
**Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento
de la Declaración de la OIT relativa a los principios
y derechos fundamentales en el trabajo**

**Parte I. Introducción de los Expertos Consejeros
en la Declaración de la OIT a la compilación
de memorias anuales**

Indice

	<i>Página</i>
A. Observaciones iniciales de los Expertos Consejeros.....	1
B. Recomendaciones de los Expertos Consejeros	4
C. Consideraciones generales	5
D. Resultados de la presentación de memorias con arreglo al Seguimiento de la Declaración	9
E. Cometido de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	15
F. Asuntos generales que se abordan en las memorias	16
i) Tendencias en materia de ratificación	16
ii) Políticas	17
iii) Copartícipes.....	17
iv) Una dimensión regional e internacional	18
v) Determinación de los campos de acción de los países.....	19
G. Cooperación técnica necesaria.....	20
H. Consideraciones generales sobre las cuatro categorías de principios y derechos.....	21
i) Libertad sindical y de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.....	21
ii) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.....	23
iii) Abolición definitiva del trabajo infantil	24
iv) Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.....	26
I. Conclusiones finales	28
Anexos	
1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.....	31
2. Seguimiento de la Declaración.....	35
3. Lista y breve historial personal de los Expertos Consejeros de la OIT para la Declaración	38
4. Memorias presentadas por los países que debían presentar memorias anuales	40
5. Formularios para las memorias anuales	56
6. Información contenida en las memorias	65

A. Observaciones iniciales de los Expertos Consejeros

1. A todos, en el mundo entero, nos preocupa cada vez más el impacto de la mundialización en nuestra vida. Impera una realidad económica y social que no es la misma en los diferentes países, y ni siquiera en cada uno de ellos.
2. De ahí que, a mediados del decenio de 1990, se abogara por unas reglas básicas universales en el orden social, aprobadas en primer término por los Jefes de Estado en la Cumbre Social de Copenhague, en 1995, y reafirmadas en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, en Singapur, en 1996. Al adoptar la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, la Organización se ceñía al mandato que le habían encomendado la comunidad internacional y sus propios órganos constitucionales.
3. La fuente de inspiración de esa serie de principios y derechos fundamentales fueron los convenios fundamentales de la OIT sobre la libertad de asociación y la libertad sindical, la negociación colectiva y la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y las discriminaciones. La Declaración de la OIT propugna el respeto universal de tales principios, tanto por los Estados que han ratificado esos convenios como por los demás. La Declaración ha dado un significado consensual a la expresión «normas fundamentales del trabajo», sancionada en Copenhague y en Singapur. De las memorias anuales que acabamos de examinar se desprende que hay grados variables de actividad en lo tocante a promover el respeto de los principios fundamentales. Algunos países siguen denegando unas libertades civiles básicas que sustentan el ejercicio mismo de la libertad de asociación y sindical y del derecho de negociación colectiva. Otros lo restringen de diferentes modos. Hasta las sociedades plenamente democráticas tropiezan a veces con dificultades al promover esos principios en todos los sentidos. Pero semejantes problemas, relativamente de poca monta, no tienen ni punto de comparación con aquellas situaciones en las cuales se encarcela a los trabajadores o los empleadores que intentan constituirse en organizaciones o se impone a sus asociaciones un severo control estatal. Los principios y derechos responden a la necesidad de un apoyo mutuo, con miras a resolver problemas íntimamente ligados, ofrecen a todos los países una pauta universal en su afán de alcanzar el progreso social y la justicia sin menoscabo del crecimiento económico, y refuerzan la participación y la habilitación.
4. La Declaración de la OIT rige para todos los hombres y todas las mujeres, para los trabajadores y para los empleadores, en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva. Se refiere a unos trabajadores cuya vida no esté sometida a un trabajo forzoso u obligatorio y a discriminaciones, así como a todos los niños del mundo, que han de tener derecho a aprender y a desarrollarse. En virtud de la Declaración, todos los Estados Miembros de la OIT se comprometen a respetar, llevar a la práctica y promover de buena fe los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
5. El Seguimiento de la Declaración marca el rumbo para el progreso social y, por su finalidad de promoción, se plasma en una ayuda a los países para que puedan levantar el inventario de su situación y para estimularlos en sus esfuerzos reales gracias a la cooperación internacional y a otros medios. Afecta también a los países que no han emprendido todavía decididamente ese camino.

6. La primera vertiente de este nuevo instrumento es la obligación que tienen los gobiernos de informar sobre dichos principios y derechos, fijarse su propio patrón de referencia para ponderar los logros futuros, y detallar las actividades efectuadas o previstas para velar por el respeto, la promoción y el ejercicio de los principios y derechos. Se ofrece a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores la ocasión de expresar su parecer, lo cual es indispensable para apreciar los progresos, o la inercia, de los Estados Miembros. El carácter tripartito del Seguimiento de la Declaración acrecienta su utilidad.
7. El Seguimiento de la Declaración ha despertado grandes esperanzas, que no se concretarán de la noche a la mañana. Es un instrumento que mejorará con el uso.
8. Por nuestra condición de Expertos Consejeros, nuestra misión es muy diferente de la de otros órganos de la OIT, y hemos procurado desempeñarla del mejor modo posible. De este examen anual nuestro se desprende que los resultados logrados son muy heterogéneos. Conviene recordar que es la primera etapa de un nuevo quehacer.
9. Como solamente ha presentado memorias algo más de la mitad de los gobiernos que debían hacerlo, casi la mitad no han dado respuesta alguna. En su caso, tenemos que insistir en que la presentación de información sobre la Declaración es una obligación constitucional suya, como Estados Miembros que son de la OIT. El Seguimiento de la Declaración depara a todos los países la oportunidad de examinar su propia situación y de pedir ayuda, y nos ha decepcionado que muchos países no hayan reparado en esta singularidad del nuevo sistema.
10. Ciertas memorias de los Estados Miembros no aportan gran cosa en lo que se refiere a detallar su modo de promover los principios, y en algunas de ellas se dice sin rodeos que no van a tomar medidas al respecto. Los Expertos Consejeros esperan que la información sea más abundante y más precisa en el futuro.
11. Lamentamos asimismo que muy pocas organizaciones de empleadores y de trabajadores hayan comentado, o no hayan podido comentar, la información presentada por los gobiernos. Cuando las ha habido, y si concordaban con la finalidad de promoción del Seguimiento, esas observaciones expresan lo que opinan a propósito del cumplimiento, o incumplimiento, de los principios y derechos fundamentales en la práctica.
12. Es preciso que un gran número de participantes diferentes tomen medidas innovadoras para incitar a los países a valerse de las memorias relativas a la Declaración como base para el establecimiento de una estrategia que incorpore los principios y derechos fundamentales en el trabajo a su política nacional socioeconómica. Los pobres resultados de esta primera serie de memorias pone de manifiesto la posibilidad de mejorar los formularios utilizados con tal fin y de promover una mayor intervención en su elaboración.
13. Nos reconforta la información sobre los ingeniosos criterios adoptados por ciertos Estados Miembros para superar las dificultades con que tropiezan al intentar respetar plenamente esos principios y derechos. Celebramos igualmente la franqueza con que ciertos gobiernos mencionan los fallos que procede subsanar, y pedimos a la comunidad internacional que respalde sus esfuerzos en tal sentido.
14. Estamos convencidos de que el método empleado ha influido en los resultados, por lo que presentamos algunas sugerencias con miras a mejorarlo. La Organización Internacional del Trabajo, la Oficina, los gobiernos y los interlocutores sociales tienen que salir de los senderos trillados. Será más fácil conseguir lo que presupone el

Seguimiento de la Declaración replanteando el modo de presentar las memorias. Falta todavía mucho para disponer de unos indicadores más satisfactorios, que ayuden a los distintos países a ponderar sus propios resultados en pro de nuestra finalidad común.

15. Se va a presentar nuestra Introducción al Consejo de Administración de la OIT para que examine lo que, a nuestro juicio, merece un examen más detenido. La forma y el carácter restringido de la información de que dispusimos nos obliga a limitarnos a sugerir que puede haber países que requieran una atención especial del Consejo de Administración, pero es posible que vayamos más lejos en el futuro. El Seguimiento de la Declaración está siempre *in fieri*, pero debe seguir siendo fiel a su carácter de instrumento de promoción eficaz y fecundo.
16. Estamos seguros de que los miembros del Consejo de Administración entenderán esto al examinar la información que se les presente. Van a poder leer la transcripción exacta de lo que opinan los gobiernos y de las observaciones sobre el particular de las organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y de trabajadores. Semejante transparencia es ya de por sí una novedad importante.
17. Esperamos que el examen por el Consejo de Administración de las memorias anuales y de nuestra Introducción contribuya a inspirar el informe global, que es la segunda vertiente del Seguimiento de la Declaración que estudiará la Conferencia Internacional del Trabajo en junio. El tema del informe global de este año es la libertad sindical de asociación y el reconocimiento real del derecho de negociación colectiva, lo cual dará una visión mundial dinámica de esos derechos fundamentales en el trabajo, en los países que han ratificado las normas del trabajo fundamentales y en los demás, e incitará a reflexionar sobre el grado de eficacia de la acción de la OIT en lo que atañe a la promoción de la libertad de asociación y sindical y de la negociación colectiva.
18. Los debates en la Conferencia sobre el informe global orientarán al Consejo de Administración al decidir éste las prioridades y los planes de acción en materia de cooperación técnica. La información contenida en las memorias nacionales presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración han de ser una fuente muy valiosa de inspiración al fijar el orden de prioridad para la utilización de unos recursos escasos. A nuestro juicio, debería darse la prioridad a los países que se han apresurado a informar sobre el Seguimiento de la Declaración para indicar que están dispuestos a seguir adelante adoptando medidas concretas con miras a llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
19. Para conseguir que se respete esta primera serie de derechos humanos fundamentales, se requiere una acción en todos los niveles, desde el más elemental hasta el de las organizaciones internacionales. Nuestro informe pone igualmente de manifiesto las impresiones que hemos podido deducir de la información disponible sobre la eliminación del trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil, cada una de las cuales constituye un fenómeno complejo. En lo tocante a los gobiernos a los que les consta que puede haber un problema, un buen número de ellos dan muestras de estar progresando hacia una solución integrada que tiene presente las características socioeconómicas de su país y que recurre a asociaciones con las organizaciones no gubernamentales, al igual que con los interlocutores sociales.
20. A los Estados Miembros de la OIT, y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, les llevará tiempo comprender cabalmente lo que puede aportarles este nuevo modo de proceder en su afán de imponer el respeto universal de tales principios y derechos, lo cual es indispensable para poder contribuir a la eliminación de la pobreza y a la creación de un mundo más justo.

21. Deseamos dar las gracias al Consejo de Administración por habernos brindado la oportunidad de participar en el establecimiento de un dispositivo nuevo y diferente de promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los hombres y las mujeres de todo el mundo.

B. Recomendaciones de los Expertos Consejeros

22. Los Expertos Consejeros recomiendan al Consejo de Administración que pida a la Oficina Internacional del Trabajo que:
 - 1) siga promoviendo el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en todos los países, cualesquiera que sean las condiciones sociales y económicas imperantes;
 - 2) intensifique sus esfuerzos por realzar el conocimiento cabal de la Declaración, especialmente en los países que no hayan ratificado todavía los convenios fundamentales;
 - 3) atender el mayor número posible de peticiones de asistencia técnica formuladas en las memorias, para que se perciban mejor los principios fundamentales y ayudar a los países a respetar plenamente esos principios y derechos fundamentales;
 - 4) movilizar un apoyo y recursos externos adicionales para el Seguimiento de la Declaración, con objeto de facilitar la acción de los distintos países;
 - 5) centrar sus actividades de divulgación en los países que no hayan enviado todavía una primera memoria en relación con el Seguimiento de la Declaración;
 - 6) aumentar su ayuda a los gobiernos en la preparación de las memorias, con objeto de mejorar su contenido para que sea posible un análisis más completo de la situación presente y la individuación de la cooperación técnica necesaria;
 - 7) examinen ejemplos de agrupaciones regionales que están progresando en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y difundan información sobre lo que se puede aprender de ellos;
 - 8) estrechar sus vínculos, en particular con las organizaciones internacionales con las que tiene relaciones la OIT en virtud del artículo 12 de la Constitución. Deberían utilizarse como cauces para el fomento del respeto de los principios y derechos fundamentales, en pro de un desarrollo económico duradero y de la reducción de la pobreza;
 - 9) estudiar la posibilidad de adelantar la fecha límite para la presentación de las respuestas a los formularios al 1.º de septiembre de cada año;
 - 10) traducir los formularios de memoria a las demás lenguas oficiales en las que no existe todavía una versión de los mismos;
 - 11) acompañar los formularios con una carta de presentación que especifique la información que resultaría más útil para dar una idea exacta de la evolución de la

situación en cada país, ya que no va a ser posible examinar los formularios de memoria en la reunión de marzo de 2000 del Consejo de Administración.

23. Los Expertos Consejeros recomiendan que el Consejo de Administración pida a los gobiernos que:

- 1) consideren que las medidas tomadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración se diferencian de los dispositivos de control o supervisión, acepten su carácter de promoción y estén dispuestos a dar información sobre la situación en su país, con objeto de estrechar su colaboración con la OIT;
- 2) busquen la colaboración de los interlocutores sociales al redactar las memorias;
- 3) envíen las memorias con la antelación suficiente para que puedan ser examinadas en la próxima ronda de presentación de memorias;
- 4) presentar memorias completas en los años sucesivos, para disponer de un buen patrón de referencia al ponderar los progresos futuros.

24. Los Expertos Consejeros recomiendan al Consejo de Administración que:

- 1) examinen los formularios de memoria para añadir preguntas encaminadas a obtener una información más completa sobre:
 - a) las condiciones económicas y sociales que influyen en el respeto de los principios enunciados en la Declaración;
 - b) la libertad de asociación en lo que se refiere tanto a las organizaciones de empleadores como a las de trabajadores;
 - c) las medidas políticas y legislativas que apuntan a que se respeten los principios y derechos fundamentales en el sector no estructurado.
- 2) revisar la duración de la reunión de los Expertos Consejeros, con objeto de disponer de más tiempo para los debates y la preparación por la Oficina.

25. Los Expertos Consejeros recomiendan que el Consejo de Administración inste a las organizaciones nacionales, regionales e internacionales de trabajadores y de empleadores a:

- 1) participar más activamente en el Seguimiento.
- 2) utilizar la Declaración con la finalidad de promoción que ha de tener en los planos nacional e internacional.

C. Consideraciones generales

26. **Importancia de la Declaración.** La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento¹ es un nuevo instrumento de

¹ Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión, el 18 de junio de 1999. Véase OIT: *Actas*, núm. 21 y 22 (86.ª reunión, Ginebra, 1998) y en el paraje web de la OIT:

desarrollo para la comunidad mundial². Tiene su origen en los compromisos expresados por los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, y en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio de Singapur, en 1996.

27. La Declaración implica que los 174 Estados Miembros, «aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:
- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación» (párrafo 2 de la Declaración).
28. Al adoptar la Declaración de la OIT el 18 de junio de 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió que, para hacerla plenamente efectiva, «se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo, que se considerará parte integrante de la Declaración». La presente Introducción y la compilación de las memorias anuales inician tal actividad.
29. **Seguimiento de la Declaración.** La finalidad del Seguimiento es «alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales» (párrafo 1 del anexo de la Declaración) con estas tres vertientes:
- **Examen de las memorias anuales,** presentadas por los gobiernos, junto con posibles comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (compiladas en la Parte II del presente documento). Esa compilación ha de presentarse, junto con esta Introducción, al Consejo de Administración, para su examen todos los años en su reunión de marzo.
 - El **informe global,** que versa sobre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales sucesivamente. Lo presentará el Director General para su examen por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de cada año. El informe global resume los progresos logrados, tanto en los países que han ratificado los convenios fundamentales como en los demás, y ha de servir de base para evaluar la eficacia de la ayuda facilitada por la OIT y para definir el orden de prioridad en el período subsiguiente.

(www.ilo.org) los preparativos, que se reproducen en el paraje de la Declaración. El texto figura en el anexo 1 del presente documento.

² OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 87.ª reunión, 1999.

- Conclusiones del Consejo de Administración, en su reunión posterior a la Conferencia, sobre **las prioridades y los planes de acción en materia de cooperación técnica** que vayan a llevarse a cabo en el cuatrienio subsiguiente. En la propia Declaración se establece una serie de medidas de apoyo del sistema multilateral para estimular los esfuerzos de los países en pro del respeto, la promoción y el ejercicio de los principios y derechos fundamentales.
30. El Seguimiento permitirá «identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales» (párrafo 2 del anexo de la Declaración). El ordinograma del anexo 2 de esta Introducción ilustra las fases sucesivas del Seguimiento de la Declaración. La presente Introducción se refiere a la presentación de las memorias anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración.
31. **Finalidad de las memorias anuales relativas a la Declaración.** En relación con el examen anual, a los Estados que no hayan ratificado todavía todos los convenios fundamentales de la OIT se les podrá pedir todos los años que presenten una memoria sobre los progresos logrados en el cumplimiento de los principios que propugnan. La primera memoria apunta a fijar la pauta para cada país en lo tocante a ponderar tales progresos. En los años subsiguientes bastará con indicar los cambios, en el caso de los países que hayan remitido antes una información adecuada.
32. **Mandato de los Expertos Consejeros en relación con la Declaración de la OIT.** Los Expertos Consejeros, nombrados por el Consejo de Administración y cuyo historial personal se resume en el anexo 3, tienen la misión de:
- examinar la información acopiada por la Oficina Internacional del Trabajo a partir de las respuestas y comentarios recibidos;
 - presentar una introducción a la compilación, basada en esas memorias, destacando los aspectos que parezcan merecer un examen más detenido;
 - proponer al Consejo de Administración las modificaciones aconsejables en los formularios de memoria, a juicio de los Expertos Consejeros³.
33. En el desempeño de esa misión, los Expertos Consejeros, nombrados a título personal, se han regido por los principios de independencia, objetividad e imparcialidad. Después de optar por unos métodos de trabajo provisionales, eligieron Presidenta a la Sra. Confesor, y al Sr. White Relator. Con la ayuda de la Oficina, los Expertos Consejeros han procurado presentar esta Introducción de modo tal que se ciña a los elementos esenciales de la Declaración y de su Seguimiento y tenga debidamente en cuenta la información que contenían las memorias recibidas.
34. **Los convenios fundamentales.** Cuando se adoptó la Declaración, los convenios fundamentales eran los siguientes: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio

³ Véanse los documentos GB.276/3 (noviembre de 1999), párrafo 2, y GB.274/2 (mayo de 1998), párrafo 22, en el paraje web de la OIT («Declaración» y «Conferencias y reuniones»).

sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Se ha fomentado la ratificación de esos convenios fundamentales con una campaña organizada por el Director General de la OIT en 1995, que ha dado excelentes resultados (véanse las cifras en el anexo 4). A esos siete convenios fundamentales se suma ahora el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), adoptado por unanimidad en la 87.^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo⁴, que entrará en vigor el 19 de noviembre de 2000. La Declaración es un todo, y los principios y derechos fundamentales, considerados *conjuntamente*, constituyen los derechos que coadyuvan a la justicia y el desarrollo, y los diferentes elementos de la Declaración se respaldan y refuerzan mutuamente.

- 35. El Seguimiento de la Declaración es complementario de los mecanismos de control establecidos.** El Seguimiento de la Declaración «no podrá sustituir los mecanismos de control establecidos⁵ ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento» (párrafo I.2 del anexo de la Declaración). Aunque algunos gobiernos han mencionado en su memoria esos mecanismos cuando estiman que guardan relación con la promoción de la Declaración. Los Expertos Consejeros insisten en que no debe considerarse que el Seguimiento sea un segundo examen. Procede mantener el carácter complementario del Seguimiento de la Declaración con respecto a los mecanismos de control establecidos.
- 36.** Los puntos señalados en esta Introducción por los Expertos Consejeros en relación con la Declaración de la OIT concuerdan con su mandato, consistente en determinar los elementos de las memorias recibidas que pueden exigir un examen más detenido, con miras a estimular los esfuerzos encaminados a promover el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. **Ni los Expertos Consejeros ni la Oficina pueden dar fe de la exactitud de la información contenida en las memorias y los comentarios. Por otra parte, los ejemplos que se dan en esta Introducción no son exhaustivos, sino ilustrativos.**

⁴ Véase: Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, 1999, *Actas provisionales*, núm. 19 y 27, y 86.^a reunión, 1998, núm. 20 y 22.

⁵ Puede verse una información completa sobre estos y otros procedimientos en el manual de la OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (Ginebra, Rev. 2/1998), y en el *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, 2000, Informe III (Parte IA. Informe General, 1999), así como información adicional sobre las normas en el paraje web de la OIT. La expresión «mecanismos de control establecidos» se refiere principalmente al examen de las memorias en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y los procedimientos que cabe alegar en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT.

D. Resultados de la presentación de memorias con arreglo al Seguimiento de la Declaración

37. **Número de respuestas.** Se reseñan a continuación la proporción de respuestas (al 1.º de enero de 2000).

Número de memorias anuales de los gobiernos que tenían que presentarlas y de las recibidas

Categoría	Número de memorias que debían recibirse y de las recibidas	Número de memorias recibidas	Porcentaje de memorias recibidas
Libertad de asociación y sindical y negociación colectiva	52	35	67,3%
Trabajo forzoso	41	21	51,2%
Trabajo infantil	92	47	51,0%
Discriminación	43	24	55,8%
Total	228	127	55,7%

Las cifras del anexo 4 son más detalladas. La proporción total de memorias recibidas (un 55,7 por ciento) no es suficiente. Algunos gobiernos cuyas memorias están todavía pendientes de envío no han remitido comunicado alguno en relación con el Seguimiento de la Declaración. Pero la presentación de memorias sobre la Declaración está todavía en una fase inicial, y los Expertos Consejeros esperan que aumente su número en el futuro.

Gobiernos que no han enviado todavía sus memorias (memorias no recibidas)

Afganistán	Granada	Oman
Antigua y Barbuda	Guinea	Pakistán**
Armenia	Guinea Ecuatorial	Papua Nueva Guinea
Barbados	Haití	Paraguay**
Belice	Iraq**	Rwanda
Benin	Islas Salomón	Saint Kitts y Nevis
Bosnia y Herzegovina	Jamaica	San Vicente y las Granadinas
Burundi	Kazajstán	Santa Lucía
Camerún	República Democrática Popular Lao	Santo Tome y Príncipe
República Centroafricana	Lesotho	Sierra Leona
Comoras	Liberia	Somalia
Côte d'Ivoire	Jamahiriyá Árabe Libia	Sudán
Chad	Ex República Yugoslava de Macedonia	Swazilandia
Djibouti	Madagascar	Turkmenistán
Ecuador	Malawi	Uzbekistán
Fiji	República de Moldova	Yemen
Gabón	Mongolia	Yugoslavia*
Ghana		

* No se pidió una memoria a Yugoslavia, en consonancia con la práctica de la OIT en virtud de las resoluciones de las Naciones Unidas.

** Memoria recibida con posterioridad a la reunión de los Expertos Consejeros de 2000, no incluida en las estadísticas.

38. Algunos gobiernos presentaron memorias sobre uno o más de los asuntos en relación con los cuales tenían que enviar una memoria, pero no sobre todos (por ejemplo, Bahrein, El Salvador, los Emiratos Arabes Unidos, Malasia, Marruecos, Myanmar, Singapur, Sudáfrica y Tailandia). Otros proporcionaron información adicional a propósito de los comentarios de organizaciones de empleadores o de trabajadores, sin presentar una memoria (verbigracia, Irak). Los Expertos Consejeros recomiendan a la Oficina que centre sus esfuerzos en los países que no han mandado todavía su primera memoria con arreglo al Seguimiento de la Declaración, y al Consejo de Administración que invite a todos los gobiernos que tienen que enviar memorias que las remitan con la antelación suficiente para que puedan ser examinadas en la próxima ronda. Como muy pocos países se han ceñido al plazo fijado⁶, los Expertos Consejeros recomiendan que el Consejo de Administración pida a los gobiernos que procuren enviar sus memorias lo antes posible, e incitan a la OIT a intensificar y ampliar su ayuda a los gobiernos, al preparar éstos las memorias, para poder determinar la cooperación técnica necesaria al respecto. Los países que no han presentado memorias deberían ser los primeros en recibir tal ayuda en la próxima ronda. En muchos casos, bastará con preparar una memoria referente a una sola categoría de principios y derechos.
39. **Comparación con el número de memorias presentadas en otros casos.** La Declaración y su Seguimiento son instrumentos singulares pero, como habrá de pasar ciertamente algún tiempo antes de que todos los mandantes de la OIT los aprecien cabalmente, puede ser interesante examinar la proporción de memorias remitidas en relación con otro instrumento de la OIT, adoptado con otra finalidad, a saber, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. El primer año de presentación de memorias para ese instrumento, la proporción fue del 45 por ciento, y aumentó en los años subsiguientes. En cuanto a las memorias correspondientes a los estudios generales sobre los convenios no ratificados que se someten al examen de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la proporción más reciente es del 52,7 por ciento⁷. Puede ser igualmente interesante cotejar la proporción de memorias recibidas con arreglo al Seguimiento de la Declaración con la obligación de remitir memorias en relación con los convenios de la OIT ratificados, por cuanto un mismo funcionario del ministerio nacional competente suele encargarse de todo lo referente a las memorias destinadas a la OIT. La proporción más reciente en el caso de los convenios ratificados es de un 61,4 por ciento, apenas inferior a las proporciones anteriores: un 62,1 por ciento en 1998 y un 63,3 por ciento en 1997⁸.
40. **Memorias de países que han ratificado últimamente convenios.** Entre el 1.º de abril de 1999, fecha en la cual el Director General solicitó memorias anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración, y la preparación definitiva de la compilación, se registraron otras 38 ratificaciones de los siete convenios fundamentales, por 21 países, los cuales no tienen, pues, que presentar memorias

⁶ En la fecha fijada – 1.º de noviembre de 1999 – sólo se habían recibido seis memorias de los gobiernos con arreglo al Seguimiento de la Declaración.

⁷ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *op. cit.*, nota 5, párrafo 122.

⁸ *Ibid.*, párrafo 147, e informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, párrafo 147.

anuales con arreglo a la Declaración en lo que se refiere al contenido de dichos convenios. Por lo mismo, a esos países solamente se les ha contado en las estadísticas de ratificación, y no en las de memorias presentadas.

Países que han ratificado últimamente uno o más de los siete convenios fundamentales en la presente ronda de memorias con arreglo a la Declaración

Barbados	Etiopía	Malawi
Belice	Georgia	Marruecos
Camboya	Indonesia	Reunio Unido
China	Irlanda	Seychelles
Congo	Islandia	Suiza
República Dominicana	Kazajstán	Togo
Egipto	Kuwait	Zimbabwe

- 41. Conocimiento insuficiente del nuevo procedimiento.** El Consejo de Administración de la OIT aprobó los formularios de memoria para cada una de las categorías de principios y derechos en su reunión de marzo de 1999⁹, que se reproducen en el anexo 5. La presentación de estas memorias es una tarea nueva, por lo que es comprensible que haya habido cierto desconcierto en los gobiernos¹⁰. Por consiguiente, los Expertos Consejeros recomiendan al Consejo de Administración que pida a la Oficina que tome medidas encaminadas a asesorar a los interlocutores sociales en lo tocante a la presentación de comentarios en las próximas rondas.
- 42. Aceptación creciente de la Declaración y del Seguimiento.** La votación relativa a la adopción de la Declaración y de su Seguimiento fue abrumadoramente a favor (un 85 por ciento), con ningún voto en contra, si bien no hubo entonces un respaldo unánime. No obstante, el contexto en el cual se sitúa la Declaración en *Trabajo decente* (*op. cit.*) y la experiencia subsiguiente han contribuido a que se perciba mejor la universalidad de la Declaración y se dé un apoyo mayor a su Seguimiento. Es digno de mención que dos de los 19 gobiernos que se abstuvieron en la votación sobre la Declaración hayan ratificado ya los siete convenios fundamentales (Egipto e Indonesia) y otros 14 (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Líbano, Malasia, Mauritania, México, Myanmar, Perú, Qatar, Singapur, República Arabe Siria y Viet Nam) remitieron una o más memorias con arreglo al Seguimiento de la Declaración. Es muy alentador que esos países hayan participado en esta tarea, ya que habían albergado antes dudas al respecto. Los Expertos Consejeros se sentirán particularmente satisfechos el año que viene al recibir las primeras memorias de los

⁹ Consejo de Administración de la OIT, documento GB.274/2(Add.1) (marzo de 1999).

¹⁰ Muchos especialistas de los Equipos Consultivos Multidisciplinarios (EMD) de la OIT de todo el mundo han manifestado que ciertos gobiernos no sabían que tenían que presentar memorias con arreglo a la Declaración, y no encontraban los formularios correspondientes. Algunos gobiernos remitieron memorias con arreglo a la Declaración a pesar de haber ratificado los convenios pertinentes (no se han tenido en cuenta esas memorias en el total de las recibidas, y se han remitido al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT). Unos pocos gobiernos facilitaron información en virtud del artículo 19 de la Constitución, sin referirse a los formularios de memoria con arreglo a la Declaración. Además, como se indica en el Prefacio de la compilación de la Oficina, la información proporcionada por organizaciones de trabajadores no siempre se expresa de un modo que encaje en el ámbito de la Declaración.

otros tres países de ese grupo (Omán, Pakistán¹¹ y Sudán), junto con las de los países que no presentaron una primera memoria.

- 43. Contenido de las memorias.** El contenido de las memorias varía, debido quizás al nivel de recursos de sus remitentes y al hecho de que no hayan podido recibir ayuda de la OIT para su preparación. Desgraciadamente, la mayoría de las respuestas no aportan un patrón de referencia que permita a los países ponderar sus propios esfuerzos futuros¹². Se les debería pedir que proporcionaran una información lo bastante precisa y completa, habida cuenta de la finalidad de las memorias relativas a la Declaración. Por otra parte, ciertas memorias abundan en datos y detalles, dando soluciones originales a los problemas pendientes y explicando claramente lo que se hace para promover el respeto de los principios y derechos. En otras memorias se reconoce que hay efectivamente un problema, y en muchas de ellas se especifican las medidas adoptadas para promover los principios. Todo ello equivale a invitar a la comunidad internacional a dar respuestas positivas.
- 44. Franqueza manifiesta.** En varias memorias se reconoce francamente que sigue habiendo dificultades que superar, o unas situaciones que limitan, a su juicio, la posibilidad de imponer el pleno respeto de los principios y derechos de la Declaración (por ejemplo, los Estados Unidos y la India en lo tocante a la libertad de asociación; China, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam en relación con la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; Guinea-Bissau y México en lo que atañe a la abolición del trabajo infantil; y Kenya a propósito de la discriminación en el empleo basada en el sexo). La labor de Seguimiento de la Declaración aspira precisamente a que las memorias sean francas y completas, con objeto de alentar las actividades de buena fe encaminadas a alcanzar los fines de la Declaración.
- 45. Inclusión de datos estadísticos en las memorias.** Varios gobiernos añadieron estadísticas en sus memorias, por estimar que pueden servir de patrón para ponderar futuros progresos. En el caso de otros países pondrán de manifiesto la utilidad de los datos acopiados con unos recursos suficientes. Sorprende, no obstante, la escasez de datos estadísticos de cada país. En un gran número de memorias se reconoce la necesidad de disponer de estadísticas exactas, tempestivas y pertinentes.
- 46. Otra información útil.** Algunos países facilitaron una información adicional para evaluar mejor la situación fáctica, por ejemplo estudios sobre la pobreza, la política de empleo, la estructura macroeconómica y la demografía. Otros mencionaron estudios de interés directo para el cumplimiento de los principios y derechos (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, México, Nueva Zelandia y Singapur). Solamente en el caso del trabajo infantil remiten las memorias a información y datos sobre la situación en los países procedentes de otras organizaciones internacionales o, por cierto, de la OIT, concretamente del Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil y del Observatorio de la Información Estadística relativa al Programa sobre el Trabajo Infantil (IPEC-SIMPOC).

¹¹ La memoria anual de Pakistán se recibió con posterioridad a la reunión de los Expertos Consejeros.

¹² Dos gobiernos (los del Reino Unido y de Trinidad y Tabago) contestaron simplemente que no pensaban ratificar los convenios correspondientes, con la buena noticia de que facilitarían, sin embargo, información sobre la observancia del principio relativo a la abolición del trabajo infantil en espera del registro de los instrumentos de ratificación. Algunos países afirmaron que se respeta el principio, sin dar más información, por ejemplo Myanmar, que señalaba que no ha habido nunca discriminaciones.

47. Los formularios de memoria hubiesen podido producir una información más útil de haberse ceñido más fielmente a las preguntas de ciertos gobiernos. Sin embargo, las observaciones de algunos de ellos sobre el modo de redactar las preguntas, así como las respuestas enviadas, sugieren la conveniencia de revisar más adelante los formularios para que susciten la información que se desea obtener. Convendrá evitar las repeticiones en las preguntas e indicar claramente la información que se solicita, centrándose en la experiencia de los países en lo tocante a la observancia de los principios y derechos en su situación social, económica y política propia. Habría que readaptar los formularios para estimular la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
48. **Posible mejoramiento de los formularios de memoria con la adición de una dimensión sobre la igualdad entre los sexos.** Un fallo evidente de los formularios es que no piden una información que indicara el modo en que se promueven los principios y derechos en relación con las diferentes experiencias de vida de los hombres y de las mujeres (dimensión de la igualdad entre los sexos). Tampoco se pide en el cuestionario que se desglosen las estadísticas y los datos en función del sexo. En las preguntas sobre el trabajo infantil no se tienen en cuenta sus diferentes modalidades en que se plasma en el caso de los niños y de las niñas. Análogamente, en lo referente a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la libertad de asociación y sindical, y el reconocimiento real del derecho de negociación colectiva, no se toma en consideración esa dimensión.
49. El formulario relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación iba destinado a los países que no han ratificado el Convenio núm. 100, el núm. 111 o ninguno de los dos. Un gobierno que ha ratificado el Convenio núm. 111, pero no el núm. 100, indica que le había desconcertado el formulario de memoria, porque no había en él preguntas referentes específicamente a la igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres. Cabría tener explícitamente en cuenta este y otros aspectos de la discriminación cuando el Consejo de Administración revise los formularios.
50. Entre junio y noviembre de 1999, los EMD de las diferentes regiones llevaron a cabo una serie de misiones, en particular a cargo de sus especialistas de las normas internacionales del trabajo, las relaciones de trabajo y las relaciones con los trabajadores y los empleadores, para explicar las memorias que han de presentarse con arreglo al Seguimiento de la Declaración. Las Oficinas de Zona de la OIT fomentaron igualmente la presentación de memorias por los gobiernos de los países de su jurisdicción. El Programa InFocus sobre la promoción de la Declaración, que empezó a llevarse a cabo el 1.º de octubre de 1999, patrocinó muchas de esas misiones, que empezaron a familiarizar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores con este nuevo instrumento. Se desplegaron esfuerzos especiales en el caso de los Estados que han ratificado cinco o menos de los convenios fundamentales de la OIT.
51. **Reuniones de trabajo y seminarios.** El primer seminario regional sobre la Declaración, celebrado en Dakar (4-6 de octubre de 1999), ideó una metodología para la elaboración de las memorias con carácter tripartito, y con miras a aprovechar esas memorias para fomentar los debates en el plano nacional y determinar los fallos en lo tocante al respeto de los principios y derechos fundamentales y concebir planes para subsanarlos. En la reunión de trabajo intervinieron los países africanos que habían

ratificado por aquel entonces cuatro o menos convenios fundamentales de la OIT¹³, además del país huésped, el Senegal (que ha ratificado seis). Sumada a la actuación de los especialistas de los EMD, la reunión de trabajo contribuyó a que hubiera un gran número de memorias de los países participantes (remitieron su memoria 16 de los 19 países representados en el seminario y que no la habían enviado todavía, y una organización de empleadores de otro país presentó observaciones). En sus memorias, varios gobiernos africanos mencionan la reunión de trabajo y su orientación práctica (por ejemplo, Eritrea, Gambia, Uganda y Zimbabwe). La Oficina facilitó también ayuda técnica a otras varias reuniones sobre la Declaración. Los nuevos métodos discurridos en ellas podrían aquilatarse y adaptarse con miras a la intervención de los interlocutores sociales en la labor de Seguimiento de la Declaración¹⁴.

- 52. Número estimado de memorias futuras.** En este año 2000 se invitará a los Estados Miembros que no han presentado una memoria con arreglo al Seguimiento de la Declaración a que remitan sus memorias de referencia, salvo, por supuesto, si ratifican todos los convenios fundamentales antes de la fecha fijada. En el caso de los que proporcionaron información suficiente, según lo solicitado en los formularios de memorias, en el presente ejercicio, bastará con que indiquen los cambios. A partir de 2001, el número de memorias que deban presentarse indicará el número de países que no hayan ratificado todavía el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.
- 53. Ciclos futuros para la presentación de memorias: ¿un plazo más corto?** El volumen de materiales que producen las memorias anuales impone una pesada carga de trabajo a los gobiernos, a la Oficina y a los Expertos Consejeros, y muy pronto también al Consejo de Administración. Con el plazo actual, sumado a la demora en el envío de las memorias y al tiempo necesario para la traducción y la producción de documentos, resulta muy difícil tomar en consideración cabalmente la información que se deriva del examen anual. Los Expertos Consejeros sugieren que el Consejo de Administración estudie la posibilidad de adelantar la fecha límite para la presentación de las memorias al 1.º de septiembre de cada año.
- 54. Publicaciones, servicios de extensión y presencia en Internet.** Los Expertos Consejeros encomiaron la actuación de la OIT en lo que se refiere a la producción y difusión de información relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además de las reuniones de trabajo y los seminarios ya citados, la Oficina ha producido manuales en varias lenguas, en forma impresa o consultables en Internet. Los Expertos Consejeros instan a que persistan los esfuerzos destinados a difundir la Declaración y a promover el respeto de los principios y derechos en función de las condiciones socioeconómicas imperantes en diferentes países.

¹³ Después de haber cursado la invitación, el Congo, Malawi y Zimbabwe habían ratificado ya siete, seis y cinco convenios fundamentales, respectivamente.

¹⁴ La primera reunión regional asiática sobre la Declaración, celebrada en Phnom Penh (6-8 de diciembre de 1999) y financiada conjuntamente por el Gobierno del Japón y el de los Estados Unidos, relacionó la Declaración con el desarrollo. En esas mismas fechas hubo también, en San Petersburgo, una reunión sobre la Declaración, en colaboración con la Comunidad de Estados Independientes. El Programa InFocus sobre la promoción de la Declaración patrocinó una reunión de trabajo de responsables políticos y mandantes tripartitos para estudiar la posibilidad de utilizar el Seguimiento de la Declaración al servicio del desarrollo (en Kampala, los días 28 y 29 de octubre de 1999) y prestó su apoyo a un seminario nacional para la promoción de la Declaración, organizado por la Oficina de la OIT en Brasilia (Brasilia, 28 y 29 de septiembre de 1999).

E. Cometido de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

55. **Su aportación.** Porque es el fruto de una tarea tripartita de examen y adopción de decisiones en la OIT, la Declaración y su Seguimiento asignan naturalmente un cometido a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Es muy alentador que algunos gobiernos hayan redactado, o hablado de su anteproyecto de memoria, en comisiones tripartitas nacionales (por ejemplo, en los Estados Unidos y Gambia) o en consulta con los interlocutores sociales (verbigracia, en Malasia, México y Zimbabwe). No obstante, la inmensa mayoría de esos elementos no intervinieron directamente o guardaron silencio. La casi totalidad de los gobiernos manifiestan que remitieron copias a las organizaciones nacionales¹⁵. Los Expertos Consejeros instan a esas organizaciones a participar en la definición del modo en que su país puede promover el respeto de los principios y derechos en el trabajo aprovechando las oportunidades que brinda el Seguimiento de la Declaración, ya que en muchos casos pueden aportar ideas originales que inspiren la acción futura de otros elementos. Los interlocutores sociales pueden proporcionar sugerencias muy útiles sobre la situación imperante en el país. Es difícil saber si la inexistencia de comentarios de esas organizaciones se debe al temor a ser perseguidas, a su desconocimiento del Seguimiento de la Declaración, a la impericia o a la indiferencia. En todo caso, resulta evidente que muchas organizaciones de empleadores y de trabajadores no se valen todavía de la oportunidad de utilizar la Declaración como instrumento al servicio de un desarrollo económico y social justo. Porque representan intereses muy importantes en la sociedad, y como interlocutores de la OIT que son, debería incitárseles a actuar en esa forma.
56. **Organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores.** Con arreglo a la Declaración se aceptan las observaciones de organizaciones internacionales, al igual que las de las nacionales, de empleadores y de trabajadores. Las organizaciones internacionales pueden aportar una contribución muy valiosa, en particular cuando las nacionales no están en condiciones de expresar libremente su opinión. En este primer examen anual, las organizaciones internacionales de empleadores no hicieron observaciones, a pesar de que hubiesen sido ciertamente muy de desear. En cuanto a las organizaciones internacionales de trabajadores, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) envió observaciones relativas a 25 países, y es interesante señalar que, muchas veces, esas observaciones divergen de la información contenida en las memorias de los gobiernos. Tras ello, se dio a los gobiernos la ocasión – que aprovecharon algunos – de hacer una descripción más completa de la situación, si lo deseaban. *Hay que destacar, sin embargo, que no se trata de un procedimiento de presentación de quejas.*
57. **Incitación a la presentación de comentarios en consonancia con la finalidad de promoción del Seguimiento.** Ciertas partes de las observaciones de organizaciones nacionales e internacionales planteaban temas que podían plasmarse en quejas, o pretendían que los examinaran de nuevo los órganos establecidos de supervisión; en tal sentido, quedaban al margen del Seguimiento de la Declaración, que persigue una finalidad de promoción de la Declaración. En otras observaciones se planteaban

¹⁵ Al enviar los formularios de memoria, el Director General recordó a los gobiernos que debían entregar una copia de las mismas a organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de su país, como se estipula en el artículo 23 de la Constitución de la OIT. Se pedía a los gobiernos que comunicaran las observaciones recibidas.

asuntos que no se referían explícitamente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Unas y otras quedaron excluidas de la compilación de memorias por la Oficina. Semejante experiencia parece indicar la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de pedir unos comentarios específicos y útiles a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en consonancia con la finalidad de promoción del Seguimiento.

F. Asuntos generales que se abordan en las memorias

58. El interés creciente por los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su importancia para el desarrollo económico y social ha sido una consecuencia directa esencial de la Declaración y de su Seguimiento en el plano mundial, tanto en los Estados que han ratificado los convenios fundamentales como en los demás.

i) Tendencias en materia de ratificación

59. **Aumento del número de ratificaciones.** Viene aumentando sin cesar el número de ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT desde que empezó la campaña en mayo de 1995 (véase el anexo 4). Esta tendencia ha persistido desde la adopción de la Declaración, y en muchas memorias presentadas con arreglo a su Seguimiento los países se comprometen a ratificar los convenios fundamentales. (No quedan incluidos en las cifras referentes a las memorias los países que han ratificado convenios fundamentales entre el momento en que se pidió el envío de memorias con arreglo a la Declaración, en abril de 1999, y el 24 de enero de 2000). Se observa que la campaña en pro de la ratificación surtió un efecto de atracción, que se concretó con un aumento general del número de ratificaciones de convenios fundamentales recientes de la OIT que versan sobre otros asuntos que no son los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No se ha confirmado el temor expresado por algunos de que la elaboración de nuevos convenios fundamentales pueda ir en detrimento de otros.
60. **Intenciones de ratificación.** Sin pretender presentar una lista exhaustiva, lo cierto es que en muchas memorias se afirma que se piensa ratificar convenios fundamentales y se da información sobre las medidas ya tomadas en tal sentido, consistentes, por ejemplo, en su presentación ante el Parlamento (verbigracia, el Convenio núm. 138 en Angola, el núm. 138 en Colombia, el núm. 87 en Guinea-Bissau, el núm. 105 en la India, los núms. 100 y 138 en Sudáfrica y el núm. 138 en Sri Lanka). Algunos países aseguran que están en otras fases de preparación de la ratificación de los convenios (el Convenio núm. 87 en la República Democrática del Congo y los núms. 29 y 138 en Mozambique). Se mencionan también consultas tripartitas con miras a la preparación de la ratificación (por ejemplo, el Convenio núm. 138 en el Brasil, el núms. 29 en Filipinas, el núm. 138 en Malí, los convenios fundamentales restantes en Namibia, y los núms. 29, 87 y 105 en el Nepal). El Canadá indica que están a punto de terminar las consultas sobre la ratificación del Convenio núm. 29. El Senegal y Trinidad y Tabago manifiestan que su ratificación del Convenio núm. 138 está pendiente de recibir una declaración sobre la edad mínima de admisión en el empleo

o el trabajo¹⁶. El Gobierno de Eritrea declara que ha enviado los instrumentos de ratificación de los siete convenios fundamentales a la Oficina. Se reproducen otras declaraciones destinadas a la Oficina, en relación con las campañas de ratificación, en unos documentos que se presentan habitualmente al Consejo de Administración. Algunos países señalan que la Declaración ha dado un impulso decisivo a la ratificación de un convenio fundamental de la OIT (Luxemburgo menciona su intención de ratificar el Convenio núm. 111).

- 61. Obstáculos que coartan la ratificación.** Cierta número de países se refieren a obstáculos que coartan la ratificación. El Gobierno de Kuwait, por ejemplo, menciona el salario mínimo, que puede plantear un problema en relación con la ratificación del Convenio núm. 100 (a juicio de la Oficina, esto no impediría la ratificación). En Mauricio, una organización de empleadores estima que la ratificación del Convenio núm. 111 sería difícil a causa del contexto social y cultural de la sociedad. El Gobierno de Sri Lanka enumera los cambios legislativos que exigiría la ratificación del Convenio núm. 29. Al referirse a la preparación de la ratificación del Convenio núm. 87, el Gobierno de Brasil alude a los cambios constitucionales y legislativos necesarios.

ii) Políticas

- 62. Fortalecimiento mutuo de las políticas económicas y sociales.** En el preámbulo de la Declaración se menciona la importancia de que «se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia». Ciertas memorias, en particular al mencionar el trabajo infantil y la no discriminación, explican que la promoción del respeto de esos principios forma parte de su estrategia nacional en materia de empleo y de reducción de la pobreza. Las memorias presentadas con arreglo a la Declaración brindaron también una oportunidad de ensamblar los campos de acción de los distintos países en relación con la política económica y social, el diálogo social, la movilización de copartícipes, el reforzamiento de la inspección del trabajo y los servicios de acción social.

iii) Copartícipes

- 63. Copartícipes existentes.** En varias memorias de los gobiernos se señala la utilidad de un apoyo de los parlamentarios, de los jueces y magistrados, de los funcionarios de otros ministerios y de los responsables y dirigentes en general, en lo tocante a promover la comprensión y el respaldo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (por ejemplo, en las de México y Uganda). Varios países mencionan la aportación de las organizaciones no gubernamentales a la eliminación del trabajo infantil y de las discriminaciones, especialmente de la basada en el sexo (verbigracia, Mauritania y Zimbabwe). Esos ejemplos de movilización de copartícipes pueden servir de modelo al promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo entre muy diversos destinatarios, a los que podría dirigirse también la OIT.
- 64. Cometido de las organizaciones no gubernamentales y de las entidades religiosas.** Se alude al papel sobresaliente de las organizaciones no gubernamentales en muchas

¹⁶ Véase en OIT: *Hand book of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, Rev.2/1998, una explicación del modo de presentar los instrumentos de ratificación y de su contenido. Puede consultarse también en el paraje web de la OIT.

memorias de los gobiernos, especialmente en relación con la eliminación del trabajo infantil (por ejemplo, en las de Bangladesh y Nigeria) y de las discriminaciones (verbigracia, en las de Kenya y Mauricio). Se cita la labor de las asociaciones femeninas, en particular, en las memorias de muchos países (por ejemplo, en las de China y Zimbabwe), y en algunos casos la intervención de entidades religiosas en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Guinea-Bissau, en relación con el trabajo infantil).

iv) Una dimensión regional e internacional

65. **Colaboración con otras organizaciones internacionales.** Como la propia Declaración pide a la OIT que fomente la labor de otras organizaciones internacionales con las que está vinculada en virtud del artículo 12 de su Constitución, los Expertos Consejeros recomiendan que se estrechen esos vínculos, y celebran que el Memorándum de Acuerdo entre la OIT y la Unión Interparlamentaria mencione específicamente la Declaración de la OIT y su Seguimiento, y que el informe anual sobre comercio e inversiones de la UNCTAD de 1999 aluda a la Declaración en su relación con iniciativas privadas voluntarias como los códigos de conducta. Los Expertos Consejeros acogieron también con satisfacción la inclusión de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales de la Declaración como parte integrante del Contrato Global establecido por las Naciones Unidas para fortalecer la asociación con el mundo de la empresa. En las memorias presentadas por los gobiernos con arreglo al Seguimiento se dan muchos ejemplos de la colaboración de la OIT con otras organizaciones internacionales en los países sobre todo, pero no únicamente, con el UNICEF en relación con el trabajo infantil.
66. **Instituciones financieras internacionales.** Además, las memorias facilitan una información que justifica la labor incesante de la OIT en pro de un mejor conocimiento por las instituciones financieras internacionales de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del mejor modo de promover su respeto, habida cuenta del excelente crecimiento de la economía. Esas instituciones no siempre han apreciado lo que puede aportar la libertad sindical y de asociación y una negociación colectiva libre, en el nivel que escojan los interlocutores sociales, a la consecución de un crecimiento económico duradero.
67. **Entidades regionales.** Ocasionalmente, se mencionan en las memorias, o en los comentarios, diferentes acuerdos regionales de integración económica en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Mozambique, por ejemplo, menciona en su memoria los debates en curso en el seno de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (SADC) con miras a la adopción de una carta social de los derechos fundamentales, y una organización de trabajadores de Mauricio toma nota de las declaraciones de su Gobierno en una reunión de Ministros de Trabajo de la SADC. El Gobierno de Marruecos cita los instrumentos de la Organización Arabe del Trabajo. En su memoria referente a la erradicación del trabajo infantil, Uganda indica que ha dado su adhesión a la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar de los Niños. Al especificar los temas pertinentes para una nueva legislación sobre el trabajo infantil, el Gobierno de la República Checa menciona una directiva de la Unión Europea, así como el Convenio núm. 138. Estas y otras entidades regionales deparan una oportunidad más de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal como los ha definido con carácter universal la OIT.

v) Determinación de los campos de acción de los países

- 68. Necesidad de una reforma legislativa.** Se califica de indispensable la adopción de nuevas leyes, o la reforma de las disposiciones constitucionales vigentes, de la legislación laboral y de otros instrumentos legales conexos, para lograr el respeto de los derechos y principios de la Declaración en un gran número de países. Por ejemplo, el Brasil y el Líbano mencionan esa necesidad a propósito de la libertad sindical y de asociación, Sri Lanka en lo que se refiere al trabajo forzoso, Guinea-Bissau en relación con el trabajo infantil y Kenya en lo que atañe a la discriminación basada en el sexo. Mauricio cita un proyecto de reforma de la legislación laboral, con la ayuda de la OIT, que prepararía el camino para una posible ratificación del Convenio núm. 87. También Marruecos manifiesta su intención de modificar su legislación en materia de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, y señala que unas comisiones técnicas tripartitas están trabajando ya sobre el particular. No han sido éstos sino meros ejemplos, y no una lista exhaustiva.
- 69. Textos legislativos.** Abundan en las memorias las referencias a textos legislativos. Algunos gobiernos limitan sus respuestas a las disposiciones constitucionales y a la legislación del trabajo, mientras que otros tienen presentes otras ramas de la legislación que pueden aportar una contribución decisiva al reconocimiento de los principios fundamentales en el trabajo. Namibia, por ejemplo, se refiere a unas disposiciones legales que sancionan a quienes recurren a un trabajo forzoso, a las disposiciones de la ley de procedimiento penal y de la ley sobre los menores de edad, en relación con la abolición del trabajo infantil, y a la ley sobre la igualdad de los esposos, que puede contribuir a la eliminación de las discriminaciones en el empleo y la ocupación. Mauricio enumera una serie de leyes civiles y penales modificadas en función del principio de la igualdad entre los sexos.
- 70. Exclusión de la protección legislativa: el sector no estructurado.** Dado el auge del sector no estructurado en muchos países, y los nuevos tipos de organización del trabajo en otros, cabe dudar de que la legislación garantice una protección real en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se promueven y respetan universalmente. A menudo se excluye de la protección de las grandes leyes del trabajo a ciertas categorías de trabajadores como los del servicio doméstico en hogares privados, los trabajadores agrícolas, etc.; en otros, no hay demasiada información en las memorias sobre el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el caso de esas categorías. En algunos países, la legislación laboral y similar se aplica a todos los trabajadores, mientras que en otros sólo gozan de protección quienes han firmado un contrato de empleo (por ejemplo, en Letonia y Perú).
- 71. Personas con necesidades especiales.** En el preámbulo de la Declaración se dice que «la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes». Algunos gobiernos aluden a la dura condición de los desempleados. El Gobierno de Kenya menciona el aumento del número de puestos de trabajo suprimidos como factor que puede haber menoscabado la afiliación sindical, por ejemplo. En algunos países, los desempleados no tienen derecho a afiliarse a un sindicato, restricción ésta que ciertos sindicatos desearían que desapareciera (por ejemplo, en la República de Corea).
- 72. Trabajadores migrantes.** A propósito de la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, en la memoria de los Estados Unidos se señala la extensión de la protección legal a los trabajadores migrantes que no están indocumentados. Una

organización de trabajadores de Mauricio menciona ciertas salvaguardias en relación con la eliminación de las discriminaciones en el caso de los trabajadores migrantes. Algunos gobiernos indican que, en virtud de la legislación, los dirigentes sindicales tienen que ser del país (por ejemplo, en Marruecos). Se habla de la situación de los trabajadores migrantes en la información facilitada por ciertos gobiernos y organizaciones de trabajadores (referida, por ejemplo, a los Emiratos Arabes Unidos).

- 73. Costo social de los conflictos armados.** Varios países explican que los conflictos armados han dañado gravemente el ya de por sí frágil sector estructurado de su economía y su sistema de educación (Guinea-Bissau menciona el aumento consiguiente del número de niños que se pasan la vida en la calle, el comercio de drogas y la prostitución). Ahora bien, la mayoría de los países que viven un conflicto armado, o que están salientes de él, no presentan memorias. Aun siendo comprensible, cabe lamentarlo, ya que un mayor respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede contribuir a menudo a prevenir y resolver los conflictos sociales.

G. Cooperación técnica necesaria

- 74.** Las memorias se hacen eco de varias grandes tareas que podrían aportar ciertas orientaciones cuando el Consejo de Administración adapte decisiones sobre el particular, después de examinar el informe global destinado a la Conferencia Internacional del Trabajo. Cabe resumirlas como sigue:

- análisis de los obstáculos que coartan la ratificación de los convenios fundamentales y del modo de superarlos;
- fortalecimiento del diálogo social, incluida la formación necesaria de los interlocutores sociales para que desempeñen mejor sus funciones de representación, y establecimiento de unos mecanismos eficaces de prevención y solución de conflictos;
- elaboración de programas y materiales de promoción que realcen la comprensión de los principios y derechos enunciados en la Declaración;
- establecimiento de medios estadísticos y de indicadores en relación con todas las categorías de principios y derechos;
- fortalecimiento de la inspección del trabajo, con miras a un mejor cumplimiento de la disposiciones legales;
- reforma de la legislación laboral para tener en cuenta las circunstancias presentes del mercado de trabajo y facilitar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- formulación de unas medidas eficaces de promoción que combatan la discriminación en el empleo y la ocupación, con miras a su reproducción en contextos culturales diferentes;
- intensificación de la lucha contra el trabajo infantil gracias a una mayor capacidad y calidad del sistema de educación, especialmente en el caso de las niñas.

75. **Bastará con algunos ejemplos.** El Gobierno de la República de Corea indica que puede ser necesario disponer de cooperación y asistencia técnica para promover el diálogo tripartito, que ha tropezado muchas veces con dificultades por ser muy limitada la experiencia al respecto. Hay observaciones similares, por ejemplo de Mauritania, que se refiere al proyecto de promoción del diálogo social en el África de habla francesa (PRODIAF). Se menciona a menudo la necesidad de dispensar formación en materia de relaciones de trabajo colectivas (por ejemplo, en la India) y de contar con unos dispositivos de solución de conflictos (verbigracia, en Kenya), así como de administración interna de los sindicatos (como es el caso en la India). Muchos países citan la cooperación técnica en relación con el desarrollo de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo.
76. **Necesidad de centrarse en el cumplimiento de los principios.** Independientemente de que hayan ratificado o no los convenios, los países se enfrentan a menudo con el problema de llevar a la práctica los principios, si no han ratificado todavía los convenios, y de dar curso a sus disposiciones, si los han ratificado. Los Expertos Consejeros recomiendan que se asigne la prioridad a los países que tropiezan con dificultades pero que han demostrado su apego a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ya sea ratificando los convenios correspondientes o bien al expresar su voluntad política de promoverlos cuando no es todavía posible ratificarlos. Con esto se colmará la finalidad del Seguimiento: «alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con miras a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia» (anexo de la Declaración, párrafo 1).

H. Consideraciones generales sobre las cuatro categorías de principios y derechos

77. **Evaluación de los gobiernos en general.** Casi todos los gobiernos han contestado que en su país se reconocen los principios fundamentales. Sin embargo, de la información contenida en las memorias cabe deducir que sigue habiendo lagunas u obstáculos en relación con el respeto de los principios. Las memorias anuales sobre la evolución de esas situaciones impulsarán todo progreso ulterior, y los Expertos Consejeros intuyen que habrá cambios positivos en un futuro inmediato.

i) Libertad sindical y de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

78. **Número de ratificaciones.** *Resumen:* Ciento veintisiete los 174 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 87, y 145 el Convenio núm. 98. Treinta y cinco (el 67,3 por ciento) de las 52 memorias que tenían que presentarse en relación con los principios de libertad sindical y de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva llegaron a tiempo para su inclusión en la compilación de la Oficina. Se recibieron, además, comentarios de diferentes organizaciones de empleadores y de trabajadores, en el caso de 25 países, referentes a esta categoría de derechos y principios. Los gobiernos de diez países remitieron información adicional a propósito de esos comentarios. Todos los países que han ratificado el Convenio núm. 87, pero no el núm. 98, facilitaron memorias o comentarios en relación con dichos principios, con arreglo al Seguimiento de la Declaración.

79. Los siguientes países han ratificado solamente uno de los dos Convenios (núm. 87 y núm. 98) o no han ratificado ninguno de ellos, por lo que tenían que enviar las memorias correspondientes con arreglo a la Declaración: Afganistán, **Angola, Arabia Saudita**, Armenia, **Bahamas, Bahrein, Brasil, Canadá, República Democrática del Congo, República de Corea, China, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Estados Unidos, Fiji, Gambia, Guinea-Bissau**, Guinea Ecuatorial, **India, República Islámica del Irán, Iraq**, Islas Salomón, **Jordania**, Kazajstán, **Kenya, Kuwait**, República Democrática Popular Lao, **Líbano**, Jamahiriya Arabe Libia, **Malasia, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México**, Myanmar, **Nepal, Nueva Zelandia**, Omán, Papua Nueva Guinea, **Qatar**, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, **Singapur**, Somalia, Sudán, **Tailandia, República Unida de Tanzania, Uganda**, Uzbekistán, **Viet Nam, Zimbabwe**. (Los países indicados en negritas han remitido una memoria o información adicional).
80. En el cuestionario se preguntaba específicamente en relación con esta categoría de derechos y principios:
- si se deniega a alguna categoría de trabajadores o de empleadores la facultad de organizarse, o si se les excluye del reconocimiento efectivo del derecho de negociación en algún nivel;
 - si se exige una autorización previa para crear una organización de empleadores o de trabajadores;
 - si, y en qué circunstancias, puede intervenir el gobierno en su funcionamiento;
 - si la legislación estipula la autorización de los convenios colectivos.
81. Al igual que en el caso de las demás categorías, se pedían:
- indicadores, datos y estadísticas;
 - información sobre las medidas tomadas y los medios empleados para promover el principio;
 - los objetivos del gobierno;
 - las condiciones necesarias para alcanzar esos objetivos incluida la cooperación técnica que pueda resultar necesaria con tal fin.
82. Los Expertos Consejeros señalan que, si no se respeta y promueve la libertad sindical y de asociación, no puede haber ni negociación colectiva ni un diálogo social fecundo. Gracias a la libertad sindical y de asociación, los trabajadores y los empleadores pueden expresar su opinión, la cual ha de ser más clara y más influyente en una economía internacional mundializada. Hay una diferencia capital entre los países en los que se deniega este derecho fundamental y los demás.
83. Es esencial distinguir entre la estructura jurídica de un país (ratificación de convenios, legislación, normas e instituciones) y la aplicación o funcionamiento reales de dicha estructura, como lo ponen de manifiesto múltiples ejemplos cuando se examinan las memorias de los gobiernos (que con frecuencia se centran en dicha estructura) y las observaciones de las organizaciones de trabajadores y/o de empleadores, que suelen insistir más en el modo en que se plasma esto en la práctica.
84. A ciertas categorías de trabajadores, como los agrícolas, los del servicio doméstico y los migrantes, la legislación sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación

colectiva les deniega con harta frecuencia esos derechos, lo cual suscita grandes problemas en lo que atañe a esta categoría de principios y derechos.

85. Sigue habiendo muchos países de sindicato único. En ciertos casos, hay obstáculos técnicos que coartan la existencia de varias centrales sindicales, mientras que en otros surgen problemas políticos de más peso.
86. Aun lamentando el bajo número total de observaciones de los trabajadores y de comentarios de los empleadores, los Expertos Consejeros observan que, en muchos casos, se diferencian sensiblemente de lo que se dice en las memorias de los gobiernos. Los Expertos Consejeros consideran que la diversidad de puntos de vista resulta muy útil, por lo que instan decididamente a los interlocutores sociales a contestar más abundantemente en el futuro.
87. El hecho de que sean tan pocos los gobiernos que hayan mencionado a las organizaciones de empleadores trae consigo varias preguntas: ¿Se advierte suficientemente la importancia de las organizaciones de empleadores para el realce y la promoción de la negociación colectiva? ¿Gozan los empleadores de la libertad de asociación y, en caso afirmativo, la aprovechan efectivamente? En caso negativo, ¿son política o económicamente débiles? Si no hay organizaciones de empleadores, la negociación colectiva o el diálogo social en un nivel superior a la empresa son a menudo imposibles. Por ejemplo, en el caso de las empresas pequeñas son necesarias, e incluso indispensables, para establecer unos convenios colectivos. Con objeto de lograr el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, se incita a los gobiernos a promover las asociaciones de empleadores, los acuerdos bipartitos y distintas formas de asociación social.
88. Muchos gobiernos mencionan toda una serie de tendencias del mercado de trabajo, influidas en muchos casos por la mundialización, para mostrar la evolución del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los gobiernos deberían tener muy presente la importancia creciente del sector no estructurado, facilitando más información sobre el modo en que se promueven, plasman y respetan en él los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

ii) Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

89. **Número de ratificaciones.** *Resumen:* Ciento cincuenta y uno de los 174 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 29, y 145 el Convenio núm. 105. Veintiuna de las 41 memorias que tenían que presentarse en relación con el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio llegaron a tiempo para su inclusión en la compilación de la Oficina. Se recibieron, además, comentarios, en el caso de un país, referentes a esta categoría de derechos y principios.
90. Los siguientes países han ratificado solamente uno de los dos Convenios (núm. 29 y núm. 105) o no han ratificado ninguno de ellos, por lo que tenían que enviar memorias con arreglo a la Declaración: Afganistán, Armenia, **Azerbaiyán**, **Bolivia**, Bosnia y Herzegovina, **Canadá**, **República Democrática del Congo**, **República de Corea**, **China**, **Eritrea**, **Estados Unidos**, **Estonia**, **Etiopía**, **Filipinas**, **Gambia**, **India**, Iraq, Islas Salomón, **Japón**, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Lesotho, **Letonia**, Macedonia (ex República Yugoslava de Macedonia), Madagascar, Malasia, República de la Moldova, **Mozambique**, Myanmar, **Namibia**, **Nepal**, Omán, **Qatar**, Rwanda, Saint Kitts y Nevis,

SantoTomé y Príncipe, Singapur, **Sri Lanka**, **Ucrania**, **Viet Nam** y Yugoslavia.
(Los países indicados en negritas han remitido una memoria o información adicional).

91. La proporción de respuestas – un 51,2 por ciento – es similar a la de los otros principios pero, con algunas excepciones, el contenido de las memorias es muy flojo. Algunos países parecen haber entendido mal la definición de trabajo forzoso u obligatorio, por lo que convendría precisar el concepto, para que resulte más inteligible.
92. El contenido de las memorias es muy diverso, y va desde las que consideran necesaria una modificación de la legislación para que sea posible ratificar los convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso u obligatorio, hasta las que señalan que el principio de la supresión del trabajo forzoso u obligatorio forma parte integrante de su sistema político. En algunos casos, el trabajo forzoso u obligatorio está claramente ligado a una pobreza extrema y a unas tradiciones culturales, por lo que se requieren muy diversas medidas de política social y económica para acabar con él. Es muy alentador observar que a algunos países les consta el problema, por lo que deberán ser objeto de una acción positiva, en forma de la prestación de asistencia técnica para ayudar a resolverlo.
93. Para poder tener una idea exacta de la existencia del trabajo forzoso u obligatorio y de su envergadura, el formulario debería ser más preciso y determinar los tipos de indicadores que pueden resultar útiles. Las memorias deberían abarcar una más amplia gama de fuentes de información.
94. En el formulario se abordaban asuntos específicos, a saber:
 - la amplitud de la definición del trabajo forzoso u obligatorio;
 - si hay personas o categorías de personas para quienes no rige el principio de la promoción de los principios y derechos;
 - si la legislación sobre el particular excluye u omite ciertos empleos, tipos de trabajo o sectores;
 - los medios empleados (por ejemplo, la inspección del trabajo, la policía y los tribunales) para combatir el trabajo forzoso u obligatorio.
95. En el formulario se pedía también datos y estadísticas, así como pormenores sobre los factores estructurales, económicos, demográficos, etc. Al igual que en las demás categorías, se solicitaba información sobre las medidas adoptadas, los medios utilizados, los objetivos del país y las condiciones que se requieren para alcanzar ese objetivo.

iii) Abolición definitiva del trabajo infantil

96. **Número de ratificaciones.** *Resumen:* Ochenta y cuatro de los 174 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 138. Cuarenta y siete de las 90 memorias que tenían que presentarse en relación con el principio de la abolición del trabajo infantil llegaron a tiempo para su inclusión en la compilación de la Oficina. Se recibieron, además, comentarios de diferentes organizaciones de empleadores y/o de trabajadores, en el caso de dos países, referentes a esta categoría de derechos y principios.

97. Los siguientes países no han ratificado el Convenio núm. 138, por lo que tenían que enviar memorias con arreglo a la Declaración: Afganistán, **Angola, Arabia Saudita**, Armenia, **Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bangladesh**, Belice, Benin, **Brasil**, Burundi, **Cabo Verde**, Camerún, **Canadá**, República Centroafricana, **Colombia**, Comoras, **República Democrática del Congo**, Côte d'Ivoire, Chad, **República Checa**, Djibouti, Ecuador, **Eritrea, Estados Unidos, Estonia**, Fiji, Gabón, **Gambia**, Ghana, Granada, Guinea, **Guinea-Bissau**, Haití, **India, República Islámica del Irán**, Islas Salomón, Jamaica, **Japón**, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Lesotho, **Letonia, Líbano**, Liberia, Madagascar, Malawi, **Malí, Mauritania, México**, República de Moldova, Mongolia, **Mozambique**, **Myanmar, Namibia, Nigeria, Nueva Zelandia**, Omán, Pakistán, **Panamá**, Papua Nueva Guinea, Paraguay, **Perú, Qatar, Reino Unido**, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, **Senegal, Seychelles**, Sierra Leona, **Singapur, República Arabe Siria**, Somalia, **Sri Lanka, Sudáfrica**, Sudán, **Suriname**, Swazilandia, **Tailandia, Trinidad y Tabago**, Turkmenistán, **Uganda**, Uzbekistán, **Viet Nam**, Yemen, **Zimbabwe**. (Los países indicados en negritas han remitido una memoria o información adicional).

98. Se pidió a los países que no han ratificado el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) que presentaran memorias para el primer examen de las mismas con arreglo al Seguimiento de la Declaración. En el formulario se hacían preguntas concretas sobre:

- la definición del trabajo infantil (edad mínima para la admisión en el empleo o el trabajo, y su relación con el final de escolarización obligatoria);
- los tipos de trabajo, entre ellos los peligrosos;
- las medidas de rehabilitación de los niños que trabajan ilegalmente, así como de protección y seguridad social, de enseñanza obligatoria, etc.

Los Expertos Consejeros han intentado sintetizar los tipos de respuestas que dominan en las memorias. Por constarles que el trabajo infantil plantea problemas socioeconómicos específicos, han intentado destacar en el anexo 6 (Información contenida en las memorias) posibles enfoques innovadores descritos en ellas. La información que se da a continuación no pretende en modo alguno ser exhaustiva.

99. El trabajo infantil ha sido y sigue siendo un asunto que preocupa y provoca un intenso debate, tanto en la OIT como en otros ámbitos nacionales e internacionales. Los Expertos Consejeros estiman que no les incumbe reabrir el debate sino centrarse en ciertos elementos esenciales que se deducen del examen de las memorias presentadas con arreglo al Seguimiento de la Declaración.

100. El hecho de que fueran 90 las memorias que habían de presentarse en relación con este principio (dos veces más que en el caso de la discriminación y del trabajo forzoso) pone paladinamente de manifiesto que la ratificación del Convenio núm. 138 suscita más dificultades para la inmensa mayoría de los Estados Miembros, en comparación con la de los demás convenios fundamentales. La adopción por unanimidad del Convenio núm. 182 ha contribuido a centrar la atención mundial en la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil.

101. Los Expertos Consejeros lamentaron la proporción insuficiente de respuestas de los gobiernos (un 52 por ciento), por lo que no era fácil formular conclusiones y recomendaciones, pese a lo cual esas memorias ofrecían en general más información que las referentes a otras categorías.

102. La inexistencia de datos estadísticos y de otros indicadores impide calibrar exactamente la envergadura del problema y concebir soluciones apropiadas. Los Expertos Consejeros instan a los gobiernos a intensificar sus esfuerzos encaminados a acopiar datos sobre el trabajo infantil, con la ayuda de la OIT, para poder disponer de un patrón de referencia que permita ponderar los progresos logrados.
103. A pesar de la falta de datos, el trabajo infantil reviste manifiestamente proporciones alarmantes. Es un problema complejo y llevará tiempo encontrar unas soluciones que no agraven la pobreza a corto plazo y que sean duraderas. No cabe alegar para esquivar la prohibición esa complejidad, a la cual se debe precisamente que se requiera más tiempo para eliminar el trabajo infantil en unos países que en otros.
104. Las causas del trabajo infantil no pueden tratarse meramente con medidas legales o reglamentarias, ya que vienen determinadas por muy complejos factores sociales, culturales y económicos. Por sí sola, la rigurosa aplicación de la prohibición legal no resolverá el problema. Hace falta una amplia gama de medidas complementarias para tratar las diferentes causas del problema, especialmente la pobreza. Los Expertos Consejeros se han sentido alentados por la envergadura y la ingeniosidad de las medidas adoptadas por los gobiernos en asociación con organizaciones de empleadores y de trabajadores, no gubernamentales, etc., y por el alto grado de cooperación de que dan muestras.
105. Muchos gobiernos señalan la relación existente entre el trabajo infantil y el sistema de educación, que reviste una importancia capital, por lo cual se incita a todos los Estados a dar la prioridad en su política pública a la enseñanza obligatoria. Desgraciadamente, el costo de la educación entraña un gran problema para los países más pobres.
106. Hacen igualmente falta otras medidas, tanto en los países donde trabajan niños como en aquellos que compran sus productos. La labor de promoción es indispensable, especialmente en relación con los empleadores, en quienes influyen poderosamente los argumentos económicos. Para que las empresas puedan mantener y ampliar su presencia en el mercado, es preciso que tengan muy presente lo que piensan los consumidores de sus productos y del modo de fabricarlos. A corto plazo, el trabajo infantil puede resultar barato, pero la productividad suele ser baja y la sociedad sale perdiendo a la larga. Los sindicatos pueden aportar mucho a esa labor de sensibilización y a la adopción de medidas prácticas.
107. Las organizaciones y programas internacionales, especialmente el IPEC, están aportando también una gran contribución, pero los Expertos Consejeros desean insistir en la necesidad de que coordinen mejor sus esfuerzos, con objeto de evitar toda redundancia o incoherencia.

iv) Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación

108. **Número de ratificaciones.** *Resumen:* Ciento cuarenta y tres de los 174 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 100, y 141 el Convenio núm. 111. Veinticuatro de las 43 memorias que tenían que presentarse en relación con la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación llegaron a tiempo para su inclusión en la compilación de la Oficina. Se recibieron, además, comentarios de diferentes organizaciones de empleadores y de trabajadores, en el caso de dos países, referentes a esta categoría de derechos y principios.

109. Los siguientes países han ratificado solamente uno de los dos Convenios (núm. 100 y núm. 111), por lo que tenían que enviar las memorias correspondientes con arreglo a la Declaración: Antigua y Barbuda, **Bahamas, Bahrein, República Democrática del Congo, China, Djibouti, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Estados Unidos, Estonia, Fiji, Gambia, Guinea Ecuatorial, Granada, Islas Salomón, Japón, Kazajstán, Kenya, Kuwait, República Democrática Popular Lao, Liberia, Luxemburgo, Malasia, Mauricio, Mauritania, República de Moldova, Myanmar, Namibia, Nigeria, Omán, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Qatar, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Singapur, Somalia, Sudáfrica, Suriname, Tailandia, República Unida de Tanzania y Uganda. (Los países indicados en negritas han remitido una memoria o información adicional).**

110. En el cuestionario se preguntaba específicamente en relación con esta categoría de derechos y principios:

- la definición de discriminación;
- los criterios en virtud de los cuales se prohíbe la discriminación;
- si hay personas, o categorías de personas, de empleos o trabajos, o de sectores, que queden excluidos del cumplimiento del principio;
- los medios empleados para llevar a la práctica el principio, por ejemplo mecanismos u órganos específicos;
- en caso afirmativo, ¿para qué categoría de personas (mujeres, minorías, trabajadores migrantes, etc.)?
- se hacían también, por supuesto, las mismas preguntas de carácter general que en el caso de los demás principios y derechos.

111. Las más de las veces, la información contenida en las memorias de los gobiernos se refieren a los criterios (razones) con arreglo a los cuales se prohíbe la discriminación en su país (raza, sexo, religión, opiniones políticas, extracción social, etc.), los elementos esenciales (formación profesional, contratación, salarios (incluida la igualdad de remuneración), condiciones de empleo, jubilación, prestaciones relacionadas con el empleo, etc.) y a los medios utilizados para imponer el cumplimiento de la legislación o a otras medidas adoptadas, en particular con fines de promoción, por ejemplo la formación. Algunos Estados Miembros aseguran que no hay discriminación en relación con el empleo o la ocupación en su país (Myanmar) o que las formas de discriminación existentes no son lo bastante graves como para que sea necesario promulgar una ley sobre el particular (Singapur). El Gobierno de Bahrein indica que, como la Constitución y la legislación consagran los principios que garantizan esos derechos, no es necesario tomar medidas encaminadas a eliminar la discriminación.

112. Se pidió el envío de memorias a los países que no han ratificado el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) o ninguno de los dos. Los países que han ratificado uno u otro se refieren a él, y detallan las medidas adoptadas para darle curso. Las memorias recibidas con arreglo a la Declaración han proporcionado información sobre una amplia gama de razones en las que se basa la prohibición de la discriminación en el empleo por los gobiernos. Cuando entre esas razones no figuran los criterios de raza, color de la piel, sexo (incluida la igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres), religión, opiniones políticas, extracción nacional u origen

social, los Expertos Consejeros consideran que se requieren esfuerzos adicionales para promover, respetar y llevar a la práctica el principio fundamental de la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

113. Al no disponer de datos mejores sobre las causas, la envergadura y la índole de las discriminaciones, los Expertos Consejeros pueden formular pocas conclusiones de fondo. Se recomienda, como primera medida, que se examine detalladamente el formulario correspondiente para deducir el modo de dar nueva forma a las preguntas o para incitar a dar respuestas más precisas. Convendría, por ejemplo, disponer de datos sobre las tasa de desempleo y de actividad, desglosadas por categorías sociales, en cada país. Esos datos estadísticos podrían quedar complementados con una información cualitativa más detallada sobre los tipos de medidas adoptadas para eliminar la discriminación, con objeto de disponer de un patrón de referencia que permita ponderar los progresos futuros.
114. La información facilitada por los gobiernos no ha dado a los Expertos Consejeros una visión exacta de la situación en materia de discriminación. En general, las memorias se limitan a una descripción de las disposiciones legales, incluidos los criterios en virtud de los cuales se prohíben las discriminaciones, pero sin detallar el modo en que se aplica la legislación. La existencia de una ley, sin unas medidas que respalden su cumplimiento, no garantiza que no vaya a haberlas, directa o indirectamente.
115. Los Expertos Consejeros acogieron con satisfacción ciertas medidas, en particular de organizaciones no gubernamentales, para eliminar la discriminación. Pero se trata sobre todo de la basada en el sexo, por lo que expresan el deseo de que se abarquen también otras grandes causas de discriminación. No basta con prohibir las discriminaciones padecidas por ciertas categorías de personas, sino que se requiere una acción positiva para recuperar el terreno perdido.
116. La discriminación es un fenómeno complejo que reviste muy diversas formas según los países y las sociedades. Las razones en las que se basa la discriminación mencionadas en las memorias son, entre otras, el origen étnico, la raza, la lengua, el sexo y las obligaciones familiares. La información recibida parece indicar que en ciertos países se somete a discriminación a los trabajadores migrantes. Las manifestaciones de discriminación influyen en el acceso a la formación y al empleo, y en los niveles de remuneración. Tienen a menudo profundas raíces socioeconómicas y, según cual sea el tipo de discriminación, se requerirán modalidades diferentes de acción para eliminarla. Convendrá prepararlas muy cuidadosamente para tener la seguridad de que van a resultar eficaces.
117. Los Expertos Consejeros insisten en que se debe procurar sobre todo promover una cultura de la no discriminación, gracias a la cual sea sencillamente inaceptable que siga habiendo discriminaciones. Una primera medida indispensable es reconocer que existe el problema. Se necesita una labor de educación y sensibilización de ancha base. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al igual que los gobiernos, pueden contribuir a la creación de un ambiente general de igualdad.

I. Conclusiones finales

118. **Utilización de los materiales de la compilación.** La compilación es un rico venero de materiales al que pueden recurrir la OIT y otras entidades o personas como fuente de información sobre los puntos de vista y los intereses de los gobiernos, las perspectivas de ratificación, las estadísticas, las disposiciones legislativas y su

alcance, las consultas tripartitas, la cooperación técnica necesaria y las iniciativas innovadoras de los mandantes de la OIT y de otros elementos con miras a promover el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Gracias a los textos completos que figuran en la compilación, en forma impresa o consultable en el paraje de la OIT en Internet, desglosada por países y categorías de principios, la información que contienen las memorias puede servir de base para que la Oficina Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y los donantes determinen las necesidades expresadas en relación con la cooperación técnica. Los Expertos Consejeros instan a que se utilice esa nueva fuente de información como inspiración en las actividades que se lleven a cabo en los planos nacional e internacional, y esperan que la presente Introducción a la compilación resulte eficaz con tal fin. *La preparación de memorias con arreglo a la Declaración no es una tarea burocrática sino un instrumento que permite al propio país advertir su situación en lo que atañe a la promoción, el respeto y el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con miras a seguir progresando. La comunidad internacional debe respaldar tales esfuerzos.*

- 119. Agradecimiento.** Los Expertos Consejeros agradecen a la Oficina su valiosa ayuda, en circunstancias difíciles, para la preparación de esta Introducción y de la compilación subsiguiente, y sobre todo desean dar las gracias a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores por su buena voluntad al facilitar información, con miras a un Seguimiento fecundo de la Declaración.