



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/1998/8
21 de abril de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
18° período de sesiones
Ginebra, 27 de abril a 15 de mayo de 1998
Tema 7 del programa provisional

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

DÍA DE DEBATE GENERAL:

La mundialización y sus consecuencias sobre el
disfrute de los derechos económicos y sociales

Lunes, 11 de mayo de 1998

PONENCIA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA OIT
EN LA ERA DE LA MUNDIALIZACION

INTRODUCCION

A pesar de las promesas y las esperanzas que suscita, la liberalización del comercio internacional corre el riesgo de verse frenada si las ventajas que puede aportar para los trabajadores tardan en manifestarse y **si**, por otra parte, el público la asocia con el aumento de las desigualdades o de la precariedad. Ahora bien, es necesario encauzar el avance de la mundialización. Hay que asegurar un cierto paralelismo entre el progreso económico resultante de la liberalización del comercio y el progreso social. Para responder a estas expectativas, la OIT debe, por su parte, asegurar una mayor universalidad en la aplicación de sus normas fundamentales y, a su vez, seleccionar mejor los temas que pueden ser objeto de nuevas normas.

En la Memoria que se presenta a la Conferencia se exponen un conjunto de medidas concretas que han de permitir lograr una mayor pertinencia de la actividad normativa de la OIT en los próximos años. Todas esas medidas pueden ser adoptadas en el marco de las disposiciones constitucionales en vigor. *La posibilidad de actuar en ese sentido depende esencialmente de que se cuente con la voluntad política para hacerlo.*

LA GARANTIA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: UNA CONDICION INDISPENSABLE PARA QUE LOS TRABAJADORES PUEDAN PARTICIPAR EN LOS BENEFICIOS DE LA MUNDIALIZACION

El debate sobre los vínculos entre la liberalización del comercio y la protección de los derechos de los trabajadores, caracterizado en un primer momento por acusaciones recíprocas de *dumping* social y de proteccionismo, ha avanzado de manera significativa, esto se debe en gran parte al impulso que le ha dado la OIT y a los trabajos emprendidos sobre esta cuestión por sus diferentes grupos y comisiones. Nadie pretende ahora denegar a los países en desarrollo las ventajas que puedan obtener a raíz de sus niveles salariales y de protección social, comparativamente más bajos.

Para que este razonamiento sea válido se requiere, no obstante, el respeto universal de ciertos derechos humanos fundamentales en el ámbito del trabajo: la libertad sindical y la negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98), la prohibición del trabajo forzoso, incluido el trabajo infantil (Convenios núms. 29 y 105), la igualdad de trato y la no discriminación (Convenios núms. 100 y 111); la edad mínima (Convenio núm. 138). Esos derechos fundamentales, que deberían ser reconocidos universalmente como tales y con carácter obligatorio, revisten una importancia particular en el contexto de la mundialización pues son los instrumentos que permiten a los trabajadores reivindicar la parte que les corresponde legítimamente del crecimiento económico generado por la liberalización del comercio.

Los jefes de Estado que participaron en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague convinieron que era necesario promover los convenios fundamentales de la OIT. A raíz de esto, la OIT emprendió una campaña de ratificaciones con un éxito alentador. La importancia particular de esos derechos fundamentales se ha reconocido también en la Declaración Ministerial de la OMC en Singapur, en la que se indica que la OIT «es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas».

Se trata pues de saber de qué manera esta voluntad política manifiesta ha de traducirse concretamente en la OIT.

Si bien la ratificación de los convenios de la OIT es voluntaria, como ocurre en el caso de cualquier tratado, no todo depende sin embargo de la buena voluntad de los Estados. De conformidad con su Constitución, la OIT puede pedir a los Estados que no hayan ratificado un convenio que indiquen los motivos de esa actitud. El Consejo de Administración ha decidido ya a este respecto solicitar cada año la presentación de memorias sobre las razones por las cuales no se han ratificado los convenios fundamentales. Esas memorias podrían utilizarse en el futuro para examinar periódicamente la situación de los países que no hayan ratificado aún dichos convenios.

Otro planteamiento posible, y además complementario, consistiría en preguntarse si, aun cuando no se hayan ratificado los convenios pertinentes, el conjunto de los Estados Miembros no están obligados, *por el hecho mismo de su adhesión a la Constitución, a los objetivos y a los principios de la OIT, a respetar un mínimo de obligaciones en materia de derechos fundamentales.* El mecanismo de control de

la aplicación de los convenios y los principios de la libertad sindical constituye una referencia y una experiencia interesantes a este respecto. Este mecanismo permite que tanto los gobiernos como las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan presentar quejas contra los Estados por violación de los derechos sindicales, independientemente de que esos Estados hayan ratificado o no los convenios relativos a la libertad sindical.

Una declaración, o cualquier otro texto de carácter solemne adoptado por la Conferencia, permitiría delimitar los aspectos esenciales - reconocidos universalmente - de los derechos fundamentales, que deberían ser respetados por todos los Miembros de la Organización, hayan ratificado o no los convenios correspondientes, y establecer el mecanismo necesario para poder asegurar su promoción. El Consejo de Administración ya ha emprendido un debate a ese respecto, que ha de continuar la Conferencia sobre la base del informe.

Un mecanismo de fomento mutuo de los esfuerzos destinados a impulsar el progreso social: elaboración de un informe periódico sobre el progreso social en el mundo

La garantía de los derechos fundamentales es una condición necesaria, pero no suficiente, para que pueda haber progreso social. Los Estados Miembros de la OIT se han comprometido, como tales, a impulsar activamente el progreso social en todas sus formas. Corresponde pues a los Estados actuar según sus posibilidades y sus preferencias, pero es importante contar con mecanismos que permitan impulsar y valorar los esfuerzos que despliegan para que los beneficios de la mundialización se traduzcan en un progreso social tangible. La OIT dispone en ese sentido de los medios jurídicos y del mandato necesarios para reactivar el círculo virtuoso de la emulación del progreso social. A la luz de los debates en curso, la OIT podría, en primer lugar, reunir y plantear formalmente algunos principios esenciales que deberían guiar la acción de los Estados en la materia, por ejemplo: i) la ventaja comparativa vinculada a un cierto nivel de remuneración o de protección social es legítima en la medida en que constituye un factor de crecimiento económico, siempre y cuando no se mantenga de manera artificial y no se utilice como un mero instrumento de conquista de mercados; ii) además de los derechos fundamentales, hay un programa mínimo que cada Estado debe esforzarse por llevar a cabo; iii) de manera más general, todos los trabajadores, y no sólo los que producen bienes de exportación, deberían poder beneficiarse de manera equitativa de los frutos de la mundialización; este objetivo podría plasmarse en el plano nacional mediante un mecanismo de consulta tripartita.

La Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia dotan a la Organización de los medios y del mandato necesarios para supervisar la puesta en práctica de estos principios básicos. Al aceptar el compromiso de obrar con miras al logro de los objetivos de la OIT, sus Miembros han reconocido la necesaria *interdependencia* de sus esfuerzos y, por consiguiente, un cierto derecho de fiscalización recíproca. Si bien es cierto que no tendría sentido condicionar la apertura de los mercados a criterios sociales, sería igualmente contradictorio reivindicar el acceso al mercado del conjunto de los copartícipes en nombre del progreso social y pretender al mismo tiempo que no se tienen que rendir cuentas a ese respecto.

Sobre esta base, la Conferencia podría adoptar un texto solemne, o incluso una recomendación, como medio para recapitular los principios esenciales y establecer un mecanismo de seguimiento que podría consistir, por ejemplo, en la elaboración por el Director-General de un informe periódico sobre «el progreso social en el mundo», seguido de un debate tripartito. De este modo, el conjunto de los Miembros de la OIT y la opinión pública en general, tanto en la esfera nacional como en la internacional, podrían apreciar globalmente y de manera objetiva los esfuerzos desplegados en cada Estado con el fin de traducir en el plano social los progresos económicos resultantes de la liberalización del comercio.

La movilización de los actores no gubernamentales en favor del progreso social

El progreso social ya no es una cuestión que incumba exclusivamente a los Estados. Cada día un mayor número de empresas se preocupa de las repercusiones que tienen sus actividades en el ámbito social o en el medio ambiente; los consumidores, por su parte, son cada vez más conscientes de la responsabilidad que representa la selección de productos o de servicios que efectúan. Estos dos fenómenos convergentes han dado lugar a una proliferación de cartas o códigos de conducta y a la utilización de «etiquetas», destinados a garantizar el respeto de diversos criterios sociales o de otra índole, en la fabricación de tal o cual producto.

Aunque, de entrada, pueda parecer que los objetivos de esas medidas voluntarias son los mismos que los de la OIT, la aplicación de ese tipo de medidas puede engendrar riesgos de arbitrariedad, de una cierta selección o de que haya manipulaciones. El principal inconveniente que tienen esas etiquetas reside, sin embargo, en el hecho de que se refieren únicamente a los trabajadores que fabrican productos para el mercado internacional, productos a los que están destinadas, y a ciertos aspectos de los derechos fundamentales. No permiten en cambio mejorar la situación que constituye la raíz misma del problema. Para contribuir de manera más racional y coherente al logro de los objetivos de la OIT, se podría prever la utilización de una *etiqueta social de carácter general*, que se otorgaría a aquellos países que actúen en conformidad con una serie de principios y derechos fundamentales, y que acepten que sus prácticas sean objeto de inspecciones internacionales que sean fiables y al mismo tiempo autónomas desde el punto de vista legal. Se podría concebir perfectamente la creación de un sistema de inspección de esa **índole** en el marco voluntario de un convenio internacional del trabajo, en virtud del cual cada Estado podría decidir libremente si quiere que se otorgue al conjunto de los productos fabricados en su territorio una etiqueta social de carácter general, a condición de aceptar las obligaciones dimanantes de dicho instrumento y cumplir con las exigencias que éste imponga en materia de inspecciones *in situ*. La ratificación de un convenio de esta índole presentaría alicientes no sólo desde el punto de vista moral sino también concretamente desde el punto de vista económico.

NORMAS MAS ESPECIFICAS PARA CONSEGUIR UN MAYOR IMPACTO

En la segunda parte de la Memoria se descarta la idea de que es necesario hacer una pausa normativa, y se propone en cambio reforzar la pertinencia y la eficacia de la producción normativa mediante una selección más acertada de los temas y una mejor utilización de la diversidad y flexibilidad de los medios de acción previstos en la Constitución de la OIT.

Una gama más amplia y mas selectiva de temas

Para poder seleccionar mejor los temas de la actividad normativa, la OIT debe esforzarse por reunir más información sobre las necesidades reales de sus mandantes, recurriendo en mayor medida a sus estructuras descentralizadas. Este tipo de información permitiría que el Consejo de Administración constituyera un *repertorio* más amplio de propuestas, que se actualizaría periódicamente, a fin de poder hacer una selección estratégica acorde con las necesidades del momento. Habría luego que aplicar criterios mas rigurosos para seleccionar los temas que pueden ser objeto de una acción normativa en función del *valor agregado normativo* que podrían aportar al cuerpo de normas existente. En la Memoria se formulan propuestas detalladas sobre los criterios de selección que permitirían mejorar la gama de posibilidades de la labor normativa, particularmente con respecto a la idoneidad intrínseca de los temas para ser objeto de normas, su perennidad, etc. Se sugiere asimismo proceder a una codificación oficiosa que proporcione una visión más coherente y sintética de los instrumentos existentes. Se plantea también la cuestión de la remisión a reglas de responsabilidad, en lugar de una acumulación de disposiciones de protección. Se proponen, por último, diversas medidas para mejorar el procedimiento que se sigue

actualmente en la selección de los temas, a fin de que sea menos irreversible mientras no se tenga una idea general de cuál podría ser el contenido de los instrumentas previstos.

Un mayor recurso a las recomendaciones

La disminución del número de ratificaciones es sin duda un fenómeno ineluctable, que no está relacionado únicamente con la mundialización sino que se debe también a otros factores, en particular a la proliferación de instrumentas internacionales. Esto no debería obstaculizar, sin embargo, la acción normativa de la OIT puesto que cuenta con un tipo de instrumento como las recomendaciones, que puede resultar muy eficaz, siempre y cuando se sepan aprovechar adecuadamente todas sus posibilidades. *Si se quiere que las recomendaciones ocupen el lugar que les corresponde, es primordial que vuelvan a considerarse como instrumentas de pleno derecho Y, sobre todo, que sean objeto de un seguimiento periódico, tal como se prevé en la Constitución.* Por definición, las recomendaciones no imponen obligaciones, pero pueden influir no obstante de manera considerable en la política y la legislación sociales, a condición de que sean objeto de un verdadero y eficaz seguimiento, lo cual no se ha hecho hasta ahora.

Un mecanismo global de evaluación

Es imperativo que la OIT disponga de un mecanismo autocorrector de sus convenios y recomendaciones que permita comprobar su impacto y su pertinencia y sacar conclusiones para el futuro. Mediante esta evaluación se procuraría valorar no sólo el progreso realizado con respecto al objetivo específico del instrumento, sino también los posibles efectos colaterales o perjudiciales del mismo en relación con otros objetivos de la OIT, por ejemplo, el relativo al empleo. Incumbiría al Consejo de Administración, llegado el caso, elegir el órgano y el método apropiados para llevar a cabo dicha evaluación.
