendría señalar a la atención de la Conferencia los casos graves e invitar a los gobiernos interesados a que, a la hora de presentar sus poderes el año siguiente, informen acerca de las medidas adoptadas al respecto.
66. Los miembros trabajadores reiteraron que preferirían que se autorice a la Comisión de Verificación de Poderes a remitir determinados casos al Comité de Libertad Sindical, en aquellos supuestos en que concurren graves violaciones de la libertad sindical. Entre otras garantías necesarias, cabría prever que el caso no hubiera sido examinado todavía por el Comité de Libertad Sindical y que se lograra un acuerdo unánime en dicha Comisión y que la Conferencia lo aprobara. También se mostraron partidarios de que se adoptase un mecanismo que permitiese a la Comisión de Verificación de Poderes examinar el curso dado a las recomendaciones anteriores en casos graves y de reincidencia, según lo indicado en el párrafo 23, sin que sea obligatorio aplicar las garantías señaladas en el párrafo 20 del documento.
67. La representante del Gobierno de los Estados Unidos abundó en el sentido de que se estudiase más a fondo la posibilidad de instaurar un mecanismo de remisión de la Comisión de Verificación de Poderes al Comité de Libertad Sindical y, a este respecto, refrendó la propuesta de que el Consejo de Administración invite al Comité de Libertad Sindical a examinar las consecuencias prácticas que para él tendría el hecho de que la Comisión de Verificación de Poderes le remitiera el examen de casos. La oradora también se mostró favorable a que esta Comisión estuviera facultada para seguir los casos graves y reincidencia a fin de lograr una mayor eficacia cuando se alcanzara un acuerdo tripartito.
68. Según el representante del Gobierno de Italia, las repercusiones de estas remisiones en el Comité de Libertad Sindical no serían excesivas, ya que la inmensa mayoría de las situaciones presentadas a examen de la Comisión de Verificación de Poderes también se sustancian ante el Comité de Libertad Sindical. De haber unanimidad y de dar la Conferencia su aprobación a esta propuesta, el orador la refrendaría, ya que permitiría evitar que la Comisión de Verificación de Poderes y el Comité de Libertad Sindical alcanzaran conclusiones incoherentes entre sí.

69. La representante del Gobierno de México no coincidía en que las normas por las que se rige el Comité de Libertad Sindical deberían permitir la remisión de casos a este último por parte de la Comisión de Verificación de Poderes.

Adaptación de los medios de acción existentes

70. Los miembros empleadores expresaron su acuerdo con las propuestas formuladas en los párrafos 25 a 30 del documento.
71. Los miembros trabajadores dijeron que los medios de acción de que disponen los distintos grupos sólo podrían modificarse en la medida en que permitieran a todo delegado que se considerase perjudicado recurrir ante la Comisión de Verificación de Poderes, y no ante la Comisión de Propositiones. Por consiguiente, no estaban de acuerdo con la propuesta contenida en el párrafo 29 del documento, ya que cercenaba la soberanía de los grupos.

El mandato de la Comisión de Verificación de Poderes en materia de delegaciones incompletas

72. Los miembros empleadores se mostraron favorables a la ampliación del mandato de la Comisión de suerte que abarcase el examen de las protestas relativas a la ausencia voluntaria de designación de un delegado empleador o trabajador por un gobierno. El plazo señalado para presentar estas protestas sería idéntico al indicado para las demás. También resultaría útil examinar la manera de dar publicidad al incumplimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones. El orador también recordó que el papel desempeñado por los delegados y los consejeros técnicos en la Conferencia debería basarse en las funciones que desempeñan a escala nacional, a fin de garantizar que han sido correctamente designados.
73. Según los miembros empleadores y trabajadores, convendría ampliar el mandato de la Comisión de Verificación de Poderes de suerte que pueda examinar los casos relativos a las delegaciones incompletas.
74. Los representantes de los Gobiernos de Italia y México se mostraron partidarios de confiar a la Comisión de Verificación de Poderes el mandato de examinar las protestas referentes a las delegaciones incompletas. La representante del Gobierno de México añadió que convendría examinar el cometido de los participantes que no hayan sido asignados a ninguna comisión.
75. *En consecuencia, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que pida a la Oficina que prepare un documento, para su 289.ª reunión (marzo de 2004), a fin de permitir a la Conferencia aplicar, con carácter experimental, las medidas acordadas por la Comisión.*

Ginebra, 14 de noviembre de 2003.

Puntos que requieren decisión: párrafo 31;
párrafo 39;
párrafo 48;
párrafo 59,
párrafo 75.