

Informe V

# **El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización**

Quinto punto del orden del día

ISBN 978-92-2-318139-0  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2007*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Indice

---

	<i>Página</i>
Prefacio	v
Una OIT reforzada: responder a la necesidad de una dimensión social de la globalización a través del Programa de Trabajo Decente.....	v
Capítulo 1. Fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT: una cuestión de gobernanza.....	1
A. El aumento de la eficacia es una cuestión de persuasión a través de una mejor utilización de los medios de acción existentes.....	2
B. Para aumentar la eficacia se requiere la adopción de un enfoque integrado de la promoción de los objetivos constitucionales acorde con el concepto de trabajo decente.....	4
Capítulo 2. Vincular los objetivos globales con la acción en el plano nacional: fortalecimiento de la «gobernanza vertical».....	7
A. La índole del desafío: vincular mejor las necesidades nacionales y los medios de acción de la OIT para promover los cuatro objetivos estratégicos.....	7
1. Fortalecimiento de los vínculos entre las necesidades reales y los medios para promover cada objetivo.....	7
2. Reforzar el avance universal hacia la consecución de los objetivos estratégicos del trabajo decente.....	8
B. Una posible solución: exámenes cíclicos por la Conferencia Internacional del Trabajo de la evolución de la situación con respecto a cada objetivo estratégico del trabajo decente.....	9
1. Un doble objetivo: un conocimiento más directo de las realidades y necesidades para lograr una mejor gobernanza de los medios de acción.....	9
2. Esbozo de las modalidades para llevar a cabo los exámenes periódicos.....	12
C. Resumen.....	20
Capítulo 3. Acción integrada en pro del trabajo decente: fortalecimiento de la «gobernanza horizontal».....	21
A. La índole del desafío: pasar de una yuxtaposición de objetivos estratégicos a su integración.....	21
B. Modalidades para fomentar las sinergias entre los objetivos.....	22
1. Actividades de cooperación técnica que refuercen el potencial de los PTDP para promover un enfoque integrado.....	22

2.	Verificación empírica de las sinergias entre los objetivos estratégicos mediante la «fertilización mutua» de las experiencias .....	26
3.	Actividades de «promoción» y estímulo normativo .....	31
Capítulo 4.	Nuevas asociaciones en pro del trabajo decente .....	33
A.	Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales: repercusiones sobre el papel de la OIT y la promoción de esfuerzos solidarios con miras al logro de los objetivos estratégicos del trabajo decente .....	34
1.	Repercusiones sobre el Programa de Trabajo Decente y sobre los valores y principios de la OIT .....	35
2.	Repercusiones sobre el contenido de los objetivos y normas de la OIT .....	37
3.	Repercusiones sobre la integridad de los procedimientos de la OIT....	38
B.	Promover la convergencia de intereses comunes y objetivos económicos y sociales con otras organizaciones multilaterales pertinentes.....	40
1.	¿Qué objetivos? .....	40
2.	¿Con que método? .....	44
C.	Fortalecimiento del papel de los Estados en las asociaciones con otros actores .....	46
Capítulo 5.	Próximos pasos .....	49
A.	Marco reglamentario de las posibles reformas de la gobernanza.....	49
1.	Mejoras de la gobernanza que podrían introducirse independientemente de la adopción de un «documento de referencia» .....	49
2.	Valor añadido de un posible «documento de referencia» .....	51
B.	Distintas formas que podría revestir un «documento de referencia», y diferencias entre ellas .....	54
1.	Opciones posibles para 2007 .....	54
2.	Diferencia de alcance jurídico entre un documento de referencia adoptado en el marco de una discusión general y un posible instrumento normativo (opción que sólo podría considerarse después de 2007).....	56
3.	Diferencias entre las consecuencias prácticas .....	56
	Observaciones finales .....	59
Anexo I.	Esquema/elementos básicos para un posible «documento final».....	61
Anexo II.	Lista de posibles cuestiones para someter a la Conferencia .....	65

## Prefacio

---

### **Una OIT reforzada: responder a la necesidad de una dimensión social de la globalización a través del Programa de Trabajo Decente**

Creo que se ofrece a la 96.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo una oportunidad excepcional para ejercer el liderazgo institucional en lo que atañe a la gobernanza de la OIT. La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración tienen claramente la posibilidad de adoptar decisiones que les permitan, a ellos y a la Organización en su conjunto, ser más eficaces y efectivos en la manera de prestar servicios a los mandantes en el contexto de la globalización. Este informe es el resultado de un largo proceso de consultas, tanto formales como informales, iniciado a raíz de la discusión en la reunión de la Conferencia de 2004 en torno a mi informe relativo a la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Esto llevó al Consejo de Administración a incluir en el orden del día de la reunión de este año de la Conferencia un punto sobre «El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización»<sup>1</sup>.

En los tres años transcurridos desde la publicación del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*<sup>2</sup>, el debate sobre la globalización ha pasado de ser una confrontación estéril entre sus partidarios y sus detractores a convertirse en un

---

<sup>1</sup> La Memoria del Director General a la 92.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004, titulada *Por una globalización justa: el papel de la OIT* y dedicada al seguimiento por la OIT del informe de la Comisión Mundial, inspiró la idea de crear una ocasión para que los mandantes tripartitos examinaran esta dimensión institucional con mayor detalle, en un marco legal que permitiera a la Organización expresar su opinión. En noviembre de 2004 se planteó pues al Consejo de Administración la cuestión del seguimiento que debería darse a las discusiones en el marco de la Conferencia: en primer lugar, se le invitaba, a través de su Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, a pronunciarse sobre las implicaciones del informe de la Comisión Mundial para los futuros programas y actividades de la OIT; y en segundo lugar, en el contexto de la discusión preliminar sobre el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia, se le preguntó si deseaba que se le sometieran propuestas en esta materia, desde el punto de vista de cualquier posible implicación institucional (OIT, *Seguimiento del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*, Consejo de Administración, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, 291.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/WP/SDG/1). Tras la celebración de consultas informales en febrero de 2005, el Consejo de Administración confirmó que deseaba que se le presentara una propuesta sobre este tema, con miras a futuras consultas. En consecuencia, tras presentarse un documento elaborado tras celebrar consultas tripartitas en octubre 2005, se llegó, en noviembre de 2005, a un amplio acuerdo en el seno del Consejo de Administración respecto de la inclusión en el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia de un punto para una discusión general titulado «El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización» (OIT: *Actas de la 294.<sup>a</sup> reunión*, Consejo de Administración, 294.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/PV, párrafo 43).

<sup>2</sup> OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre Dimensión Social de la Globalización, Ginebra 2004.

examen más constructivo respecto de la manera de configurar una globalización justa, algo que hoy casi todo el mundo está de acuerdo en considerar necesario. El mérito corresponde en buena parte a la Comisión Mundial por haber ayudado y alentado esta dinámica entre los protagonistas de ambos lados. La Comisión fue capaz de lograr unas conclusiones acordadas gracias a su respeto de los procesos de diálogo. Para la OIT, esto no resulta sorprendente ya que sabemos que el tripartismo y el diálogo social son mecanismos indispensables para encontrar ámbitos de acuerdo y compromisos compartidos con miras a avanzar en una época de rápidos cambios en el mundo del trabajo, generados en gran medida por el conjunto de fuerzas abarcadas por el término «globalización».

El presente informe sobre *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT* no pretende hacer una recapitulación del debate que tuvo lugar al principio del decenio. Se trata más bien de ayudar a la Conferencia Internacional del Trabajo a tomar distancia y reflexionar acerca de la manera de reforzar la maquinaria de la Organización y, con ello, su capacidad para prestar asistencia a sus Miembros. Se procura así ofrecer una base para un examen exhaustivo y desapasionado de una serie de acontecimientos institucionales que han tenido como telón de fondo la rápida aparición de la economía de mercado global. La perspectiva también nos permite comprobar cuánto se ha evolucionado en la nueva era de la globalización, lo cual, en opinión de la OIT y de otros muchos actores, puede configurarse de modo que sea un proceso más sostenible, integrador y socialmente justo. El entramado internacional del que forma parte la OIT está evolucionando. El futuro de los países, las empresas y los hombres y mujeres que trabajan se ve cada vez más influido por decisiones adoptadas en otras partes del mundo. Tal vez la lógica de la cooperación esté evolucionando más lentamente que el impulso de la competencia resultante del cambio tecnológico y la liberalización de los mercados, pero es igualmente poderosa. La visión de un mundo mejor en el que los valores fundamentales de la justicia, la dignidad, el respeto, la equidad, la tolerancia y la solidaridad configuren la acción para lograr alcanzarlo une a la gente en la búsqueda de nuevas vías de colaboración en pro de objetivos compartidos. La ausencia de este mundo también constituye el caldo de cultivo que propicia en gran parte la aparición de disturbios sociales y políticos.

Uno de los objetivos más ampliamente compartidos, tal vez el más compartido, es el del trabajo decente. El Programa de Trabajo Decente de la OIT ha obtenido un respaldo mundial como componente indispensable del esfuerzo de la comunidad internacional encaminado a reducir la pobreza y apoyar el desarrollo y como elemento fundamental de un proceso de globalización que sea equitativo e integrador. Las grandes expectativas respecto de la capacidad de la OIT para apoyar y activar un dinamismo global en pro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son cada vez más importantes. No podemos lograr un objetivo tan ambicioso por nosotros mismos. Se requiere una colaboración reforzada a escala internacional y nacional en todo el espectro de ámbitos políticos, y también un fortalecimiento de la OIT.

Como es habitual, éste es un informe del Director General, pero es también el producto de amplias consultas destinadas a determinar qué contribuciones esperan los Miembros de la OIT en los próximos años, y cómo puede desarrollarse nuestra maquinaria para la cooperación a fin de responder a sus mayores expectativas y crecientes necesidades. En él se sugieren varias innovaciones institucionales posibles. Aunque cada una de ellas debe estudiarse en función de sus propios méritos, también debe señalarse que se refuerzan mutuamente. Su fuerza reside en aprovechar el potencial de la Constitución en sus términos actuales. Ahora bien, consideradas en su conjunto, supondrían una importante reforma de las prácticas actuales, mejorando nuestra

efectividad y respondiendo al mismo tiempo a las exigencias de un nuevo mundo laboral que está evolucionando.

La fuerza y la identidad de la OIT residen en el tripartismo. En consecuencia, un tema abordado continuamente en el informe, así como en las discusiones que lo han motivado, es una reflexión respecto de la manera de sacar más partido de los mecanismos tripartitos de la Organización en el siglo XXI. El informe es inevitablemente introspectivo, dado que examina de manera pormenorizada el alcance de las reformas institucionales y los acontecimientos que servirían para fortalecer la propia capacidad de la Organización. Se trata esencialmente de un informe sobre la gobernanza, y sobre la manera en que la introducción de mejoras en el funcionamiento de la Conferencia y del Consejo de Administración podría incrementar la influencia colectiva de los mandantes tripartitos de la OIT. Se trata de incrementar nuestra capacidad, en colaboración con otros, para llevar a la práctica el Programa de Trabajo Decente en la vida de las personas, las familias y las comunidades en el contexto de las distintas realidades nacionales.

Para avanzar tendremos que encontrar la manera adecuada de expresar nuestro compromiso en un documento que refleje la importancia que merece la tarea de seguir fortaleciendo a la OIT. Aún no se ha decidido qué forma debería revestir, pero durante el proceso de consultas se produjo un acuerdo general en cuanto a que un posible documento final debería estar destinado a servir de referencia autorizada. En consecuencia, en la parte final del informe se describe la forma que debería revestir un «documento de referencia» de este tipo. Una importante implicación institucional derivada de una declaración autorizada de la Conferencia Internacional del Trabajo sería que la OIT, que ha presentado el concepto de trabajo decente y ha obtenido al respecto un apoyo global, conservaría en cierto sentido la «marca de fábrica» y enmarcaría su significado para su utilización en otros contextos.

## La función de la OIT en el sistema multilateral

La OIT ha experimentado varios cambios de orientación importantes a lo largo de su dilatado historial como defensora y promotora de los valores que la inspiran. Concebida en 1919 para responder a los desafíos planteados por la primera era de la globalización anterior a 1914 y las profundas tensiones sociales y laborales que la acompañaban, la OIT tuvo que enfrentarse a una depresión mundial, al refugio en el proteccionismo económico, al auge de ideologías que rechazaban sus valores democráticos fundamentales y a la Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup>. Sobrevivió a todo ello y, gracias a la Declaración de Filadelfia de 1944, cobró un nuevo dinamismo presentándose como una parte fundamental de un nuevo entramado internacional en pro de la paz y el desarrollo y claramente destinado a establecer un equilibrio respecto de las instituciones de Bretton Woods. Pero la guerra fría distorsionó esa visión. No obstante, a pesar de que se encontraba en primera línea en la lucha de ideas respecto de la manera de organizar el desarrollo económico y social, la OIT fue capaz de innovar y de responder al final del colonialismo y al considerable incremento del número de sus Estados Miembros debido a la aparición de países en desarrollo independientes. En torno a 1990 comenzó una nueva era con el final de la guerra fría. La OIT desempeñó un importante papel en el desmoronamiento final del control totalitario sobre las organizaciones de trabajadores y las empresas que reforzaba la división de Europa, así como en el final del *apartheid* en Sudáfrica, y se enfrentó también a otras situaciones internacionales. El término

<sup>3</sup> Véase A. Alcock: *History of the International Labour Organisation* (Londres, Macmillan Press, 1971).

«globalización» comenzó a utilizarse entonces, y se difundió rápidamente para describir cómo, tras la caída de los bloques políticos, la apertura del comercio y de los mercados financieros a la competencia internacional y las inversiones extranjeras, junto con la rápida propagación de los cambios tecnológicos, ha transformado drásticamente las relaciones sociales y económicas dentro de los países y entre ellos.

En 1995, el éxito de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague supuso una clara señal de la evolución del entorno en que la OIT desarrolla sus labores. En mi calidad de Embajador de Chile ante las Naciones Unidas, propuse la idea de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, y tuve el honor posteriormente de ser elegido presidente del Comité Preparatorio de la misma. Se trató de una importante experiencia personal, ya que las perspectivas de éxito eran claramente escasas. También fue una oportunidad para trabajar en estrecho contacto con el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores de la OIT. Esta conferencia global sobre el desarrollo social, a la que asistieron cerca de 120 Jefes de Estado y de Gobierno, no podría haberse celebrado diez años antes y haber logrado un consenso respecto de un programa integrado por diez compromisos para hacer frente a la pobreza, el desempleo y la exclusión social. Pero a mediados del decenio de 1990 se estaba haciendo patente que los beneficios y las oportunidades de la globalización no eran compartidos por igual, y que mucha gente manifestaba gran inquietud. La Cumbre Social resulta fundamental para entender el papel que corresponde a la OIT en la actualidad y en el futuro, porque abordó las principales cuestiones sociales planteadas por la Declaración de Filadelfia en la coyuntura contemporánea de la globalización. La conclusión lógica fue que, para poder poner en práctica los diez compromisos, iba a ser necesario reforzar el sistema normativo tripartito de la OIT.

Como consecuencia de ello, el papel y el amplio mandato de la OIT se vieron reforzados en la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague, que incluían el compromiso de «promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales, y de preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente». De la Cumbre Social surgió la primera proclamación de alto nivel en la que se abogaba por la erradicación de la pobreza absoluta, y no simplemente por el alivio de la misma. Este consenso se convirtió en el fundamento del Objetivo de Desarrollo del Milenio que trata de la pobreza. Pero los Objetivos de Desarrollo del Milenio no superaron una prueba crucial. No lograron establecer el vínculo entre la creación de empleo y la reducción de la pobreza y, como demostraron posteriormente los acontecimientos, pusieron de relieve, aunque fuera por omisión, el papel fundamental que correspondía a la OIT.

Entre los temas tratados en la Declaración de Copenhague a los que presté especial atención figuraba el compromiso de tratar de lograr «el objetivo de velar por la existencia de buenos puestos de trabajo y salvaguardar los derechos e intereses básicos de los trabajadores y, con tal fin [promover] la observancia de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo, incluidos los que tratan de la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y el principio de la no discriminación». El fortalecimiento de la función normativa de la OIT aparecía como algo esencial en un momento en que la liberalización se presentaba como la varita mágica que iba a permitir a los mercados resolver los trastornos económicos y sociales imperantes.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 fue un nuevo instrumento de la OIT basado en este consenso y que dotaba a la Organización de nuevos medios de acción. Por otra parte, ha demostrado ser

una referencia interesante para muchos organismos públicos y privados implicados en la creación de una base social para el desarrollo mundial. Para utilizar palabras de su preámbulo, se afirma en la Declaración que «con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano».

Al año siguiente, es decir, 1999, se presentó el concepto de trabajo decente en mi Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo. En la Memoria se definían y abordaban tres desafíos, vinculados entre sí, a los que debía enfrentarse la OIT: que esta Organización «recentre periódicamente su programa, para adaptarlo a las necesidades de cada momento, y movilice a socios externos, con objeto de disponer de la competencia técnica y los recursos que se requieren». Más adelante se especificaba que había que «promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Tal es la finalidad principal de la Organización hoy en día. El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social. Esto debe orientar las decisiones de la Organización y definir su cometido internacional en los próximos años»<sup>4</sup>.

A esta Memoria siguieron en años posteriores otras cuatro memorias complementarias del Director General presentadas a la Conferencia Internacional del Trabajo. La Memoria titulada *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*, presentada en 2001, abordaba la cuestión de la creación de un marco de políticas integrado en el seno de la OIT, en el plano nacional y como nuestra contribución a la coherencia dentro del sistema multilateral<sup>5</sup>. Argumenté que, como Organización, podíamos mantener el impulso y la cohesión abordando de manera simultánea los cuatro objetivos estratégicos. Para reducir el desfase entre la realidad y las aspiraciones era necesario comenzar enfrentándose al déficit global de trabajo decente. En consecuencia, en la Memoria se examinaba la envergadura de los problemas ligados a la falta de oportunidades de empleo suficientes, la protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y las carencias en materia de diálogo social. Se observaba que, para muchos, el trabajo decente era la vía adecuada para lograr la reducción de la pobreza y una mayor legitimidad de la economía global.

La Memoria de 2003, titulada *Superar la pobreza mediante el trabajo*, estuvo dedicada a este tema<sup>6</sup>. Se centraba en los trabajadores pobres y en los pobres que quedaban excluidos del acceso al trabajo. Mostraba los «dividendos del trabajo decente» que se derivaban, para las familias y las sociedades en su conjunto, de un esfuerzo concertado para luchar contra la pobreza, y que el trabajo es la mejor vía para superar la pobreza. Tras reconocer que no era posible legislar en materia de empleo y no hacerlo en relación con la pobreza, examinaba cuál podía ser la mejor contribución de la OIT al largo y complejo proceso que requiere que todos los componentes de la sociedad

<sup>4</sup> OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, págs. 3 y 4.

<sup>5</sup> OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

<sup>6</sup> OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.

colaboren entre sí. En la Memoria se concluía invitando a la Conferencia Internacional del Trabajo a renovar su compromiso tripartito para contribuir a liberar a la gente y a las sociedades de la trampa global de la pobreza, invitación que fue aceptada incondicionalmente.

En la Memoria de 2004, titulada *Por una globalización justa: El papel de la OIT*, se examinaba la manera de que la OIT pudiera desarrollar una recomendación esencial formulada por la Comisión Mundial: que el trabajo decente se convirtiera en un objetivo global, y no solamente en un objetivo para la OIT<sup>7</sup>. En esta Memoria se seleccionaron seis temas políticos generales para proceder a una reflexión más detallada: las políticas nacionales para abordar la globalización; el trabajo decente en los sistemas de producción global; la coherencia de la política mundial en pro del crecimiento, las inversiones y el empleo; la creación de una base socioeconómica; la cuestión de la economía mundial y el movimiento transfronterizo de personas, y el fortalecimiento del sistema de normas internacionales del trabajo. Mi conclusión fue que la principal respuesta de la OIT al llamamiento de la Comisión para que se mejorara la participación y la rendición de cuentas del sistema multilateral debía ser movilizar el tripartismo global y aportar así nuestra contribución plena a la construcción de una dimensión social para la globalización.

La Memoria de 2006, titulada *Cambios en el mundo del trabajo*, pretendía ofrecer una perspectiva global para las experiencias y los conocimientos relativos al trabajo<sup>8</sup>. Se describía un período de oportunidades e incertidumbres en el que estaban viniéndose abajo algunas de las barreras que habían impedido a los hombres y mujeres realizar plenamente sus capacidades, pero en el que resultaba cada vez más difícil encontrar buenos empleos que proporcionaran los cimientos de seguridad necesarios para mejorar las condiciones de vida. Esta Memoria era distinta de las tres anteriores en el sentido de que se trataba de una investigación sobre la base de conocimientos de la OIT para responder a la creciente demanda de nuestros servicios. Fue el fruto del esfuerzo desarrollado por un gran número de miembros del personal de la OIT para reunir toda la gama de conocimientos acumulados a partir de su experiencia nacional e internacional.

Tomadas en su conjunto, creo que estas memorias y las correspondientes discusiones en el marco de la Conferencia han enriquecido el Programa de Trabajo Decente inicial, desarrollado el carácter integrado de los objetivos de la OIT y conectado la labor de nuestra Organización con la gente, la política y el programa de trabajo internacional.

Desde 1999, el Programa de Trabajo Decente se ha internacionalizado e institucionalizado a través del proceso del Programa y Presupuesto. Ese año señaló también el inicio de un período de importantes reformas internas en la OIT, con la introducción de la formulación estratégica del presupuesto y de la gestión basada en los resultados, articuladas en torno a los cuatro pilares del trabajo decente. Juntos hemos proseguido este impulso en pro de una mejora del desempeño mediante una sucesión de dos documentos de Programa y Presupuesto y dos documentos cuatrienales sobre el Marco de Políticas y Estrategias.

El concepto de trabajo decente ha proporcionado un marco sólido, global e integrador para la OIT en lo que se refiere a la mejora de la eficacia con la que moviliza y gestiona los recursos. Durante los últimos ocho años, la Conferencia, el Consejo de

---

<sup>7</sup> OIT: *Por una globalización justa: El papel de la OIT*, op. cit.

<sup>8</sup> OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

Administración y la Oficina han ampliado y profundizado este marco, a la vez como herramienta de gestión y como herramienta de formulación de políticas. En ambos aspectos, el Programa de Trabajo Decente ha contribuido a reforzar la eficacia de la Organización para tratar de lograr unos objetivos estratégicos que resuman su mandato constitucional. Así pues, lo que se concibió inicialmente como una manera de aportar coherencia y orientación a la labor de la OIT y de sus mandantes en un período de transición, ha suscitado un interés creciente por parte de los dirigentes políticos, las instituciones internacionales y otros muchos actores, como un objetivo político fundamental para la reducción de la pobreza mundial y para lograr una globalización más sostenible e integradora.

La creación de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y su posterior informe, titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, fue un hito fundamental para lograr que la OIT suscitara mayor interés. El hecho de que la OIT tripartita estuviera dispuesta a patrocinar el ejercicio de reunir a un grupo de personalidades de alto nivel con distintas visiones, procedentes de diversas culturas y con diversidad de intereses para tratar de encontrar una manera de avanzar que concitara un amplio apoyo ya era de por sí importante. El que fueran capaces de ponerse de acuerdo sobre un conjunto integrado de propuestas, que incluía el objetivo global del trabajo decente como aspiración común para la gente de todo el mundo, reforzó aún más el resurgimiento de la OIT como organismo protagonista en la evolución del esquema de gobernanza de la globalización.

La labor de la Comisión Mundial obtuvo un reconocimiento inmediato en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 59/57, adoptada en 2004, en la que se observaba, entre otras cosas, que su informe «contribuye al diálogo internacional tendente a lograr una globalización plenamente inclusiva y equitativa», y en la que se pedía al Secretario General que lo tomara en consideración «en su informe amplio para el examen de alto nivel que se realizará su 60.º período de sesiones en 2005, en el contexto del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio». El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 incluía el siguiente párrafo:

Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/RES/60/1, *Documento Final de la Cumbre Mundial*, párrafo 47.

### **Repercusiones del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización**

En un reciente estudio emprendido por la OIT, se constató que, desde 2004, más de 100 reuniones de carácter nacional, regional y mundial estuvieron dedicadas al informe de la Comisión Mundial y su seguimiento. Estas reuniones fueron organizadas por distintos actores de la globalización: gobiernos, organizaciones internacionales, parlamentarios, sindicatos, empresas, sociedad civil, consejos económicos y sociales nacionales, instituciones universitarias o medios de comunicación. Todas las partes en que intervienen en el debate de la globalización se han implicado en el seguimiento del informe. Las sesiones dedicadas a los temas de la Comisión Mundial fueron una característica prominente de varias de las reuniones mundiales anuales del Foro Económico Mundial de Davos. En el caso del Foro Social Mundial celebrado en enero de 2007 en Nairobi, la reunión fue seguida de la presentación de una campaña mundial plurianual bajo el lema «Trabajo decente, vida decente». También se han implicado parlamentarios en las labores de seguimiento. Por ejemplo, la Unión Interparlamentaria (UIP) presentará junto a la OIT un programa conjunto en 2007, destinado a «situar el empleo como eje de la formulación de las políticas nacionales».

La necesidad de coherencia de las políticas en todos los planos de la gobernanza fue un tema destacado de muchas de las reuniones de seguimiento como, por ejemplo, la conferencia internacional organizada por el Gobierno alemán sobre el tema «Globalización justa — Una política coherente para lograr más empleo y trabajo decente», celebrada en noviembre de 2006 en Berlín, y en la que hicieron uso de la palabra la Canciller Merkel y la Presidenta Halonen. En total, el estudio de la OIT refleja que 28 documentos políticos negociados en los planos nacional, regional y mundial hacen referencia al informe o abordan aspectos de sus recomendaciones. Como resultado de ello, se crearon o reforzaron al menos 32 programas y otras actividades en curso. Más de 100 publicaciones académicas o políticas y otros documentos registrados se refieren a elementos del informe de la Comisión Mundial, que ya ha sido traducido a 17 idiomas.

La movilización regional ha sido especialmente amplia. Durante la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la pobreza en África (Ouagadougou, septiembre de 2004), los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Africana adoptaron una declaración por la que se comprometían a apoyar y aplicar las recomendaciones de la Comisión Mundial, y concretamente a situar la creación de empleo como «un objetivo expreso y central de nuestras políticas económicas y sociales a nivel nacional, regional y continental» y a «promover el Programa de Trabajo Decente de la OIT». En diciembre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea subrayaron la importancia de consolidar la dimensión social de la globalización con arreglo a lo reflejado en el informe de la Comisión Mundial. Del mismo modo, los presidentes y primeros ministros de las Américas se comprometieron «a implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano» (cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, noviembre de 2005). Como otra muestra de apoyo a una globalización justa, el Programa de Trabajo Decente también obtuvo respaldo en diversas comunicaciones, conclusiones políticas y nuevas estrategias de desarrollo emanadas de distintas instituciones de la Unión Europea; la Comisión Europea se ha mostrado especialmente activa a este respecto.

Este fuerte respaldo al Programa de Trabajo Decente de la OIT ha dado lugar a otras medidas importantes en el proceso intergubernamental e interorganismos de las Naciones Unidas. En julio de 2006, la serie de sesiones de nivel ministerial del Consejo Económico y Social (ECOSOC) se centró en el tema «Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible». La

Declaración Ministerial del ECOSOC dio un nuevo respaldo al trabajo decente como objetivo fundamental de desarrollo, y ofreció una orientación específica sobre las disposiciones de coordinación para su aplicación efectiva por parte del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones multilaterales. También definió una serie de pasos concretos destinados a avanzar en relación con el compromiso de la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005 de convertir el objetivo del empleo pleno y productivo en un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales, y al seguimiento sistemático de los progresos alcanzados<sup>10</sup>.

Este esfuerzo destinado a fomentar un seguimiento coherente de la Cumbre de 2005 a escala de todo el sistema adquirió mayor importancia al cobrar impulso en 2006 el esfuerzo para mejorar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto<sup>11</sup>. La Declaración Ministerial del ECOSOC ha permitido a la OIT impulsar un esfuerzo coherente a escala de todo el sistema a fin de promover el trabajo decente para todos, pidiendo al conjunto del sistema multilateral y de los organismos donantes que integren sistemáticamente el Programa de Trabajo Decente en sus políticas, programas y actividades, con miras al logro de los ODM y en general del conjunto de los objetivos de desarrollo acordados en el plano internacional. Los ministros también pidieron a la OIT que, en colaboración con todos los actores pertinentes, desarrollara programas de duración determinada, dentro del plazo fijado hasta 2015 para el examen de la Cumbre del Milenio y de los ODM. Como resultado de ello, se comienza a producir la integración sistemática del trabajo decente en los programas de varias organizaciones de las Naciones Unidas y otros organismos encargados de coordinar el seguimiento de los ODM. La OIT está colaborando estrechamente con otros organismos asociados, bajo los auspicios de la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE), presidida por el Secretario General, a fin de preparar y presentar una colección de herramientas destinadas a contribuir a la integración sistemática a escala de todo el sistema del objetivo del trabajo decente que resulta esencial para acelerar los avances respecto del logro de los ODM.

Al tiempo que se producía el reconocimiento en el seno del sistema de las Naciones Unidas, otras reuniones internacionales y regionales de alto nivel han dado su respaldo al Programa de Trabajo Decente. Tras la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana (Ouagadougou, septiembre de 2004), en la cuarta Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005) y en un informe del Banco Asiático de Desarrollo (2005), el Programa de Trabajo Decente obtuvo el firme respaldo de los Jefes de Estado y de Gobierno europeos y de América Latina con ocasión de la cuarta Cumbre UE-América Latina y Caribe celebrada en Viena (mayo de 2006), y también de los Jefes de Estado y de Gobierno europeos y asiáticos durante la sexta Cumbre Asia-Europa (ASEM) a nivel de los Jefes de Estado (Helsinki, septiembre de 2006). La Comisión Europea también ha adoptado varias comunicaciones sobre el trabajo decente como objetivo de las políticas tanto internas como externas de la Unión Europea. Además del respaldo de órganos intergubernamentales, el Programa de Trabajo Decente de la OIT ha obtenido una respuesta positiva en distintas reuniones de actores no estatales, tales como el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. En el programa de la nueva Confederación Sindical Internacional, adoptado con ocasión de su congreso fundador celebrado en Viena en 2006, se declara que «El Congreso expresa su apoyo al Programa de Trabajo Decente de la OIT — la aplicación de las normas internacionales del trabajo, políticas para el pleno

<sup>10</sup> Existe un resumen y análisis detallado de la Declaración en la dirección: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/sdg-1.pdf>.

<sup>11</sup> La publicación del informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la mayor coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas, titulado *Unidos en la acción*, ha dado mayor impulso a estas consideraciones.

empleo, protección social y diálogo social —, que ha reforzado la categoría y la visibilidad de esta Organización, y exhorta a la CSI a participar plenamente en su implementación concreta». Así pues, el Programa de Trabajo Decente ha obtenido un respaldo universal al más alto nivel político, tanto en el plano mundial como en el regional. En el plano de la sociedad civil, diversas organizaciones no gubernamentales han presentado, en cooperación con la CSI, una campaña titulada «Trabajo decente, vida decente».

Estas tendencias se relacionan con los esfuerzos de la OIT para la aplicación práctica de los programas de trabajo decente por país (PTDP), que son el principal instrumento para la cooperación con los Estados Miembros y la contribución específica de la OIT a los marcos internacionales de desarrollo, tales como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP), las estrategias nacionales de los ODM y otros planes integrados de desarrollo. Estos programas por país, que reflejan una articulación entre las dimensiones normativa, política y práctica del Programa de Trabajo Decente, son el principal vehículo para la implicación de la OIT en el objetivo del programa unificado de las Naciones Unidas «One UN», dentro del proceso de reforma de las Naciones Unidas, en el que se pide una mayor coordinación en el plano de los países. Se pone énfasis en especial en la necesidad de asegurarse que los mandantes tripartitos nacionales de la OIT estén estrechamente implicados en la preparación de los PTDP y la integración de estos últimos en las estrategias globales de desarrollo <sup>12</sup>.

Una dimensión importante de los esfuerzos desplegados por la OIT es el papel dinámico de las reuniones regionales de la OIT en lo que atañe a la concertación de las estrategias de trabajo decente para el período que termina en 2015. Las regiones de las Américas y de Asia y el Pacífico adoptaron planes exhaustivos y debidamente orientados en sus respectivas reuniones celebradas en 2006. La Reunión Regional Africana de 2007 también está elaborando un programa de trabajo decente para África hasta 2015. La Reunión Regional de Europa y Asia Central de 2005, en la que se reunieron 50 Estados, elaboró su Programa de Trabajo Decente como herramienta política fundamental para apoyar la cooperación entre la Unión Europea y sus Estados vecinos.

Para concluir esta breve visión de las expectativas crecientes suscitadas por la OIT y su respuesta, debería destacar que, para responder al apoyo generalizado en pro de un esfuerzo internacional para configurar una globalización justa, se requiere una OIT fuerte y eficaz. Nuestro objetivo del trabajo decente para todos es fundamental a efectos de la reducción de la pobreza, la creación de sociedades integradoras y justas y de economías dinámicas y productivas en un mundo en el que están desapareciendo las barreras de todo tipo entre los países, pero donde están aumentando las amenazas para la seguridad y la estabilidad.

## Fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT para lograr una globalización justa y aplicar la estrategia de trabajo decente

Las expectativas creadas y las necesidades y oportunidades inherentes en el contexto de la globalización imponen nuevas responsabilidades a la OIT. Este es el desafío que explica el largo título decidido por el Consejo de Administración para este punto del orden del día. La Organización puede examinar, con confianza pero sin complacencia, la manera de fortalecer su capacidad institucional de modo que pueda

---

<sup>12</sup> Si desea una visión general de varios acontecimientos de importancia relacionados con la labor de la OIT dentro del sistema multilateral, consulte la dirección siguiente: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/gb-4-2.pdf>.

«responder» mejor y satisfacer dichas expectativas y necesidades. En la actualidad, la OIT está implicada en varios aspectos del fortalecimiento de la capacidad institucional. Se trata de una prioridad fundamental acordada por todos los mandantes. Creo que tenemos que lograr que el programa de desarrollo de la capacidad que hemos puesto en marcha estos últimos años tenga éxito. Permítanme mencionar algunos objetivos básicos.

En *primer* lugar y ante todo, la fuerza de la Organización reside en la fuerza de sus mandantes. Fortalecer las capacidades de la OIT significa por tanto reforzar nuestra identidad: tripartismo; organizaciones de empleadores y de trabajadores y ministerios de trabajo. Una mayor cooperación internacional organizada a través de la OIT puede ayudar a los mandantes a desarrollar su fuerza y, con ello, la de la OIT. Gran parte de este informe tiene como finalidad proponer ideas para lograr que las innovaciones institucionales y las reformas en materia de gobernanza de la OIT generen un nuevo impulso en pro de un tripartismo dinámico, constructivo, eficaz en el plano nacional y conectado en el plano internacional.

Un *segundo* aspecto es el de la modernización y el fortalecimiento de nuestra capacidad normativa y de nuestros mecanismos de control, a fin de que el conjunto de la legislación laboral internacional siga la evolución del mundo del trabajo y logre mayor eficacia a la hora de garantizar que los convenios ratificados de la OIT y los principios internacionalmente reconocidos se aplican en la práctica. El nuevo Convenio sobre el trabajo marítimo ha demostrado lo que puede hacerse, y abre muchas nuevas perspectivas. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil es el Convenio más rápidamente ratificado de la historia de la OIT. Tenemos que aprender de estas experiencias, y aprovechar al máximo las disposiciones de nuestra Constitución, que permite un desarrollo considerable de mecanismos destinados a prestar apoyo a cada Estado Miembro y a garantizar un enfoque universal.

El *tercer* aspecto esencial del fortalecimiento de la capacidad es el que se refiere al desarrollo de nuestra base de conocimientos para la concepción de políticas en relación con los cuatro objetivos estratégicos. Esto supone fortalecer nuestra capacidad para recopilar datos e investigar. Las fuentes de los datos se sitúan en los Estados Miembros. En consecuencia, es indispensable que aprovechemos al máximo y que sigamos desarrollando las herramientas de gobernanza de que disponemos para reforzar la cooperación entre los mandantes de la OIT a fin de garantizar una base de información pertinente, global y comparable. La OIT es capaz de emprender ciertas investigaciones por sí misma, pero tiene que depender en gran medida de la red mundial de investigadores que se ocupan de cuestiones relacionadas con el Programa de Trabajo Decente, así como de los conocimientos prácticos de sus mandantes. También depende de las políticas acordadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, con la que necesita colaborar estrechamente a fin de reflejar fielmente el alcance del empleo, el desempleo y el trabajo informal.

El *cuarto* componente se refiere a la consolidación de nuestras asociaciones y de nuestra capacidad para colaborar con otras instituciones del sistema multilateral. La prestación de apoyo a los mandantes para la aplicación del Programa de Trabajo Decente exige un entorno nacional e internacional propicio que, a su vez, depende en gran medida de la actuación de otros organismos internacionales. El Programa de Trabajo Decente de la OIT ocupa un lugar central en el esfuerzo destinado a alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Como consecuencia de la Declaración Ministerial del ECOSOC de 2006, en particular, este Programa se ha convertido en una orientación principal a efectos de la mejora de la coherencia de las políticas y de la prestación de servicios. Este esfuerzo debe implicar a todas las partes del sistema multilateral, incluidas las instituciones de Bretton Woods, cuyas principales

partes interesadas tienen un importante papel que desempeñar para propiciar una mayor coherencia de las políticas y la integración sistemática de los objetivos del trabajo decente en sus políticas. El tripartismo es un mecanismo esencial para lograr una verdadera implicación de los actores en las estrategias nacionales destinadas a contribuir al logro de los objetivos globales compartidos y para evitar la trampa de la imposición de condiciones. Tiene la oportunidad inmejorable de demostrar que es capaz de trazar una senda de liderazgo que se extiende de los lugares de trabajo y las comunidades a las salas de reunión de los consejos de administración, hasta los jefes de Estado y de Gobierno. Se trata de una responsabilidad que la OIT ha de asumir, pero no a la ligera. Exigirá un importante esfuerzo de cooperación y coordinación que bien podría obligar a la Organización a adaptar, desarrollar y reforzar sus sistemas de gobernanza tripartita.

El *quinto* aspecto es el que atañe a los recursos, que no puede ignorarse en una discusión sobre el fortalecimiento de las capacidades. Sin embargo, las necesidades financieras inmediatas no son el principal objetivo de este informe, ya que la Conferencia habrá de discutir el Programa y Presupuesto para 2008-2009. Considero no obstante que la Organización tiene que abordar con urgencia las implicaciones de las políticas de crecimiento cero del presupuesto en lo que atañe a su capacidad para responder a un número creciente de peticiones. No obstante, quisiera llamar la atención sobre los avances logrados en lo que atañe a las propuestas de Programa y Presupuesto a efectos de la aplicación de la estrategia de gestión basada en los resultados (GBR) adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2006. El principio fundamental de la gestión basada en los resultados es que una organización debe gestionar y medir su desempeño en relación con los resultados a los que desea contribuir en el mundo real. Para la OIT, esto significa que su contribución, en colaboración con otros actores, a la realización del trabajo decente para todos los hombres y mujeres que trabajan es el objetivo último que justifica su programa de trabajo y su presupuesto. La GBR exige claridad respecto tanto de los resultados que se pretende obtener como del responsable de obtenerlos. Lo que cuenta — es decir, lo que debe gestionarse y medirse — es la contribución específica de la OIT a los avances logrados para alcanzar los objetivos del trabajo decente. En consecuencia, en el informe se procede a una reflexión sobre la manera en que la introducción de cambios en las estructuras de gobernanza podría ayudar a medio plazo a la Organización a lograr una mayor conciliación de las necesidades de sus mandantes, las valoraciones respecto de la mejor manera de responder a esas necesidades, el desarrollo de servicios eficaces por parte de la Oficina, y el alcance de la movilización de recursos técnicos y de otro tipo.

La *sexta* cuestión se refiere a la manera de abordar todas estas dimensiones diversas del fortalecimiento de la capacidad a través del reforzamiento de la gobernanza y los métodos de trabajo de la OIT. Este es el enfoque fundamental de este informe, y ello por dos motivos. El primero es que se deriva directamente del propio título del punto del orden del día definido por el Consejo de Administración, que ha puesto un énfasis deliberado en la cuestión de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a sus Miembros. En segundo lugar, resulta esencial para poder dar respuesta a los demás desafíos. Como se verá en el informe, se trata de un aspecto clave para desarrollar una acción normativa pertinente, consolidar la capacidad analítica y los conocimientos técnicos especializados de la Oficina en torno a los objetivos estratégicos, y desarrollar actividades que atraigan nuevos recursos en el marco del presupuesto ordinario y procedentes de otras fuentes.

Tras definir el contexto y la pertinencia de este tema, es importante recordar el supuesto fundamental en que se basa el informe y la condición para tratarlo acertadamente. Esta exigencia, en la que se hizo hincapié en repetidas ocasiones durante las consultas preliminares, es que tanto el debate en sí como el resultado del mismo se

basen en la necesidad de lograr un consenso. Esto viene dictado de hecho por el carácter institucional del debate. Ya en 1946, al examinar una cuestión parecida en muchos sentidos a la que se trata en el presente informe, la delegación de la Conferencia sobre las cuestiones constitucionales destacó que ninguna constitución podía funcionar con éxito si no existía un acuerdo general respecto de sus disposiciones fundamentales <sup>13</sup>.

En consecuencia, se acordó desde el principio que se haría lo posible por respetar este principio de consenso «en todas las fases del proceso» y que la Oficina tendría que desempeñar un importante papel para lograrlo. Así pues, en el documento presentado al Consejo de Administración en marzo de 2006 <sup>14</sup> se estipulaba que la Oficina no consideraba que tratar de lograr un consenso debiera implicar el logro de un acuerdo respecto del mínimo denominador común, sino que más bien debería lograrse que cada parte «obtenga satisfacción con respecto a lo que, a su juicio, reviste mayor importancia, sin que ello resulte inaceptable para las demás». Esta ha sido la fuente de inspiración para la preparación del presente informe, el cual está estructurado en torno a cinco capítulos.

En el capítulo 1 se demuestra que la mejora de la capacidad institucional de la OIT no implica la introducción de cambio alguno en el marco constitucional en el que desarrolla su actividad, sino que se trata de una cuestión de gobernanza y de métodos de trabajo.

En lo que se refiere al reto de lograr una mayor eficacia por parte de los mandantes a la hora de alcanzar los objetivos fijados, éste se examina en el capítulo 2 y se refiere a la «gobernanza vertical». La cuestión que se aborda es la de la capacidad de la Organización para conocer y definir adecuadamente las verdaderas necesidades de sus Miembros, con el fin de movilizar de manera más coherente la amplia gama de medios de persuasión y acción de que dispone para garantizar una mayor universalidad en el cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos por parte de todos los Miembros.

El centro de atención del capítulo 3 es la «gobernanza horizontal», esto es, los mecanismos para la integración de políticas que ayudan a los Miembros a lograr mayor eficacia en el cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos, al reflejar la interdependencia y el carácter indivisible de los objetivos expresados en el concepto de trabajo decente, así como las sinergias existentes entre los objetivos sociales y económicos en el contexto de las prioridades nacionales.

El tema del capítulo 4 es la creación de asociaciones en pro del trabajo decente entre los numerosos y, a menudo, nuevos actores del sistema global. El desafío para la OIT consiste en desarrollar y utilizar su capacidad de persuasión con estos distintos tipos de actores para poner de relieve la pertinencia del Programa de Trabajo Decente y el interés que éstos pueden tener — desde el punto de vista de sus propios objetivos — en apoyar los esfuerzos de la OIT.

---

<sup>13</sup> OIT: *Cuestiones constitucionales*, Informe II, Parte 1: informes de la delegación de la Conferencia sobre las cuestiones constitucionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 29.ª reunión, Montreal, 1946, pág. 15.

<sup>14</sup> Documento GB.295/16/5. La discusión del Consejo de Administración en marzo de 2006, completada por las consultas informales de septiembre de 2006, estableció una serie de puntos de referencias para esta cuestión. Los empleadores describieron las «líneas rojas» que no debería traspasar un futuro «documento de referencia». Los trabajadores, así como algunos gobiernos, expresaron claramente lo que revestía especial importancia para ellos. En consecuencia, se tendrán en cuenta sus inquietudes en las fases ulteriores — siempre que, por supuesto, no sean incompatibles con las «líneas rojas» y las «líneas verdes» definidas por uno u otro de los grupos que representan a los mandantes tripartitos de la OIT.

En el capítulo 5 se examina la manera de articular las diversas ideas y propuestas sugeridas en el informe y derivadas de las consultas en las que está basado para lograr un acuerdo respecto del camino a seguir.

Permítanme concluir reiterando que creo que se ofrece a la 96.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo una oportunidad excepcional para ejercer el liderazgo institucional en lo que atañe a la gobernanza de la OIT. La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración tienen claramente la posibilidad de adoptar decisiones que les permitan, a ellos y a la Organización en su conjunto, ser más eficaces y efectivos en la manera de prestar servicios a los mandantes en el contexto de la globalización.

Juan Somavia,  
abril de 2007.

# Capítulo 1

---

## Fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT: una cuestión de gobernanza

1. La OIT tiene ante sí muchos retos para cumplir su mandato en el contexto de la globalización. El Programa de Trabajo Decente constituye el marco en el cual responde a los mismos. Este marco ha recibido un fuerte respaldo y ha suscitado a la vez grandes expectativas en cuanto a la capacidad de la Organización para obtener resultados. El principal objeto del presente informe es, pues, examinar la forma en que podría fortalecerse la capacidad institucional de la OIT para responder a esa necesidad.

2. Con el final de la guerra fría y el advenimiento de la globalización, algunos han cuestionado la propia razón de ser de la OIT. Si bien la Organización ha recibido aplausos por doquier por el papel verdaderamente histórico que desempeñó en la terminación de la guerra fría y del mundo bipolar, su futuro frente a la globalización suscita al mismo tiempo gran escepticismo por razones discordantes y en ocasiones contradictorias<sup>1</sup>. Sin embargo, los escépticos han pasado por alto el hecho de que la OIT no fue concebida como una alternativa a un modelo revolucionario, sino más bien en un contexto de libre comercio e integración económica que ya había alcanzado tal grado de desarrollo que los historiadores de la economía se refieren a él de manera acertada como «nuestra primera globalización»<sup>2</sup>. Este modelo reformista reflejó el concepto visionario de que, a fin de perpetuar un modelo de organización social y económica abierto, y basado en la libertad, era necesario establecer un marco institucional en el que dicha libertad pudiera desarrollarse de manera justa en beneficio de todos, y sobre todo en beneficio de los más vulnerables. La mejor manera de lograrlo era que las personas interesadas y sus representantes se uniesen en el plano internacional en busca de soluciones normativas y políticas apropiadas para aplicarlas en el plano nacional. Frente a una globalización basada en el poder de los mercados, este modelo sigue siendo hoy en día un concepto verdaderamente revolucionario.

3. Los acontecimientos ocurridos en los 15 últimos años han demostrado que el nuevo contexto reservaba más promesas que amenazas para la OIT. De hecho, esos acontecimientos indican que no es el futuro de la OIT el que se encuentra en situación incierta a causa de la globalización, sino más bien el de la globalización si la OIT no estuviera en condiciones de poder cumplir eficazmente su misión. Estos acontecimientos

---

<sup>1</sup> Tales como la supuesta desaparición de su razón de ser con el colapso del modelo totalitario, la excesiva fragmentación y la falta de coherencia de sus objetivos y, sobre todo, lo que se denominó su «falta de fuerza» para garantizar el respeto de sus normas y principios.

<sup>2</sup> S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, París, 2003 (véase, por ejemplo, el nivel de los tipos de cambio mundiales en 1914 en comparación con los de hoy). Incluso si los aspectos jurídicos de la integración económica eran los mismos o más estrictos durante «la primera globalización», evidentemente hay enormes diferencias por lo que se refiere al nivel de desarrollo industrial y a la gran proporción de naciones y poblaciones que fueron excluidas de la primera globalización.

han confirmado la validez de esta visión, y también que las dos premisas básicas sobre las cuales se fundó la OIT en el contexto de la «primera globalización» siguen siendo igual de válidas hoy para garantizar la legitimidad y la continuidad de la actual globalización.

4. En primer lugar, la experiencia reciente confirma la hipótesis de que el desarrollo de la economía y la prosperidad esperados como resultado de la globalización y el progreso social no van espontáneamente a la par<sup>3</sup>. Ello requiere una acción voluntaria por parte de las autoridades públicas, con el apoyo de una Organización que, de no existir, habría que inventar.

5. En segundo lugar, las tensiones que han surgido con el inicio de la globalización, y que han sido objeto de muchas informaciones recientemente en los medios de comunicación y en las publicaciones especializadas, también parecen confirmar que, sin una acción voluntaria y eficaz, todo este proceso correría el riesgo de verse socavado. Según algunos análisis, la competencia está dejando de producirse entre empresas para tener lugar entre trabajadores individuales, lo cual provoca una reacción social contra la globalización.

6. Sin embargo, la conclusión de que la OIT tiene más razón de ser que nunca plantea inmediatamente la cuestión de si dispone de los medios adecuados para alcanzar estos dos objetivos. A este respecto, la OIT ha sido criticada recientemente por aquellos que creen que sus medios de acción exclusivamente voluntarios no bastan para llevar a cabo una promoción eficaz de sus objetivos a escala mundial en este nuevo contexto.

7. A la luz de la experiencia, cada vez resulta más obvio que se trata en gran parte de un falso debate<sup>4</sup>. En el complejo mundo de la economía mundial, la eficacia no consiste en utilizar medios más centralizados para imponer objetivos específicos. El éxito de la OIT para influir en la mayoría de las legislaciones laborales nacionales en el pasado no se ha basado nunca en la imposición de condiciones. De cara al futuro, lo que hace falta sobre todo es una mejor gobernanza de los medios existentes para ejercer una persuasión y un liderazgo eficaces en pro del logro de esos objetivos. La capacidad de persuasión de la OIT a través de los medios con que cuenta dista mucho de ser aprovechada de manera cabal. Además, la persuasión eficaz está vinculada a su vez con la capacidad demostrable de la OIT para ayudar a analizar las consecuencias de la nueva visión que, a través del concepto de trabajo decente, ha dado de sus objetivos en el contexto de la globalización, una visión compartida en la actualidad en el plano universal.

## A. El aumento de la eficacia es una cuestión de persuasión a través de una mejor utilización de los medios de acción existentes

8. La observación de situaciones contemporáneas y las lecciones de la historia sugieren que el progreso social, al tiempo que se guía por las normas pertinentes de la OIT, para ser sostenible debe estar firmemente asentado en las realidades de cada país y en las preferencias de los trabajadores y los empleadores, expresadas libremente a través de sus organizaciones representativas.

---

<sup>3</sup> El Director General de la OMC ha señalado que «la reforma del comercio tropieza con una resistencia en el plano social si la distribución de los beneficios derivados del comercio es demasiado desigual» (charla de Emile Noel, 30 de octubre de 2006).

<sup>4</sup> A fin de garantizar el respeto de las obligaciones que conlleva la ratificación de convenios, la OIT sí tiene «fuerza» en virtud del artículo 33 (y siguientes) de su Constitución.

9. La globalización es un fenómeno dinámico. Si bien deben respetarse debidamente y en todo momento los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las exigencias de la justicia social en ese contexto también son dinámicas. Por consiguiente, la verdadera tarea para la OIT no consiste tanto en definir normas uniformes estáticas, sino en mantener una dinámica de progreso, alentando permanentemente y acompañando los esfuerzos de todos sus Miembros con todos los medios de que dispone.

10. La estructura y los sistemas de gobernanza de la OIT le confieren una ventaja comparativa única entre las organizaciones internacionales a la hora de promover sus objetivos entre sus Miembros. Esta ventaja se deriva de la estructura tripartita de la Organización que tiene una incidencia directa sobre tres aspectos importantes de su capacidad para actuar dado que:

- confiere una autoridad moral única a las directrices y normas que puede adoptar, ya que son producto de la libre confrontación y conciliación de las distintas opiniones e intereses sobre una base representativa única. Este sistema, que puede considerarse como el resultado natural del libre intercambio de conceptos e ideas en un contexto democrático<sup>5</sup>, dista de ser la solución más fácil. Sin embargo, al igual que ocurre con la democracia, hasta la fecha no se ha encontrado un sistema mejor para hallar soluciones que todos los interesados puedan considerar justas. Albert Thomas lo resumió de manera brillante: «la OIT no fue creada para establecer falsos compromisos entre los trabajadores y sus patrones, reuniones ilusorias ... hay ciertas reformas que todos reconocen como justas — debemos esforzarnos, a toda costa, por aplicarlas, precisamente porque son justas»<sup>6</sup>;
- puede proporcionar orientaciones con un alto grado de credibilidad desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la equidad en el lugar de trabajo, debido a que los representantes de los empleadores y de los sindicatos participan en su elaboración;
- su impacto puede trascender la esfera de los gobiernos por medio de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

11. El sistema de gobernanza de la OIT está en notable consonancia con las necesidades de hoy en día, aun cuando no se aprovecha plenamente. Si bien la represión de la libertad sindical y de asociación por parte del Estado sigue causando gran preocupación en muchos países, el final de la guerra fría ha anulado en gran medida la pretensión de ciertos Estados de detentar el monopolio de la representación legítima de los intereses de los trabajadores (de los cuales, además, eran empleadores). En la guerra de las ideas, la libertad sindical y de asociación ha vencido a la dictadura, a pesar incluso de que, en lugares de trabajo de todo el mundo, muchos trabajadores y trabajadoras aún no puedan ejercer esta libertad en la práctica. Este hecho es importante en lo que atañe a la manera en que la OIT puede cumplir su mandato en el futuro. La Organización tiene mayor capacidad hoy en día para cumplir el cometido para el que fue creada, gracias a todos los medios con que cuenta.

12. La credibilidad del enfoque de la OIT en el contexto de la globalización radica precisamente en que se basa en la convicción intrínseca de que los avances para alcanzar los objetivos aceptados por los Miembros en el momento de adherirse a la OIT sólo pueden ser el resultado de esfuerzos pacientes y perseverantes de las autoridades

---

<sup>5</sup> Por esta razón en el artículo 1, b) de la Declaración de Filadelfia se vincula la libertad de expresión con la libertad de asociación.

<sup>6</sup> Citado por D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932*, Instituto Europeo de la Universidad de Ginebra, 1996, pág. 54.

públicas y de los interlocutores sociales. No existen fórmulas preconcebidas para la justicia social. Esto es particularmente pertinente en un mundo complejo de rápidos cambios tecnológicos y comerciales que determinan importantes y constantes ajustes en el mundo del trabajo. Hay más probabilidades de obtener progresos, y progresos más sostenibles, cuando éstos son el resultado de discusiones libres entre los actores interesados. Gracias a su estructura tripartita, la OIT está bien situada dentro del sistema multilateral para encabezar la búsqueda de soluciones que todos puedan considerar justas, y respecto de las cuales pueden actuar las autoridades públicas nacionales.

## **B. Para aumentar la eficacia se requiere la adopción de un enfoque integrado de la promoción de los objetivos constitucionales acorde con el concepto de trabajo decente**

13. Es importante disipar algunos malentendidos acerca del concepto de trabajo decente. Lo que se busca no es introducir un nuevo objetivo, y el temor de que su reconocimiento formal pudiera conducir a definir su contenido es infundado. Los objetivos de la OIT están enunciados explícitamente en el texto de su Constitución. El trabajo decente constituye una expresión sintética y fácilmente comprensible de los objetivos de la OIT que ya están bien definidos en su Constitución que, como tal, puede tener mayor capacidad de persuasión. Su valor añadido más tangible es el hecho de que entraña un «enfoque integrado», lo cual garantiza que los objetivos estratégicos se aborden conjuntamente y de la manera más eficaz posible. Este enfoque integrado se basa en cuatro principios complementarios derivados de la propia Constitución.

14. En primer lugar, un enfoque integrado implica que cada uno de los objetivos constitucionales debe ser objeto de una promoción universal. El apoyo cada vez más amplio que recibe el concepto de trabajo decente desde 1999 es una expresión tangible de esta aspiración universal. De hecho, este concepto aspira a beneficiar a todas las personas que trabajan o que buscan trabajo, y, por ende, a sus familias y comunidades, en todos los Estados Miembros.

15. En segundo lugar, un enfoque integrado debe tener en cuenta la interdependencia de los cuatro objetivos estratégicos. El reconocimiento de este principio es una contribución importante a la puesta en práctica eficaz del mandato de la OIT. Cada vez resulta más evidente en el contexto de la globalización que los objetivos del progreso social interactúan entre sí, al igual que con los objetivos del desarrollo económico. Por lo tanto, a fin de alcanzar una mayor eficacia, no deben llevarse a la práctica de manera aislada, sino de manera global e interdependiente. Desde el punto de vista del principio, que ya está implícito tanto en la Declaración de Filadelfia como en la Declaración de la OIT de 1998, esto significa que los aspectos cualitativos (con inclusión del respeto de los derechos fundamentales) y los aspectos cuantitativos del progreso social son indisolubles.

16. En tercer lugar, un enfoque integrado respeta la autonomía de cada Miembro por lo que se refiere no sólo a la cantidad y la combinación de los elementos que han de incluirse, sino también al ritmo de la aplicación. Esto implica que cada Miembro ha de determinar el ritmo al que ha de ponerse en práctica cada uno de los objetivos estratégicos, según sus posibilidades<sup>7</sup>. Sin embargo, esto también significa que incumbe

---

<sup>7</sup> Como se indica en el artículo 19, párrafo 3, de la Constitución de la OIT en relación con la acción normativa: «Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias

a cada Miembro adaptar los elementos (cualitativos y cuantitativos) que constituyen el trabajo decente de conformidad con sus especificidades y teniendo en cuenta las preferencias de los actores interesados <sup>8</sup>.

17. En cuarto lugar, un enfoque integrado debe promover, en la medida de lo posible, la solidaridad entre los Miembros, sin perjuicio de la autonomía que se les reconoce. Este principio refleja el espíritu de la Constitución y de la Declaración de Filadelfia. Además del hecho de que se hace un llamamiento a los Estados Miembros para que trabajen conjuntamente en el contexto de la Organización con vistas a poner en práctica sus aspiraciones, el penúltimo párrafo del Preámbulo de la Constitución recuerda que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países» <sup>9</sup>. Estas disposiciones se han interpretado de manera negativa como una advertencia contra la «competencia a la baja» en una economía globalizada y abierta. Sin embargo, también hay una manera positiva de leer este mensaje: alienta a los Estados Miembros para que optimicen su interés mutuo de promover a la par el progreso económico y el progreso social. Un aspecto clave de este interés común consiste en garantizar el respeto de los derechos fundamentales como «derechos habilitantes», es decir, derechos que hacen posible traducir el progreso económico en un mayor bienestar para todos aquellos que han contribuido a lograrlo. Los comentarios que formularon varios interlocutores durante las consultas preliminares efectuadas en la reunión de marzo de 2006 del Consejo de Administración, con inclusión de los trabajadores, parecen particularmente pertinentes en este contexto. De acuerdo con estos comentarios, que coincidían con la opinión de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización <sup>10</sup>, habría que comprender claramente que no puede ser legítimo reclamar ventajas económicas que estén basadas en la falta de respeto de los derechos fundamentales.

18. De lo anterior se desprende claramente que el fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT no implica en modo alguno un cambio de sus objetivos ni de sus medios de acción. Se trata de una cuestión de mejor gobernanza y de liderazgo tripartito en lo que respecta a la utilización de sus medios de acción y a la adopción de un enfoque integrado para promover sus objetivos. En los dos próximos capítulos se examinan detenidamente las dos principales dimensiones — «vertical» y «horizontal» — de esta gobernanza mejorada.

particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países».

<sup>8</sup> Quedando entendido que, para poder invocarlas de manera legítima, debe ser posible expresar libremente esas preferencias, tanto en el plano individual como en el colectivo, lo cual a su vez supone el pleno respeto de los derechos fundamentales. La Declaración de Filadelfia llega incluso a preconizar «la colaboración de trabajadores y de empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas».

<sup>9</sup> De igual modo, en la Declaración de Filadelfia se afirma que: «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos».

<sup>10</sup> OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, párrafo 421.

## Capítulo 2

---

### **Vincular los objetivos globales con la acción en el plano nacional: fortalecimiento de la «gobernanza vertical»**

#### **A. La índole del desafío: vincular mejor las necesidades nacionales y los medios de acción de la OIT para promover los cuatro objetivos estratégicos**

19. La articulación de las metas constitucionales en torno a cuatro objetivos estratégicos marcó una etapa crucial en lo que atañe a racionalizar y recentrar las actividades de la Organización, a fin de ayudarle a cumplir su mandato de manera más eficaz. Se trata ahora, sin embargo, de extraer todas las consecuencias prácticas que se derivan de esta innovación y de reforzar la capacidad de la Organización para promover de manera eficaz, es decir, con un mayor impacto que pueda medirse de manera más sistemática, los esfuerzos de todos sus Miembros tendentes a alcanzar cada uno de sus objetivos. A este respecto, es importante aclarar el significado del término «eficacia».

#### **1. Fortalecimiento de los vínculos entre las necesidades reales y los medios para promover cada objetivo**

20. La aplicación de técnicas de gestión basada en los resultados puede ayudar a garantizar que las repercusiones de los recursos desplegados mediante el Programa y Presupuesto de la Organización se evalúen en función de los resultados obtenidos. Ahora bien, lo más fundamental en ese sentido es la necesidad de que la Organización sepa que las decisiones tomadas a la hora de asignar los recursos humanos y financieros responden en la mejor forma posible a los objetivos y las necesidades de los mandantes, tal como éstos las perciben.

21. La manera de establecer el orden del día de la Conferencia podría ser un punto de partida apropiado para reflexionar sobre la eficacia de la Organización. Dicho orden del día es una de las expresiones más significativas y visibles de los esfuerzos desplegados por la Organización para cumplir su mandato y prestar asistencia a los Estados Miembros en relación con sus objetivos constitucionales. La Conferencia debería ser el foro en que los mandantes pueden expresar sus puntos de vista sobre las prioridades y buscar medios de acción comunes para abordar sus preocupaciones. La experiencia ha mostrado, sin embargo, que la forma en que se fija el orden del día de la Conferencia no tiene una perspectiva estratégica. Son muchos los que ven así frustradas sus expectativas respecto del gran potencial que entraña esta reunión anual del «parlamento mundial del trabajo».

22. El reajuste de las prácticas para determinar el orden del día de la Conferencia a fin de lograr un equilibrio entre las necesidades de los mandantes y la capacidad de la

Oficina para satisfacerlas no implica necesariamente una gran transformación institucional. Se trata principalmente de intentar dividir el trabajo entre los diversos órganos a fin de que los beneficiarios de las actividades de la Organización puedan dar a conocer de manera más directa sus exigencias y necesidades. La Conferencia Internacional del Trabajo, con su representatividad global única del mundo del trabajo debería lógicamente constituir el centro de coordinación para una discusión más sistemática a efectos de evaluar las necesidades respecto de cada uno de los objetivos estratégicos y de definir las medidas que deben tomarse.

## 2. Reforzar el avance universal hacia la consecución de los objetivos estratégicos del trabajo decente

23. Otra dimensión esencial de la eficacia de la OIT es la de lograr un avance más universal con miras a la consecución de los objetivos estratégicos. A este respecto, es importante no confundir los medios con los fines y no encerrarse en una concepción estática de los resultados o productos previstos. Desde esta perspectiva, los progresos logrados en cuanto a la ratificación de los convenios de la OIT (o la falta de progresos), aun siendo fundamentales, no son la única prueba de la capacidad de la OIT para promover sus objetivos sobre una base verdaderamente universal. La renuencia o la incapacidad de algunos Miembros para dar curso a los instrumentos adoptados (ya sea ratificándolos o incorporándolos a la legislación nacional) no implica necesariamente que no estén dispuestos a hacer esfuerzos tendentes a lograr los objetivos subyacentes en dichos instrumentos (ni que estén eximidos de ello); tampoco implica que la OIT esté eximida de su responsabilidad de seguir alentando esos esfuerzos, tal como se indica en particular en los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 de la Constitución <sup>1</sup>.

24. La verdadera prueba de universalidad es por lo tanto la capacidad de la OIT para alentar los esfuerzos y progresos encaminados a la consecución de sus objetivos, tal como se estipula en los instrumentos y documentos de política pertinentes, entre todos sus Miembros y con todos los medios de que dispone. La cuestión que se plantea es pues la de movilizar, de manera mucho más organizada y sistemática, toda la gama de sus medios de acción para llevar a la práctica las prioridades que la Organización decida establecer a intervalos regulares en relación con cada uno de esos objetivos y brindar la oportunidad a los mandantes tripartitos de que evalúen por sí mismos el impacto de sus esfuerzos.

25. La coordinación de estos medios de acción se logra, hasta cierto punto, en el marco del Programa y Presupuesto. Dicha coordinación podría ser, sin embargo, mucho más

---

<sup>1</sup> El párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución dispone que «En el caso de un convenio ...

*e*) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio».

En el párrafo 6 del artículo 19 se dispone de manera similar que «En el caso de una recomendación ...

*d*) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas».

eficaz y cobrar una mayor legitimidad si estuviera basada en los deseos de los mandantes tripartitos, expresados tras una discusión pormenorizada en el plano internacional de las tendencias, las prioridades para la acción y los medios para movilizar políticas.

26. El desafío consiste pues en establecer una mejor «gobernanza vertical» para lograr una mayor eficacia en la puesta en práctica de los objetivos estratégicos, en otras palabras, un vínculo más directo entre las necesidades y las prioridades, por un lado, y entre las prioridades y los medios utilizados, por el otro. Una forma de resolver este desafío podría ser la introducción de un ciclo de informes respecto de cada uno de los objetivos estratégicos que se presentarían, en forma sucesiva, a la Conferencia Internacional del Trabajo para su discusión tripartita, con miras a establecer un programa de acción y movilizar todos los medios pertinentes con tal finalidad.

## **B. Una posible solución: exámenes cíclicos por la Conferencia Internacional del Trabajo de la evolución de la situación con respecto a cada objetivo estratégico del trabajo decente**

27. Durante el último decenio, la Oficina ha elaborado periódicamente informes para presentar el panorama general de las principales tendencias en lo relativo al empleo y las condiciones de trabajo<sup>2</sup>. Habría, no obstante, una diferencia fundamental entre esas reseñas del panorama general y los informes periódicos previstos en el presente documento: no se trataría simplemente de elaborar informes, sino de someterlos a un examen tripartito por todos los Miembros, que podría constituir la base para sacar conclusiones respecto de las implicaciones de las tendencias identificadas para la acción de la OIT. Esto implicaría un cambio fundamental de enfoque: se pasaría del enfoque tradicional de los informes destinados a divulgar información a otro encaminado a generar una acción concreta o, para decirlo de otra manera, del conocimiento a la gobernanza.

### **1. Un doble objetivo: un conocimiento más directo de las realidades y necesidades para lograr una mejor gobernanza de los medios de acción**

28. El propósito de la reforma tendría un doble objetivo. En primer lugar, proporcionaría una base de conocimientos fiable, avalada por las discusiones tripartitas, para todos los Miembros de la OIT y el público en general. En segundo lugar, reforzaría la gobernanza interna de la OIT en dos aspectos: el de la evaluación del impacto de las propias actividades de la Organización así como de las actividades que promueve, y el de la decisión acerca de la orientación que ha de darse a las actividades futuras, teniendo en cuenta las repercusiones, o la falta de ellas, de las actividades anteriores.

<sup>2</sup> OIT: *El empleo en el mundo 1995*; *El empleo en el mundo 1996-1997: Las políticas nacionales en la era de la mundialización*; *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización – Papel fundamental de la formación*; *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001: La Vida en el Trabajo en la Economía de la Información*; *El trabajo en el mundo 1997-1998: Relaciones laborales, democracia y cohesión social*; *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*.

i) *Una herramienta para evaluar de manera objetiva las tendencias relacionadas con cada uno de los objetivos estratégicos*

29. La idea consiste en presentar a intervalos periódicos un panorama fáctico y equilibrado de las realidades y las tendencias más importantes, desde un punto de vista estrictamente técnico. Este panorama general se sometería a una discusión tripartita, y se describiría en la forma más objetiva posible. Esto implica tres condiciones.

30. La primera de ellas consiste en reunir información pertinente de manera sistemática utilizando todos los medios disponibles, incluida la Internet. La recopilación de datos estadísticos es parte de este proceso y la Oficina está desplegando un gran esfuerzo para examinar y mejorar sus servicios estadísticos y su base general de conocimientos. Además, la Constitución de la OIT proporciona una base única que permite (o incluso obliga) a la Oficina a seguir la evolución de los acontecimientos de manera objetiva. En efecto, en los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 se exige a los Miembros que respondan periódicamente a las solicitudes de información sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en los convenios y recomendaciones. Esto permite a la Organización reunir de manera sistemática y fiable información sobre las tendencias y la evolución de la legislación nacional, incluidas las motivaciones de los legisladores, información que no necesariamente se refleja en las bases de datos.

31. Durante muchos años la práctica consistió en que los estudios generales se centraran en un instrumento específico o una combinación de un convenio con su recomendación correspondiente<sup>3</sup>. Esta práctica no es, sin embargo, inherente a las disposiciones constitucionales pertinentes. Más recientemente, la práctica con respecto a los estudios generales ha evolucionado y los mismos se refieren ahora a varios instrumentos que pertenecen a una misma «familia». Esto podría ampliarse aún más para «reconfigurar» la aplicación de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 de la Constitución, a fin de que tengan un alcance más amplio. Aunque quizá no cubrirían la totalidad de la «familia» de instrumentos correspondientes al tema del informe cíclico, podrían por lo menos abarcar una «rama» de la «familia» de que se trate<sup>4</sup>.

32. El segundo factor o condición se refiere a la necesidad de establecer y mantener la competencia analítica y técnica de la Oficina para poder establecer de manera equilibrada y clara el panorama general sobre la base de esos datos. A ese respecto, la preparación de esos informes podría considerarse como una oportunidad para que la OIT preserve un conjunto adecuado de conocimientos especializados sobre cada uno de los objetivos a fin de no tener que recurrir constantemente a contribuciones externas. No se trata en modo alguno de intentar competir con otras organizaciones que tienen muchos más medios para reunir costosos análisis de expertos. Parece más razonable que la OIT aproveche su ventaja

---

<sup>3</sup> Esta disposición suscitó un gran interés entre los especialistas y su originalidad indujo al Profesor Ago a proponerla como modelo en el contexto de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional. Véase «La fase final de la labor de codificación del derecho internacional: memorando presentado por el Sr. Roberto Ago», en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1968, vol. II, párrafos 29 a 34 (documento A/CN.4/SER.A/1968/Add.1).

<sup>4</sup> Esto podría requerir la redacción de cuestionarios sintéticos y simplificados, concebidos para obtener de los Miembros una indicación de las principales tendencias, sus causas, y la medida en que las normas de la OIT han desempeñado un papel a ese respecto y, de ser así, qué papel han desempeñado. Un ejemplo interesante en ese sentido es el sistema de memorias anuales que abarcan las situaciones en que los convenios fundamentales no han sido ratificados. En efecto, las compilaciones de referencia que hace la Oficina, y que son examinadas por un grupo independiente de Expertos Consejeros, incluyen ahora todas las situaciones existentes, que totalizan actualmente 157 casos (en un total potencial de 1.440 en el caso de que todos los Estados Miembros ratificaran los ocho convenios fundamentales). En consecuencia, por lo que respecta a las cuatro categorías de principios y derechos que abarca la Declaración de 1998, la OIT ha logrado una situación de cobertura universal de todos ellos mediante un sistema de memorias.

comparativa, esto es, su estructura tripartita, para discutir, completar o corregir el panorama general de las tendencias elaborado por la Oficina, sobre la base de las contribuciones aportadas por los interesados directos, así como de la información procedente de los programas sobre el terreno. Pero en lo que se refiere a las cuestiones que son propias de la OIT, la institución debería contar con los recursos necesarios para realizar esas tareas cuando sea preciso.

33. Por último, pero no menos importante, la tercera condición consiste en preservar la autonomía necesaria de la Oficina. Aunque las discusiones tripartitas deberían brindar la oportunidad de que los mandantes corrijan o complementen la información contenida en el panorama general antes mencionado, debe quedar claro que será responsabilidad de la Oficina ultimar ese documento sobre la base de los datos que se hayan reunido y analizado detenidamente. En otras palabras, no puede tratarse, en ningún caso, de un panorama general que haya sido «negociado» para tener en cuenta las sensibilidades supuestas o reales de los mandantes.

ii) *Proporcionar una herramienta de gobernanza*

34. Se trata de reforzar el vínculo institucional entre la evaluación de las repercusiones que las actividades de la OIT pueden haber tenido en los acontecimientos o tendencias y las decisiones respecto de las prioridades y actividades futuras en relación con el objetivo estratégico que se examine durante el período considerado. La falta de ese vínculo entre el conocimiento sistemático de las tendencias y la gobernanza (o viceversa) es particularmente notoria en un área que es vital para la eficacia de la acción de la Organización y su capacidad para responder a las demandas: la elaboración del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo. En efecto, el orden del día preestablecido es el marco en el cual el órgano soberano y universal de la OIT puede pronunciarse con autoridad sobre el significado y la esencia de los objetivos estratégicos en un determinado contexto y sobre la dirección en la que deberían orientarse los esfuerzos. Al elaborar ese orden del día, el Consejo de Administración procura, evidentemente, satisfacer las necesidades de los mandantes, tal como ha quedado de manifiesto a través de la experiencia de la OIT en el terreno y el conocimiento de sus Miembros. A pesar de todos los esfuerzos realizados en los últimos años, el Consejo de Administración no tiene una base clara para poder cumplir satisfactoriamente con su responsabilidad ya que no cuenta con una visión general y un análisis global de las tendencias, necesidades y posibles carencias de las políticas de la Organización o de su marco normativo.

35. Tendría más sentido que la selección de los puntos del orden del día de la Conferencia fuese el resultado de un proceso de deliberación que representase a su vez un punto de partida. Dicho proceso consistiría, en primer lugar, en filtrar el conocimiento (sobre la base más amplia posible) acerca de las realidades y necesidades relacionadas con cada uno de los objetivos estratégicos antes de efectuar una selección definitiva. La utilización de un sistema basado en la presentación a la Conferencia de informes cíclicos sobre cada uno de los objetivos estratégicos podría proporcionar la oportunidad y el marco para ese examen exhaustivo. Esto ayudaría en gran medida al Consejo de Administración a cumplir su tarea de fijar el orden del día de las futuras reuniones de la Conferencia. También haría posible no sólo identificar las prioridades sino también movilizar los medios de acción más apropiados para poner en práctica esas prioridades, de acuerdo con las modalidades que se examinan a continuación.

## 2. Esbozo de las modalidades para llevar a cabo los exámenes periódicos

36. Hay una amplia gama de modalidades para llevar a cabo los exámenes periódicos. En la sección siguiente se esbozan algunas de esas consideraciones. Si se decide adoptar ese enfoque, lo más apropiado sería que el Consejo de Administración tomara las decisiones necesarias con respecto a las medidas que han de adoptarse a la luz de los puntos de vista expresados por los delegados a la Conferencia.

### *i) Asuntos que han de tratarse y frecuencia de los exámenes*

37. Lo primero que habría que considerar es si, en vista de los mecanismos existentes y de la índole o el alcance de los asuntos que abarcan, todos los objetivos estratégicos deberían incluirse en los informes periódicos en la misma forma y con los mismos intervalos. Esto se plantea en particular con respecto a dos objetivos estratégicos: el relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que ya está comprendido en las memorias periódicas con arreglo a la Declaración de 1998, y el relativo al diálogo social, que es un medio de acción pertinente en relación con todos los objetivos estratégicos y que coincide en parte con los derechos fundamentales «colectivos».

38. Por lo que atañe a los derechos fundamentales — que son una condición necesaria, aunque no suficiente, para que cualquier trabajo pueda calificarse de «decente» —, hay que decidir si han de incluirse o no en el ciclo puesto que ya están abarcados en el ciclo de los informes globales. La respuesta parece ser afirmativa. En primer lugar, podría parecer paradójico que los derechos fundamentales fueran considerados a partir de ahora como una especie de categoría de «segunda clase» en comparación con los otros objetivos estratégicos. En segundo lugar, el riesgo de superposición con la discusión de los informes globales podría evitarse efectuando un examen global de las tendencias, sobre la base de los informes globales, con el fin de determinar los principales problemas y proceder a adoptar las decisiones necesarias con respecto a la asignación de recursos (véase el recuadro 2.1: Examen periódico de los objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo). Desde el punto de vista del procedimiento, esos exámenes periódicos de los derechos fundamentales tendrían un importante valor añadido en comparación con la forma en que se abordan actualmente los informes globales: se abordarían en el marco de un punto determinado del orden del día, haciendo así posible que la Conferencia llegue a conclusiones formales con respecto a las prioridades futuras.

39. El diálogo social es también un caso específico porque no es sólo un objetivo estratégico en sí mismo, sino además un medio para lograr todos los demás objetivos estratégicos. Según los términos de la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social (2002) es «uno de sus cuatro objetivos estratégicos y... [una] herramienta para la puesta en práctica de todos los objetivos estratégicos». Parecería apropiado, pues, incluir un capítulo sobre el papel del diálogo social en cada uno de los informes sobre cada uno de los otros objetivos, en lugar de tratarlo por separado, con el riesgo más o menos inevitable de traslapo con los informes globales sobre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.

40. Un razonamiento similar se aplica a las cuestiones de género, que deberían incorporarse en los informes relativos a cada uno de los objetivos estratégicos.

**Recuadro 2.1****Examen periódico de los objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo**

La elaboración de informes cada cuatro años sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo podría adoptar un enfoque «mixto», que combinase un examen integrado (las cuatro categorías de principios y derechos en su conjunto) y un examen temático. Este examen periódico facilitaría la comprensión, la supervisión y la gestión de la interrelación entre la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil, del trabajo forzoso y de la discriminación en materia de empleo y ocupación, y la subsiguiente contribución de estos cuatro principios y derechos al desarrollo del trabajo decente. Asimismo, dicho examen ayudaría a la OIT y a sus mandantes a definir y aplicar mejor las estrategias integradas con miras a la promoción y realización de esos principios y derechos como un todo coherente.

El informe de síntesis sobre estas cuatro categorías de principios y derechos se estructuraría como sigue:

La *Parte I* proporcionaría una visión general de la situación con respecto a los cuatro principios y derechos y podría centrarse en:

- ❑ las tendencias relacionadas con los indicadores seleccionados para las cuatro categorías de principios y derechos que pondrían en evidencia la continuidad y los cambios (positivos o negativos) en la magnitud y las pautas del trabajo forzoso, el trabajo infantil, la discriminación y la denegación de la libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva;
- ❑ la correlación entre las variaciones de esos indicadores y los grandes cambios y tendencias en los ámbitos económico, social y político en los planos internacional y regional; y
- ❑ los progresos realizados por los actores pertinentes distintos de los mandantes de la OIT por lo que respecta a impulsar la observancia de las cuatro categorías de principios y derechos en el trabajo.

La *Parte II* trataría de las cuatro categorías de principios y derechos por separado, centrándose en una categoría cada vez, y en particular:

- ❑ el examen y evaluación de la evolución de las políticas en el plano nacional, y el papel de los mandantes de la OIT, así como su impacto/eficacia a la hora de hacer frente a los desafíos identificados para cada conjunto de principios y derechos (lo que ha dado resultados, lo que ha sido infructuoso, y por qué);
- ❑ el examen de los aspectos comunes y las diferencias entre las cuatro categorías de principios y derechos por lo que atañe a los enfoques y los resultados.

En la *Parte III* se evaluaría la labor pertinente realizada por la OIT durante los cuatro años anteriores y se esbozaría un plan de acción para los cuatro años siguientes. En dicho plan de acción se determinarían las prioridades y metas para cada categoría de principios y derechos, así como para el conjunto de los principios y derechos en el trabajo.

ii) *Elaboración de informes sobre los objetivos estratégicos del trabajo decente*

41. Como se indica en el capítulo 1, el trabajo decente es una expresión contemporánea sintética de los objetivos definidos en la Constitución de la OIT y un medio integrado para garantizar un enfoque estratégico con miras a su consecución. Además de la lista de objetivos previstos en el Preámbulo de la Constitución, es oportuno recordar que la Declaración de Filadelfia contiene, en la sección III, una lista detallada de programas de acción, respecto de los cuales la Organización ha reconocido su «obligación solemne» de fomentarlos. En la sección III se proporciona una base clara para ayudar a identificar los temas inherentes a cada uno de los objetivos estratégicos del empleo y la protección social (véase el recuadro 2.2).

### Recuadro 2.2

#### Sección III de la Declaración de Filadelfia

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;
- c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

42. Se desprende claramente de los apartados *d)*, *f)*, *g)*, *h)* e *i)* que hay una amplia serie de temas relacionados con el objetivo estratégico de la «protección social» que podrían examinarse en informes periódicos<sup>5</sup>. El interrogante inevitable que se plantea es si es realista tratar de abarcar todas las tendencias relacionadas con esta cuestión en un plano universal en un mismo informe.

43. Hay varias soluciones para eludir esta dificultad. Una de ellas consistiría en combinar una parte «fija» y una parte «móvil» que podría concentrarse en un aspecto diferente en cada ciclo. Los informes relativos a un mismo objetivo estratégico deberían tener un «núcleo común» concebido siguiendo una pauta común de un ciclo a otro, a fin de abordar las principales tendencias a la luz de las estadísticas pertinentes, pero también debería ser posible centrarse ya sea en aspectos específicos o en cuestiones transversales, en función del curso de los acontecimientos<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Es interesante señalar a este respecto que hay cinco convenios actualizados sobre cuestiones de empleo (apartados *a)* a *c)*), mientras que hay nueve convenios relacionados con la mejora de las condiciones de trabajo y la necesidad de garantizar una justa distribución de los frutos del progreso (apartado *d)*), y 22 convenios que se refieren a la protección contra los riesgos y a garantizar medios de existencia (apartados *f)*, *g)*, *h)* e *i)*).

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, cabe mencionar que la cuestión del aumento de la temperatura mundial y las medidas que la OIT podría tomar para prever o remediar las repercusiones del mismo sería un tema pertinente para incorporarlo en un futuro informe sobre el empleo, al igual que la inclusión de la ampliación de la cobertura de la seguridad social en un informe sobre la seguridad social. Otro aspecto de la seguridad social que merecería quizá ser examinado, dado que es un tema predilecto entre los Estados Miembros, es el papel de la legislación y la administración del trabajo como factores de protección.

**Recuadro 2.3****Examen periódico de los objetivos estratégicos: protección social**

El objetivo estratégico relativo a la protección social, inspirado en la Declaración de Filadelfia, «realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos», se lleva a la práctica mediante dos grandes dimensiones de la protección social, tal como las percibe la OIT, la *seguridad social* y las *condiciones* de trabajo; este objetivo aborda, de manera «transversal», la cuestión de la protección de los grupos más vulnerables.

Los exámenes periódicos se llevarían a cabo cada cuatro años y tendrían dos componentes distintos. El primero consistiría, para los diversos temas de que se trata, en el análisis de las principales tendencias en el plano mundial y la identificación de nuevas prácticas que parezcan particularmente prometedoras o pongan de relieve los acontecimientos que se están produciendo. Revestiría la misma forma de un examen a otro para asegurar la continuidad del análisis. El segundo componente consistiría en un examen en profundidad de un aspecto específico, y diferente cada vez, de la protección social, con la posibilidad de alternar las dimensiones de la seguridad social con las condiciones de trabajo. Esto brindaría la oportunidad de examinar con mayor profundidad un tema considerado prioritario por los mandantes y de evaluar el papel y las repercusiones de las actividades de la Oficina en el área de que trate.

El informe podría revestir la forma siguiente:

I. *Grandes tendencias y nuevas prácticas*

1. Cobertura de la seguridad social:

Pensiones; acceso a la atención de salud; prestaciones de desempleo y desarrollo de las calificaciones; bienestar social (para combatir la pobreza y la exclusión social).

2. Condiciones de trabajo:

Seguridad y salud en el trabajo; salarios e ingresos; tiempo de trabajo y organización del trabajo; protección de la maternidad y formas de conciliar la maternidad con las actividades profesionales y familiares.

3. Protección de grupos vulnerables:

Trabajadores migrantes; personas con VIH/SIDA; trabajadores de la economía informal.

Una fórmula de esta índole estaría en consonancia con la aplicación de la Declaración de Filadelfia y los principios estipulados en los instrumentos pertinentes. La dimensión de la seguridad social abarcaría dos de los apartados de la sección III de la Declaración de Filadelfia: *f*) garantizar ingresos básicos y acceso a la asistencia médica, e *i*) nivel de nutrición, vivienda y medios de recreo adecuados; además ayudaría de forma creciente a apoyar el apartado *j*) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales. La dimensión relativa a las condiciones de trabajo abarcaría tres apartados: *d*) salarios, ganancias, horas de trabajo y otras condiciones de trabajo; *g*) protección de la vida y la salud de los trabajadores, y *h*) protección de la infancia y la maternidad. Asimismo, la cuestión «transversal» de la protección de grupos vulnerables permitiría garantizar que se tuvieran en cuenta los acontecimientos contemporáneos y arrojaría luz sobre temas de sumo interés en la actualidad.

II. *Temas para examinar en profundidad*

1) *Ampliación de la cobertura de la seguridad social*

La cuestión de la ampliación de la cobertura de la seguridad social podría ser el tema del primer informe, dado que en las conclusiones de la discusión general sobre la seguridad social celebrada en 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo consideró que «hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes» (párrafo 5). Esto brindaría la oportunidad de hacer un balance de lo sucedido desde 2001 y de evaluar la función y las repercusiones de las actividades de la Oficina y de la Organización en este ámbito.

2) *Papel de la legislación/inspección del trabajo y el diálogo social en la protección de los trabajadores*

#### Recuadro 2.4

##### Examen periódico de los objetivos estratégicos: empleo

El examen sobre el empleo para presentar a la Conferencia Internacional del Trabajo cada cuatro años podría incluir las siguientes secciones:

- ❑ Análisis de las principales tendencias del empleo y del mercado de trabajo, en el plano mundial y regional, así como por países industrializados, economías en transición y países en desarrollo. Esto se inspiraría en el informe sobre las Tendencias mundiales del empleo que la OIT prepara anualmente y los indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT) (publicación bienal), así como otras publicaciones sobre las tendencias del empleo de los jóvenes, las mujeres (periódicamente), y otras fuentes, en particular las memorias en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución.
- ❑ Grandes desafíos y cuestiones emergentes. En esta sección se pondrían de relieve uno o dos grandes acontecimientos ocurridos en los últimos cuatro años.
- ❑ Razones por las cuales algunos países o regiones han logrado mejores resultados que otros. Esta sección se basaría en los exámenes por país de la OIT sobre los resultados en materia de empleo en el contexto de los PTDP y la información presentada por país ante la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración. Esta labor incluiría exámenes de los programas y herramientas de la OIT para poner de manifiesto lo que ha permitido obtener resultados y lo que ha sido infructuoso.
- ❑ Orientaciones en materia de política de empleo para países con diferentes niveles de desarrollo. Esta parte fundamental del informe se basaría en la labor de la OIT, así como en directrices similares preparadas por la OCDE, la UE y otros organismos. Esta sección constituiría un importante aspecto del debate y la discusión en la reunión de la Conferencia.
- ❑ En la sección final se presentaría el marco estratégico de la OIT para la labor que ha de realizarse con respecto al empleo durante los cuatro años siguientes en el marco de los PTDP, con inclusión de secciones sobre las prioridades y el programa de investigación. Esto estaría en consonancia con el planteamiento del documento sobre la «visión» presentado ante la Comisión de Empleo y Política Social en marzo de 2006 (documento GB.295/ESP/1/1), que suscitó un fuerte apoyo tripartito.

Es importante mencionar en ese sentido que el informe se basaría considerablemente en la labor de la Comisión de Empleo y Política Social que está dividida ahora en tres partes. En primer lugar, la discusión sobre las principales áreas políticas; en segundo lugar, presentaciones por país basadas en líneas directrices recientemente acordadas, y en tercer lugar, la discusión sobre las áreas programáticas específicas y las herramientas operativas para determinar lo que resulta eficaz o no.

44. Otra cuestión que cabría considerar es si después de la elaboración de tres informes que traten de los objetivos estratégicos por separado, el ciclo no podría completarse cada cuatro años con un ejercicio de recapitulación que revestiría la forma de un informe general que presentaría el panorama general del trabajo decente en el mundo; esto podría articularse adecuadamente en torno al ciclo de programación estratégica. En el cuadro que figura a continuación se ilustra la forma en que podría funcionar un ciclo de cuatro años y agruparse los principales ámbitos de política abarcados por los objetivos estratégicos del trabajo decente, previendo la posibilidad de presentar un panorama general cada cuatro años. Hay muchas otras opciones posibles que, de aceptarse en principio este enfoque, el Consejo de Administración podría considerar con mayor detalle.

## Posibles temas para los informes cíclicos sobre el trabajo decente para presentar a la Conferencia Internacional del Trabajo

Primer año	Empleo, calificaciones y desarrollo empresarial
Segundo año	Protección social (alternando de un ciclo al otro entre i) seguridad social, ii) mejora de las condiciones de trabajo y elevación de los niveles de vida, y iii) protección contra los riesgos en el trabajo y salud en el trabajo)
Tercer año	Derechos fundamentales (resumen)
Cuarto año	Panorama general del trabajo decente (con inclusión del diálogo social, legislación e instituciones)

### iii) *Modalidades para el examen de los informes cíclicos*

#### Marco de referencia y situación del informe cíclico en el contexto de la Conferencia Internacional del Trabajo

45. La afinidad del sistema propuesto con el de los informes globales con arreglo al seguimiento de la Declaración puede plantear algunas interrogantes. En efecto, el impacto de los informes globales no siempre ha estado a la altura de las expectativas a pesar de su calidad intrínseca, que ha merecido el aplauso de todos. Sin querer adelantarse al examen del funcionamiento del seguimiento de la Declaración, que tendrá lugar en 2008, se podría decir que la situación se debe en parte al hecho de que las conclusiones dimanantes de las discusiones actuales en torno al Informe global no parecen tener suficiente peso para determinar prioridades para la acción.

46. La autoridad del debate se potenciaría de manera considerable si, en lugar de limitarlo a una discusión general que da lugar a conclusiones con una influencia limitada sobre las opciones en cuanto a los programas, pudiera ser objeto de un punto del orden del día de la Conferencia específico y recurrente. Esto permitiría disponer de tiempo suficiente para el examen en profundidad necesario para sacar conclusiones que tengan el peso deseado, no sólo ante el Consejo de Administración, sino también frente a las fuentes de financiación externa.

47. El impacto de las conclusiones podría aumentarse aún más adaptando el formato del debate para alentar a los Miembros a que celebren discusiones más informales e interactivas, por lo menos durante parte de su discusión. A este respecto, podrían seguirse o explorarse dos enfoques.

48. Cabe recordar que en la reunión de 2005 de la Conferencia hubo una discusión entre los delegados sobre el tema controvertido del tiempo de trabajo. Este tema no formaba parte del orden del día oficial y fue discutido con la participación de facilitadores externos, aceptados por las diferentes partes. Este sistema brindó la oportunidad de un intercambio abierto de puntos de vista y resultó muy fructífero. Aunque esta fórmula no podría aplicarse a una discusión de la cual pueden sacarse conclusiones que impliquen un compromiso para los participantes, podría, no obstante, proporcionar un espacio conveniente para desbloquear posiciones rígidas que obstaculizan el camino para alcanzar ese tipo de conclusiones.

49. Además, la Constitución de la OIT contiene una disposición (artículo 18) según la cual «la Conferencia podrá agregar expertos técnicos, sin derecho a voto, a las

comisiones que constituya»<sup>7</sup>. Es extraño que esta posibilidad no haya sido al parecer utilizada nunca, sin duda porque no hay una disposición específica que establezca de qué manera han de designarse esos expertos. Podría ser interesante examinar si la designación de esos expertos en condiciones que les permitan contar con la plena confianza de la Conferencia en su conjunto y su participación como facilitadores y expertos podría ayudar a centrar los debates y reforzar su credibilidad técnica<sup>8</sup>.

#### Conectar el ciclo con los procedimientos presupuestarios

50. Los exámenes cíclicos reunirían información útil para la formulación estratégica del presupuesto en el marco del proceso bienal de Programa y Presupuesto. No obstante, no habría una sincronización exacta ya que los informes que han de someterse a la Conferencia seguirían un ciclo de cuatro años. Ahora bien, este ciclo podría probablemente vincularse también al marco de políticas y estrategias de la Organización.

#### iv) *Implicaciones en cuanto a la carga de trabajo y los recursos*

51. Un aspecto importante que hay que tener en cuenta desde el comienzo es si los conocimientos técnicos requeridos para producir los informes previstos ocasionarían costos extraordinarios considerables. En ese mismo sentido, otra preocupación es la posibilidad de que ese nuevo plan pudiera añadirse al número de informes que hay que elaborar, incrementando así la carga de trabajo. Si bien estas inquietudes son totalmente legítimas, no hay que perder de vista la perspectiva más amplia, esto es, que la preparación de informes es parte de un intento por racionalizar la práctica actual que, en último término, podría generar ahorros y evitar la duplicación. Es indispensable por lo tanto adoptar un enfoque equilibrado teniendo en cuenta, junto con los costos directos identificables, todas las repercusiones positivas que esta racionalización podría entrañar para la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y los Miembros.

52. El orden del día sobrecargado del Consejo de Administración es un tema recurrente. En total el Consejo de Administración examina unos 180 documentos durante sus tres reuniones anuales<sup>9</sup>. Hay muchas razones que explican esta sobrecarga y tanto el Consejo de Administración como la Oficina tienen su parte de responsabilidad por utilizar métodos de trabajo que no ponen suficiente énfasis en lo que desean los mandantes. Por las razones antes mencionadas, las reformas propuestas simplificarían enormemente la tarea del Consejo de Administración a la hora de fijar el orden del día de la Conferencia. Dado que el examen de estos informes sería un punto recurrente en el orden del día de la Conferencia, el Consejo de Administración, salvo circunstancias especiales, tendría que añadir sólo un único punto más al orden del día, de ser necesario, con miras a la elaboración de normas; la selección de este punto del orden del día sería

---

<sup>7</sup> Esta disposición debe haber tenido considerable importancia para los fundadores de la Organización, tal como lo pone de manifiesto el hecho de que en la Constitución no se entra en detalle sobre las reglas de procedimiento para la Conferencia, excepto con respecto a las normas relativas a la mayoría (párrafos 2 y 3 del artículo 17).

<sup>8</sup> En este contexto se podría considerar también una utilización más frecuente del párrafo 2 del artículo 14 de la Constitución. La reciente experiencia de la reunión marítima de la Conferencia muestra el gran valor que pueden tener las conferencias preparatorias. Además, la expresión «o de cualquier otro modo» que figura en esa disposición ofrece otras posibilidades.

<sup>9</sup> Tanto la Comisión de Empleo y Política Social como la Comisión de Cooperación Técnica han llevado a cabo, durante varios años, exámenes temáticos incluyendo evaluaciones (véase, por ejemplo, el documento GB.295/TC/2: *Evaluación temática: el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*), temas particulares (véase, por ejemplo, el documento GB.294/ESP/4: *La protección social como factor productivo*) y análisis del seguimiento por parte de la Oficina de temas específicos (véase, por ejemplo, el documento GB.291/ESP/4: *Progresos en la aplicación de la estrategia global sobre seguridad y salud en el trabajo*, como se adoptara en la 91.ª reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo).

más sencilla y racional ya que se basaría en las deficiencias y tendencias observadas al examinar cada uno de los objetivos estratégicos en el contexto del informe cíclico.

53. Estas reformas simplificarían también y consolidarían otros aspectos de la labor y del mandato del Consejo de Administración. Una discusión en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, seguida de una discusión en la comisión competente, conferiría mayor relevancia a las decisiones del Consejo de Administración, incluso con respecto a las cuestiones presupuestarias.

54. El orden del día de la Conferencia contiene puntos que se inscriben de oficio y puntos fijados por la Conferencia y/o el Consejo de Administración. Durante los últimos diez años, el número de puntos fijados ya sea por la Conferencia o por el Consejo de Administración ha fluctuado entre tres o cuatro por año. Estos puntos incluyen generalmente una primera y/o segunda discusión de un instrumento normativo y una o dos discusiones generales. En general, en una discusión general se examina un tema relativo a uno de los objetivos estratégicos <sup>10</sup>. El resultado de esas discusiones (generalmente una resolución adoptada por la Conferencia, tras lo cual la Oficina informa en noviembre del año de su adopción con respecto a su seguimiento) ilustra la necesidad urgente de reformar la gobernanza.

55. El costo de la inscripción de oficio de un punto en el orden del día de la Conferencia puede considerarse neutro o incluso positivo. El costo de la preparación (edición, traducción e impresión) de un Informe global (Declaración), de un informe para una discusión general (Conferencia) o de un informe periódico — como el que se propone aquí — sería más o menos el mismo. Asimismo, un ciclo periódico de preparación de informes redundaría en una mejor elaboración del presupuesto y una utilización más económica de los recursos <sup>11</sup>.

56. Por lo que atañe a los Estados Miembros, una cuestión que hay que abordar es la de saber si la preparación de los informes cíclicos implicaría nuevos cuestionarios y, por lo tanto, una carga de trabajo adicional. Los nuevos informes cíclicos no requerirían ninguna contribución nueva por parte de los Miembros; en otras palabras, se trataría solamente de las que ya tienen obligación de presentar con arreglo a los párrafos 5, e) y 6, d) del artículo 19 de la Constitución <sup>12</sup>. Como ya se ha mencionado precedentemente en este texto, el sistema de informes cíclicos debería sincronizarse, entre otros, con los estudios generales, que de todos modos deben llevarse a cabo; esto reforzaría su impacto tanto dentro como fuera de la Organización, en particular con respecto a la selección de las futuras actividades prioritarias. La diferencia residiría en que el alcance de esos estudios generales se ampliaría para abarcar una familia (o una rama de una familia) de instrumentos correspondiente al tema que es objeto del informe. Aunque esta ampliación del «alcance» de los estudios generales podría implicar un aumento del papeleo para los Miembros, este aumento podría contrarrestarse con la simplificación necesaria de los cuestionarios y el apoyo que las estructuras descentralizadas de la Oficina podrían proporcionar sistemáticamente a los Miembros para ayudarles con su seguimiento.

<sup>10</sup> Los siguientes ejemplos ponen esto de manifiesto: seguridad social (CIT, 2001); trabajadores migrantes (CIT, 2004); empleo de los jóvenes (CIT, 2005).

<sup>11</sup> Una reducción del número de documentos técnicos sometidos al Consejo de Administración dejaría más tiempo libre a los expertos técnicos, haciendo así posible prestar una mayor asistencia técnica a los mandantes. Las solicitudes *ad hoc* o *in extremis* resultan inevitablemente más caras para la Oficina.

<sup>12</sup> La experiencia adquirida en el contexto del seguimiento de la Declaración de 1998 podría quizá resultar útil a este respecto.

## C. Resumen

57. Esta reforma reportaría una serie de ventajas; en particular permitiría situar en una perspectiva más amplia la cuestión de las reformas relativas a los procedimientos, que se debate continuamente en el Consejo de Administración.

58. Además, más allá de uno u otro aspecto específico del análisis de costo-beneficio, es importante no perder de vista el objetivo mucho más amplio del fortalecimiento de la eficacia de la Organización. Los Miembros tienen todo el derecho de plantear la cuestión de los costos. Habría, no obstante, cierta incoherencia si, por un lado, culpan a la Organización por las deficiencias en cuanto a su eficacia y, por el otro, le niegan los medios para lograr ser verdaderamente eficaz mediante las reformas apropiadas, especialmente si se considera que el nivel de los recursos asignados a la Organización es muy magro habida cuenta de la inmensa tarea que ésta tiene por delante.

59. Por último, la reforma del orden del día de la Conferencia que se propone brindaría a los mandantes la seguridad de una mayor «institucionalización» de sus necesidades y prioridades y de que éstas han de tenerse en cuenta a la hora de definir la acción más apropiada para la Organización en su conjunto. Esta reforma podría constituir así un importante paso hacia el fortalecimiento del tripartismo en general, y la movilización de la fuerza considerable que éste representa para responder a los desafíos con que se enfrenta la Organización.

## Capítulo 3

---

### **Acción integrada en pro del trabajo decente: fortalecimiento de la «gobernanza horizontal»**

#### **A. La índole del desafío: pasar de una yuxtaposición de objetivos estratégicos a su integración**

60. El Programa de Trabajo Decente es un medio para integrar las políticas necesarias para poner en práctica los objetivos constitucionales de la OIT, que pueden dar la impresión de tener un carácter un tanto caleidoscópico. Los medios tradicionales para ponerlos en práctica, incluida la actividad normativa, habían dado lugar a una excesiva fragmentación. A este respecto, algunos especialistas han llegado incluso a utilizar la expresión de «enfoque de autoservicio» para describir el sistema mediante el cual los Miembros pueden elegir entre los distintos productos que la OIT tiene para ofrecer. Como resultado de ello, algunas «líneas de productos» han tenido un éxito considerable, mientras que otras han sido dejadas de lado. Así, un resultado global alentador en cuanto al número de ratificaciones puede dar una imagen engañosa de la medida en que las diversas categorías abarcadas por los objetivos estratégicos se han puesto en práctica.

61. No se puede negar que, dada la interdependencia e indivisibilidad de los objetivos a los que se hace referencia en la primera parte de este informe, el enfoque tradicional de la OIT de elaborar y promover cada uno de sus objetivos por separado no parece ser la forma más adecuada de optimizar su impacto. Para ser más precisos, el hecho de que la OIT sea mucho más elocuente acerca del contenido de cada uno de los objetivos que acerca de la forma de conciliarlos de la manera más eficaz posible, puede afectar su credibilidad a largo plazo en el contexto de la globalización, en el que este aspecto es motivo de creciente preocupación para todos los gobiernos.

62. El concepto de «trabajo decente» y su aplicación a través de la formulación estratégica del presupuesto y la gestión basada en los resultados apunta a superar esta yuxtaposición (el «enfoque de autoservicio»), ya que proporciona una visión integrada de los objetivos y de su puesta en práctica. Dado el fuerte apoyo con que ha contado esta visión tanto dentro como fuera de la Organización, el enorme desafío al que se enfrenta ahora la OIT es traducir esa visión en hechos concretos.

63. La solución no consiste en recurrir a medios de acción de mayor alcance o más coercitivos con miras a la realización de cada objetivo estratégico. Se trata en cambio de utilizar la persuasión de manera eficaz para alentar a los Miembros a que adopten un enfoque integrado. El verdadero desafío que se plantea pues a la Organización consiste en dar el ejemplo, haciendo una utilización mucho más integrada y racional de los medios de acción variados y eficaces de la OIT y poniendo mayor énfasis en su principal ventaja comparativa, esto es, el tripartismo. Los países se enfrentan también con la necesidad de mejorar su propia coherencia interna en la formulación de políticas públicas, así como en cuanto a sus posturas en las diferentes organizaciones internacionales. Un mayor énfasis por parte de la OIT en la

integración de los cuatro objetivos estratégicos en el contexto de las políticas contribuiría sin duda a ese esfuerzo.

64. Aunque se han alcanzado logros considerables en este ámbito, queda aún mucho por hacer para mejorar la capacidad de persuasión de la OIT mediante una utilización coherente de sus tres principales medios de acción:

- la cooperación técnica, mediante la ampliación y el refuerzo de los programas de trabajo decente por país (PTDP);
- la investigación y la verificación de las sinergias entre los objetivos, mediante análisis empíricos y el intercambio de información y de experiencias, y
- la promoción, para alentar a los Estados Miembros (quizá en la forma de una acción normativa) a que apliquen políticas sociales y económicas integradas.

## B. Modalidades para fomentar las sinergias entre los objetivos

### 1. Actividades de cooperación técnica que refuercen el potencial de los PTDP para promover un enfoque integrado

65. Las actividades de cooperación técnica financiadas con cargo al presupuesto de la OIT o con recursos extrapresupuestarios son uno de los medios más evidentes de que dispone la Organización para persuadir a sus Miembros a fin de que promuevan sus objetivos. Como se indica en la resolución relativa a la función de la OIT en la cooperación técnica adoptada en la 95.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006:

El Programa de Trabajo Decente ha recibido reconocimiento internacional, y la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 definió el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como objetivos mundiales y elementos esenciales de las estrategias nacionales de desarrollo. La OIT es el foro idóneo para hacer verdaderamente factibles y compatibles la creación de empleo con puestos de trabajo de calidad, por una parte, y los derechos en el trabajo con el progreso económico, por la otra ... El Programa de Trabajo Decente exige la elaboración y puesta en marcha de programas nacionales que permitan promover de manera integrada los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. El tripartismo, el diálogo social y la igualdad de género constituyen tanto un fin como un medio a la hora de ejecutar los programas de cooperación técnica <sup>1</sup>.

66. La adopción de los PTDP marcó una etapa importante en los esfuerzos de la OIT tendentes a promover enfoques más coherentes de la cooperación técnica mediante la puesta en práctica de objetivos adaptados al contexto de cada país. Los PTDP tienen por finalidad promover el trabajo decente, como «elemento vital de las políticas de desarrollo» y como «objetivo a nivel nacional» del Gobierno y los interlocutores sociales. Los PTDP tienen en cuenta los objetivos de desarrollo definidos en el plano internacional, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), y al mismo tiempo basan su acción en los objetivos de desarrollo de cada país. Los PTDP han avanzado de forma considerable durante los últimos años. Además, el Programa y Presupuesto para 2008-2009 ha establecido como meta específica la asignación del 70 por ciento de los recursos de los programas regionales y el 40 por ciento de los recursos de los programas técnicos de la sede a actividades desplegadas en el marco de los PTDP para finales de 2009 <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-19.pdf>, véanse párrafos 4-5.

<sup>2</sup> OIT: *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2008-2009*, Consejo de Administración, 298.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, marzo de 2007, documento GB.298/PFA/13, párrafo 57.

**Recuadro 3.1****El trabajo decente y los ODM**

El Programa de Trabajo Decente de la OIT contribuye al logro de los ocho ODM en el contexto de la lucha contra la pobreza mundial.

Reducir a la mitad la proporción de la población mundial con un ingreso inferior a 1 dólar diario (**Objetivo 1**) y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (**Objetivo 8**) son objetivos globales encaminados a la reducción de la pobreza.

Estos objetivos, junto con el **Objetivo 7** relativo al desarrollo sostenible, se apoyan en el trabajo decente para su consecución.

El logro del **Objetivo 3** sobre la igualdad de género es una condición para la consecución de todos los ODM y la cuestión de la igualdad de género está integrada en toda la labor de la OIT.

El trabajo decente para los padres de familia, la transición sin dificultades de la escuela a la vida laboral y la eliminación del trabajo infantil son factores esenciales para alcanzar el objetivo de la educación primaria universal (**Objetivo 2**). La protección social contribuye directamente a la realización de los ODM relacionados con la salud (**Objetivos 4, 5 y 6**), y otros aspectos del Programa de Trabajo Decente contribuyen de manera indirecta.

El respeto de los **derechos en el trabajo** sustenta el progreso hacia la reducción de la pobreza y refuerza al mismo tiempo la **democracia** y respalda la **paz**. La libertad sindical y de asociación y la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación hacen posible que las personas se liberen de la pobreza.

El **diálogo** efectivo entre el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores favorece la promoción de reformas de política integradoras. Las instituciones que impulsan el diálogo social contribuyen a una mejor gobernanza y a la **estabilidad** social, condiciones indispensables para la realización de todos los ODM.

Fuente: OIT: *El Trabajo Decente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, carpeta de informaciones de la OIT, septiembre de 2005 (véase también <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/exrel/mdg/briefs/index.htm>).

67. Los PTDP son evidentemente una «labor en curso», y su potencial para persuadir a los Miembros a fin de que promuevan, de manera coherente, los aspectos cuantitativos y cualitativos del trabajo decente en su conjunto sigue siendo un desafío<sup>3</sup>. Por ejemplo, se ha puesto en tela de juicio si la terminología utilizada para estos programas es coherente<sup>4</sup>. Además, se ha afirmado que los interlocutores sociales no siempre han participado en la definición del contenido de los PTDP y en su ejecución<sup>5</sup>. Se ha señalado que, en muchos aspectos, los PTDP no siempre atribuyen la misma importancia a todos los componentes del trabajo decente, sino que hacen hincapié en algunos de ellos de manera desproporcionada, lo que puede ir en detrimento de los demás<sup>6</sup>. Por último,

<sup>3</sup> Como se indica en la primera parte de este informe, los distintos elementos y el ritmo de aplicación dependen de cada Miembro, pero si se pasa por alto uno u otro de los aspectos se corre el riesgo de distorsionar la naturaleza integrada del concepto de trabajo decente. Aún no se han establecido mecanismos para evaluar en qué medida los PTDP se están llevando a cabo realmente de manera eficaz y coherente.

<sup>4</sup> OIT: *Informe de la Comisión de Cooperación Técnica*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/16 (Rev.), intervención del Sr. Jeetun (Empleadores), párrafo 9.

<sup>5</sup> OIT: *Informe de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, noviembre de 2006, documento GB.297/11/1 (Rev.), intervención del Sr. Barde (Empleadores), párrafo 117.

<sup>6</sup> «El Grupo [Trabajadores] había constatado que, en la actual ronda de aplicación de los PTDP, no se había atribuido la misma importancia a todos los componentes del trabajo decente. A ese respecto, cabía mencionar específicamente el componente relativo a las normas, y en particular a los Convenios núms. 87 y 98. Habida cuenta de que los PTDP deben componerse de cuatro elementos de igual importancia de manera integrada y equilibrada, el Sr. Etty solicitó que, en el futuro, estos cuatro elementos se tuvieran más en cuenta en los PTDP, y

se ha sugerido que los PTDP deberían ser evaluados a fin de extraer información de los resultados obtenidos <sup>7</sup>.

68. Esta lista de posibles mejoras podría sin duda ampliarse o complementarse. El hecho de poner énfasis en la necesidad de una movilización más activa de recursos para promover y desarrollar estos PTDP podría implicar una mejora del apoyo técnico. Como se destacó durante las discusiones sobre la cooperación técnica celebradas en la reunión de 2006 de la Conferencia Internacional del Trabajo, los fondos asignados para los PTDP con cargo al presupuesto ordinario son relativamente limitados; de ahí la necesidad de prever financiación externa, sobre una base voluntaria y en el marco de acuerdos de «solidaridad» a los que se hace referencia en el capítulo 4 del presente informe.

69. Evidentemente todos estos aspectos hacen necesario un examen en profundidad que trascendería el alcance del presente informe. Puede ser útil, no obstante, esbozar brevemente tres posibles planteamientos al respecto.

70. En primer lugar, el Consejo de Administración podría establecer un marco institucional para una supervisión integrada de los PTDP. La Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración podría, por ejemplo, elaborar los principios para la coordinación y evaluación de los programas, teniendo en cuenta la discusión sobre el presente informe que podría tener lugar en la reunión de junio de 2007 de la Conferencia. Sin prejuzgar las posibles modalidades de este marco institucional, parecería adecuado, tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la oportunidad, lograr un equilibrio entre una supervisión central (necesaria para garantizar un nivel adecuado de coherencia y compatibilidad entre todos los programas) y el respeto de las circunstancias específicas regionales, subregionales y nacionales, permitiendo a los países que se expresen de manera tripartita con arreglo a modalidades apropiadas.

71. El segundo planteamiento podría consistir en un acuerdo marco. Este mecanismo contractual comprometería al Estado a utilizar todos los medios necesarios con el fin de elaborar y poner en práctica una estrategia de trabajo decente acorde con la situación y los objetivos del país. Por su parte, la Organización proporcionaría asistencia técnica y financiera para lograr esos objetivos. La idea de los acuerdos marco como medio para reforzar la acción en pro del trabajo decente fue propuesta por primera vez por un grupo de expertos en seguridad social y derecho laboral internacional en el contexto de un estudio sobre la forma de dar seguimiento al nuevo consenso en materia de seguridad social al que se llegó en la reunión de la Conferencia de 2001 <sup>8</sup> (véase el recuadro 3.2: Un acuerdo marco y acuerdos nacionales para la promoción del trabajo decente en los Estados Miembros). Este planteamiento, que no debería considerarse como una alternativa al planteamiento anterior, podría constituir un aporte útil para un posible grupo de trabajo u otro mecanismo similar. En todo caso, los dos planteamientos tendrían que coordinarse en el Consejo de Administración. Ambos podrían contribuir a la reforma de las Naciones Unidas y la racionalización de la ayuda para el desarrollo.

se reflejaran en los informes futuros y en la información sobre los resultados alcanzados.» OIT: *Informe de la Comisión de Cooperación Técnica*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/16 (Rev.), párrafo 18.

<sup>7</sup> OIT: *Informe de la Comisión de Cooperación Técnica*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/16 (Rev.), intervención del Vicepresidente empleador, párrafo 15.

<sup>8</sup> «Social protection and decent work: new prospects for international labor standards» («Conclusion: The outlines of a framework agreement on the extension of social protection», por Alain Supiot), en *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 27, núm. 2, 2006.

72. El tercer planteamiento podría consistir, siempre dentro del marco de la asistencia, en proporcionar a los Miembros herramientas de *autoevaluación* para ayudarles a evaluar sus progresos respecto de un objetivo pero de manera autónoma, sin tratar de establecer un sistema de clasificación.

### Recuadro 3.2

#### Un acuerdo marco y acuerdos nacionales para la promoción del trabajo decente en los Estados Miembros

En el contexto del seguimiento de la discusión general sobre la seguridad social celebrada en la reunión de la Conferencia de 2001<sup>1</sup>, se formuló una propuesta innovadora. Esta propuesta se refiere únicamente a la ampliación de la seguridad social. Ahora bien, nada impide que se le dé un alcance más amplio para garantizar una promoción específica del trabajo decente en los Estados Miembros.

Esto podría consistir en un mecanismo contractual constituido por dos componentes: por un lado, un acuerdo marco adoptado por la Organización (que podría además ser el resultado de un documento que sirviera de referencia en la materia), que incluyera, por ejemplo, los principios de metodología a los que se hace referencia en el capítulo 1, y, por otro lado, acuerdos nacionales concluidos entre la OIT, el Estado interesado y otras partes interesadas con miras a elaborar y poner en práctica un plan nacional para promover el trabajo decente. El acuerdo marco constituiría la parte del mecanismo que proporciona un marco jurídico y define las reglas para concluir los acuerdos nacionales.

El acuerdo marco podría también establecer cláusulas relativas a los métodos y medios que han de utilizarse para formular y poner en práctica los planes nacionales de promoción del trabajo decente, que deberían abordarse necesariamente en los acuerdos nacionales. Según el esquema propuesto por los expertos, en la parte correspondiente a los métodos se deberían considerar por lo menos cuatro cuestiones: la movilización de los conocimientos locales; las modalidades para aplicar el principio de participación; la fijación de prioridades, y la elaboración de indicadores específicos con los que se podrían evaluar los progresos realizados con miras a plasmar esas prioridades.

Los acuerdos nacionales para promover el trabajo decente se concluirían, a su vez, sobre la base del acuerdo marco entre la OIT, el Estado interesado y otras partes interesadas (instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo, organizaciones internacionales, organismos nacionales de desarrollo, etc.). Estos acuerdos constarían de dos partes: una parte fija y una parte negociable. La parte fija implicaría el cumplimiento de los principios rectores del trabajo decente estipulados en el acuerdo marco. La parte negociable de los acuerdos tendría por finalidad determinar el método para elaborar el plan nacional destinado a promover el trabajo decente, ajustándose a las indicaciones metodológicas definidas en el acuerdo marco. Asimismo, los acuerdos nacionales deberían determinar los recursos que la OIT y las partes interesadas movilizarían para contribuir a la elaboración y puesta en práctica de dicho plan. En virtud de este contrato el Estado interesado se comprometería a utilizar todos los medios necesarios de que disponga para elaborar y poner en práctica un plan destinado a promover el trabajo decente, adaptado a la situación del país y a los objetivos que éste se haya fijado en ese ámbito. A su vez, la OIT y las otras partes interesadas se comprometerían a proporcionar asistencia técnica y financiera para la realización efectiva de esos objetivos.

<sup>1</sup> «Social protection and decent work: New prospects for international labor standards», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 27, núm. 2, 2006.

73. Se alentaría a cada país en particular a elaborar métodos estadísticos para determinar el número de trabajadores que tienen acceso a trabajo decente y la evolución de esa cifra a lo largo del tiempo. Los países tendrían que definir por sí mismos qué indicadores estadísticos son los más apropiados para esa finalidad, de acuerdo con los principios generales a los que se hace referencia en el capítulo 2. Algunos países ya han

tomado iniciativas de esa índole<sup>9</sup>. La estrategia de la OIT para alentar a los Miembros en este sentido podría articularse en torno a los tres aspectos siguientes: primero, promover un diálogo tripartito en el plano de cada país a fin de establecer una lista de indicadores para el trabajo decente; segundo, proporcionar asistencia técnica para evaluar indicadores alternativos de trabajo decente; y tercero, ayudar a los países a elaborar una estrategia de seguimiento que comprenda la recopilación y el análisis de datos.

## 2. Verificación empírica de las sinergias entre los objetivos estratégicos mediante la «fertilización mutua» de las experiencias

74. Los esfuerzos de la OIT para alentar a los Miembros a que hagan frente al desafío de promover sus objetivos estratégicos tropiezan cada vez más con la percepción — y en algunos casos quizá la realidad — de que la libre circulación de bienes y capitales a nivel internacional puede frenar el impulso de los países para perseguir ciertos objetivos de desarrollo económico y de progreso social. La OIT ha argumentado una y otra vez que la puesta en práctica de sus objetivos entraña considerables ventajas económicas y en materia de productividad, que pueden aumentar la competitividad de las economías nacionales. Si bien hay abundante documentación en apoyo de este punto de vista, el hecho es que los esfuerzos desplegados no parecen haber tenido hasta ahora el impacto deseado. Esto se explica quizá porque, debido a la falta de recursos analíticos suficientes y de una metodología clara, este punto de vista se expone a la crítica de «mucho ruido y pocas nueces».

75. Desde la perspectiva de este informe, el desafío al que se enfrenta la OIT a la hora de ayudar a sus Miembros reside en complementar la inmensa labor que ya ha realizado, y sigue realizando, para precisar el contenido específico y el significado de esos objetivos. Esto requiere un asesoramiento práctico en materia de políticas sobre cómo conciliar esos objetivos en la forma más eficaz posible, en lugar de dejar que se ocupen de este asunto otras organizaciones cuyo asesoramiento reflejará naturalmente sus propios objetivos y su propia visión<sup>10</sup>. A este respecto, la OIT se basa en la experiencia práctica de sus mandantes tripartitos en materia de elaboración de políticas que fijen objetivos sociales fundados en las realidades económicas. Asimismo, en comparación con otras organizaciones, el enfoque tripartito de la OIT fomenta la titularidad nacional de las políticas que reflejan sus objetivos estratégicos y no están asociadas con la imposición de condiciones.

76. Es necesario determinar pues cómo se podría proporcionar ese asesoramiento práctico en materia de políticas de forma que resulte viable y abordable financieramente a la vez. Estas cuestiones han dado lugar a análisis complejos y contradictorios, en particular sobre el tema de las posibles sinergias y las formas de conciliar la protección social y el empleo. La experiencia reciente en muchos países parecería sugerir que hay una serie de limitaciones que, en distinto grado, constituyen un desafío para muchos países y mandantes/partes interesadas. Entre esas limitaciones se incluyen los límites del modelo de crecimiento basado en las exportaciones, los límites del desarrollo industrial,

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, algunos países utilizan la tasa de desempleo así como el porcentaje de trabajadores pobres para evaluar el trabajo decente. Otros han optado por indicadores como el porcentaje de trabajadores con cobertura de seguridad social, la desigualdad salarial entre hombres y mujeres, el porcentaje de niños que trabajan y el porcentaje de trabajadores amparados por acuerdos de negociación colectiva.

<sup>10</sup> Así, la posible influencia sobre la competitividad del nivel de los presupuestos nacionales y del contenido de las políticas fiscales y de gasto público ha podido llevar a ciertas organizaciones competentes en materia económica a proporcionar un asesoramiento sobre las prioridades que ha interferido a veces con los esfuerzos de la OIT encaminados a promover sus objetivos estratégicos.

la disminución de los salarios en términos reales y el aumento de la desigualdad de ingresos.

77. Una forma en que la OIT puede aportar una contribución en ese sentido es la elaboración de informes bien fundados desde el punto de vista analítico. Otra consiste en convertir las conclusiones de esos informes en orientaciones políticas que sean aceptadas. Hay una constante sucesión de nuevos informes, tanto en el plano internacional como en el nacional, pero el impacto que podrían tener respecto de la orientación de las políticas y las actividades concretas no siempre está a la altura de su valor científico o la atención que suscitan en los medios de comunicación al publicarse. Aunque pueda resultar difícil para la Organización contar con conocimientos de vanguardia en todas las áreas en vista de las actuales circunstancias presupuestarias, la OIT cuenta no obstante con la ventaja comparativa de su composición universal y tripartita que le permite, por un lado, basarse en los conocimientos especializados y técnicos disponibles en el plano nacional y, por el otro, proporcionar un foro sin igual en el que la existencia de esas sinergias y las consecuencias derivadas de las mismas pueden discutirse libremente con pleno conocimiento de los hechos.

78. La OIT puede pues desarrollar la ventaja comparativa que se deriva de su composición tripartita y universal fomentando entre sus mandantes una mejor comprensión empírica de la interdependencia de las sinergias mediante una «fertilización mutua» de las experiencias; en otras palabras, analizando y dirigiendo una discusión tripartita sobre experiencias concretas.

79. Esta fórmula ya tiene precedentes, puesto que ha sido experimentada con éxito en la forma de «estudios por país» para analizar las repercusiones de la globalización y la liberalización del comercio sobre las realidades y las políticas sociales, que se llevaron a cabo de forma voluntaria en siete países entre 1997 y 1999 <sup>11</sup>.

80. Podría utilizarse una fórmula similar con una perspectiva más amplia y centrada en menor medida en la globalización. El objetivo podría ser por ejemplo examinar, sobre la base de casos específicos, en qué medida los esfuerzos concertados para abordar simultáneamente los diversos objetivos estratégicos del trabajo decente han ayudado a los países interesados a adaptarse a los rápidos cambios y a aprovechar al máximo las nuevas oportunidades para el avance individual y colectivo, repartiendo al mismo tiempo de manera equitativa los costos que tales ajustes entrañan en un mercado mundial competitivo. Los puntos siguientes podrían ayudar a ilustrar esta opción.

---

<sup>11</sup> Los estudios por país se llevaron a cabo bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional. La idea se planteó por primera vez durante la discusión relativa al programa de trabajo y el mandato del Grupo de Trabajo en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 1996, en la cual se sugirió que la Oficina emprendiese una serie de estudios de casos para analizar las repercusiones sociales de la globalización y de la liberalización del comercio en ciertos números de países (documento GB.265/WP/SDL/1/1). El Director General creó un equipo especial para preparar un marco analítico y llevar a cabo los estudios. La Oficina presentó tres informes sobre la marcha de los estudios por país al Grupo de Trabajo: en noviembre de 1997 (documento GB.270/WP/SDL/1/2), en noviembre de 1998 (GB.273/WP/SDL/29) y en marzo de 1999 (documento GB.274/WP/SDL/2), antes de elaborar su informe final sobre los estudios acerca de las repercusiones sociales de la globalización completados en siete países (Bangladesh, Chile, República de Corea, Mauricio, Polonia, Sudáfrica y Suiza) en noviembre de 1999 (documento GB.276/WP/SDL/1). En el prefacio del estudio por Raymond Torres titulado «Hacia una economía mundial socialmente sostenible: Un análisis de los pilares sociales de la globalización» (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2002), Juan Somavia señaló lo siguiente: «En una fase bastante temprana, el Grupo de Trabajo llegó a considerar que, antes de especular sobre los diversos tipos de posibles respuestas a los efectos de la liberalización del comercio y a la globalización de la economía, era aconsejable tener una idea empírica mejor de la naturaleza y de la magnitud de sus efectos. De ahí la decisión de realizar un cierto número de 'estudios de países', elegidos para ofrecer una muestra equilibrada de las situaciones y de los niveles de desarrollo».

### Recuadro 3.3

#### Exámenes *inter pares* en organizaciones internacionales

Según la OCDE, los exámenes *inter pares* pueden describirse como un examen y evaluación sistemáticos de los resultados de un Estado por parte de otros Estados, con el fin último de ayudar al Estado que se examina a mejorar su formulación de políticas, adoptar prácticas óptimas y cumplir las normas y principios establecidos (OCDE, documento SG/LEG(2002) 1, pág. 4). Los exámenes *inter pares* llevados a cabo en organizaciones internacionales engloban pues una combinación de actividades entre diversos actores: el órgano colectivo en el cual se lleva a cabo el examen, el país que se examina, el (los) país(es) que examina(n) a dicho Estado y la secretaría. El propósito de esta práctica es establecer un proceso de aprendizaje mutuo entre todos los actores sobre la base de un procedimiento no contradictorio basado en una sólida confianza mutua. Con el fin de persuadir al país que se examina para que cumpla sus obligaciones, los «examinadores» ejercerán presión en el proceso de examen mediante la definición de las prácticas óptimas (clasificación) y la determinación de los que presentan un bajo nivel de cumplimiento.

Los mecanismos de examen *inter pares* en las organizaciones internacionales y regionales utilizan diversas modalidades en cuanto al papel de la secretaría, la medida en que los examinadores participan en el proceso de evaluación, la transparencia del proceso y el aporte de la sociedad civil (de acuerdo con la naturaleza y los objetivos de la organización de que se trate). Entre los múltiples mecanismos de examen *inter pares* en las organizaciones internacionales y regionales se incluyen los siguientes: el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC); las consultas en virtud del «artículo IV» del Fondo Monetario Internacional (FMI); los exámenes *inter pares* sobre el medio ambiente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE); El Mecanismo de examen entre los propios países africanos; los planes de acción individuales de la Asociación de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), y los múltiples exámenes *inter pares* llevados a cabo por la OCDE (por ejemplo, en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD))<sup>1</sup>.

El recientemente creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptará también al parecer un mecanismo de examen *inter pares*: el 15 de marzo de 2006 la Asamblea General aprobó un proyecto de resolución sobre el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, en el que se prevé que se realizará «un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad». Aunque las modalidades de este mecanismo no se han definido aún, «el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones» (Asamblea General, Resolución A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, párrafo dispositivo 5, e)). No hay ambigüedad en cuanto a que cada Estado será objeto de investigaciones periódicas sobre la base de *todos* los derechos humanos.

<sup>1</sup> Con respecto a los exámenes *inter pares* en la OCDE véase: OCDE – Primer Foro Regional de Asia Sudoriental, Yakarta, 23-24 de enero de 2007, titulado «Peer Review Mechanism for Policy Review».

*Pautas para los estudios por país*

81. En el caso de los estudios por país antes mencionados, el Consejo de Administración había aprobado sobre una base *ad hoc* las pautas correspondientes, tal como propuso la Oficina al Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional<sup>12</sup>. El Consejo de Administración podría seguir este precedente, sobre todo si el ejercicio se lleva a cabo una vez más de manera experimental.

82. Dicho esto, también se podría prever una fórmula más ambiciosa en el estilo de los «exámenes *inter pares*» que han tenido considerable éxito en varios contextos regionales y universales. Dos mecanismos revestirían particular interés desde este punto de vista: el método de coordinación abierto (MCA), adoptado por la Cumbre de la Unión Europea en marzo de 2000, y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

83. Este tipo de mecanismo implica, no obstante, un avance «cualitativo» en la medida en que no se limitaría a los Miembros que hayan aceptado asociarse con dichos estudios sino que, por lo menos en teoría, sería aplicable a todos los Miembros; por lo tanto, requeriría muy probablemente un marco institucional o jurídico específico, al cual se vuelve a hacer referencia en el capítulo 5.

**Recuadro 3.4****Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC**

El órgano encargado de los exámenes de las políticas comerciales (EPC) de la Organización Mundial del Comercio es el Organismo de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC). El propósito de dichos exámenes, según el acuerdo pertinente, es garantizar una mayor transparencia en la aplicación de las diversas disciplinas. Cabe destacar que aunque su objetivo es garantizar una mayor comprensión y transparencia en la aplicación de las diversas disciplinas comerciales, estos exámenes no constituyen en modo alguno un mecanismo de supervisión, ni tampoco pretenden invadir el ámbito del mecanismo de solución de diferencias. De hecho, pueden examinar aspectos de la política comercial que no están abarcados — o trascienden — las obligaciones contenidas en los acuerdos (por ejemplo, en el ámbito de la adquisición de bienes y servicios). Los países en desarrollo consideran ahora estos exámenes de manera favorable. Este mecanismo no sólo les permite obtener asistencia técnica para elaborar su política comercial sino también presentar una imagen responsable a los inversores. El MEPC es un mecanismo obligatorio establecido en virtud de un tratado. La periodicidad de los exámenes varía, sin embargo, de acuerdo con el «peso» comercial del Miembro que se examine.

<sup>12</sup> «Los objetivos de estos estudios por país, así como del informe de síntesis de los mismos son: *a*) contribuir a esclarecer tanto en el plano empírico como en el plano conceptual el debate sobre la cuestión de las dimensiones sociales de la mundialización, y *b*) determinar qué medidas podrían contribuir a mejorar los beneficios de la mundialización, reduciendo al mismo tiempo los eventuales costos sociales que se deriven de este proceso». *Informe de los progresos realizados en los estudios por país sobre las repercusiones sociales de la mundialización*, Consejo de Administración, 273.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1998, documento GB.273/WP/SDL/2, párrafo 1.

### Recuadro 3.5

#### El método abierto de coordinación (MAC) del Consejo Europeo

El MAC fue adoptado por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000. Este método de gobernanza ha cobrado considerable importancia en la Unión Europea y abarca cada vez más ámbitos de política, en particular la protección social y la inclusión social. El MAC utiliza un enfoque voluntario e intergubernamental basado en mecanismos del denominado «Derecho indicativo» y el aprendizaje mutuo. El objetivo de este método es aumentar la convergencia de las políticas en ámbitos que siguen siendo responsabilidad primaria de los gobiernos nacionales mediante exámenes *inter pares* y el intercambio de prácticas óptimas. En contraste con el «método comunitario», el MAC tiene por finalidad una coordinación más que una armonización de las políticas nacionales. Al introducirlo formalmente, el Consejo Europeo de Lisboa definió el método abierto de coordinación en torno a los cuatro aspectos siguientes: 1) establecer directrices con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijan a corto, medio y largo plazo; 2) establecer indicadores y puntos de referencia cualitativos y cuantitativos; 3) plasmar estas directrices en medidas de política nacional y regional, y 4) organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> EPHA briefing for Members: An introduction to the Open Method of Coordination (OMC), octubre de 2004, pág. 7, véase: [http://www.epha.org/IMG/pdf/EPHA\\_briefing\\_on\\_OMC\\_AJ\\_20050216final.pdf](http://www.epha.org/IMG/pdf/EPHA_briefing_on_OMC_AJ_20050216final.pdf).

#### Selección de casos/experiencias que han de estudiarse

84. La experiencia de la OIT con los estudios voluntarios por país resultó razonablemente compatible con la preocupación de contar con una «muestra» de situaciones y prácticas y permitió extraer enseñanzas con un alcance mucho más amplio. Las oportunidades de intercambiar informaciones y experiencias son muy apreciadas por los mandantes y han resultado en muchas ocasiones un poderoso estímulo para que los países encuentren vías para elaborar políticas y también para avanzar con respecto a la ratificación de las normas<sup>13</sup>.

#### Modalidades del examen

85. En el caso de los estudios por país, la Oficina preparó un análisis pormenorizado y organizó discusiones tripartitas *in situ*. Sería perfectamente viable perfeccionar esas modalidades introduciendo algunos aspectos interesantes de los sistemas de «examen *inter pares*» existentes, aun cuando el marco institucional para establecer un sistema de esa índole no exista todavía: por ejemplo, combinando de manera más o menos oficial y con distintos elementos según los casos, un análisis externo y una evaluación tripartita por el país de que se trate.

#### Marco institucional

86. El marco más apropiado sería el Consejo de Administración, pero habría que determinar si el examen debería tener lugar en una sesión plenaria, en un grupo de trabajo (como en el caso de los estudios por país) o en una comisión del Consejo de Administración. El procedimiento flexible de un grupo de trabajo está bien difundido y debería tenerse en cuenta en su debido momento. En dicho marco no se prevé la redacción de actas oficiales pero sí se prevé la posibilidad de permitir que intervengan personas que no sean miembros del Consejo de Administración a las que se haya invitado a participar en las discusiones.

<sup>13</sup> Un ejemplo de ello es el plan de acción para promover la ratificación y aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en cuyo marco se han llevado a cabo seminarios en varios países para explicar el contenido del Convenio y de qué manera los países lo están poniendo en práctica.

*Resultado de los estudios*

87. Estos exámenes por país podrían proporcionar beneficios adicionales tanto para los países como para los Miembros en su conjunto. Para los países, esto podría interesarles en términos de cooperación técnica y de inversión. En cuanto a los Miembros en su conjunto, estos exámenes les brindarían la oportunidad de extraer ideas de la información proporcionada para verterlas en su propia política social. Desde este punto de vista, sería lógico incluir en el examen general del trabajo decente, que se sometería periódicamente a la Conferencia Internacional del Trabajo, un capítulo en el que se hiciera un balance de los exámenes de la política social y de la información extraída de esos exámenes por país.

*Infraestructura/costo*

88. La experiencia de los siete estudios por país que se llevaron a cabo entre 1998 y 1999 mostró que era posible obtener resultados que, en ese entonces, fueron recibidos con mucho interés por parte del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización y el Consejo de Administración. Si se considera este asunto desde un punto de vista mucho más amplio, es totalmente lógico y comprensible pensar que sería necesario no obstante prestar atención a las modalidades de preparación y examen de las experiencias por país. Esto implicaría considerar formas para reducir la carga que representan los informes existentes así como las duplicaciones, y aprovechar al máximo los informes preparados para otros fines. Un objetivo general de la reforma de acuerdo con los aspectos examinados consistiría en reducir el volumen de los informes y las discusiones *ad hoc* mediante un mecanismo centrado en el objetivo específico de promover programas integrados de trabajo decente en el plano nacional, medir su impacto e incrementar las oportunidades para entablar diálogos constructivos con miras a definir estrategias de desarrollo coherentes.

## 3. Actividades de «promoción» y estímulo normativo

89. Es oportuno considerar si las herramientas normativas de la OIT podrían también ser útiles junto con otros medios de acción para alentar a los Miembros a que adopten políticas integradas. El objetivo consistiría en estimular la elaboración de políticas coherentes y globales para promover todos y cada uno de los objetivos estratégicos del trabajo decente, independientemente de que el país de que se trate esté obligado por los instrumentos pertinentes o no. Al reflexionar sobre esta posibilidad, vale la pena recordar que la OIT cuenta ya con un instrumento integrado sobre la cuestión de amplio alcance de la política social. Aunque el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), ha perdido actualidad, puesto que fue redactado para abordar las necesidades específicas de los nuevos Estados independientes en el período inmediatamente posterior a la época colonial, este instrumento ilustra no obstante las posibilidades de reunir una serie de temas en un instrumento destinado a promover de manera integrada el desarrollo económico y el progreso social.

90. El «valor añadido» de un enfoque normativo de esta índole podría ser bastante considerable en cuanto a sus repercusiones, su seguimiento y su contenido, incluso si reviste — como debería ser el caso — una forma puramente promocional y no vinculante<sup>14</sup>. Este valor añadido, incluido el establecimiento de una base jurídica para un posible sistema de exámenes *inter pares*, se explicita con más detalle en el capítulo 5.

<sup>14</sup> La elección de un instrumento vinculante, como ocurrió en el caso del Convenio núm. 117, parecería contraria al propósito mismo de la promoción universal de los objetivos del trabajo decente, que es inherente al enfoque propuesto.

## Capítulo 4

---

### Nuevas asociaciones en pro del trabajo decente

91. La asombrosa adhesión por parte de la comunidad internacional que ha suscitado la labor de la OIT en años recientes plantea sin embargo algunos importantes retos institucionales, como se indica en el prefacio. La OIT tiene que hacer frente a esos retos en un mundo muy distinto a aquel en el cual fue creada: los medios que se le dieron entonces eran completamente revolucionarios, pero estaban destinados esencialmente a promover sus objetivos en el ámbito de los Estados y a través de ellos. Desde entonces, han aparecido muchos actores y factores sobre los cuales la OIT no tiene una influencia directa, tales como los fenómenos de integración y agrupación de Estados en torno a objetivos comunes, generalmente económicos, pero que también pueden incluir una dimensión social. Las organizaciones internacionales con competencias en las esferas financiera, económica o comercial se han hecho más fuertes y en la actualidad ejercen una influencia considerable sobre las opciones en materia de política social de sus miembros que va más allá de los mandatos de esas organizaciones. Por otra parte, un número cada vez mayor de entidades que no son Estados, pero tampoco organizaciones internacionales, goza de una influencia creciente. De acuerdo con una nueva forma de «sabiduría convencional», la aparición de estos nuevos fenómenos ha dado crédito a la idea de que, como resultado del debilitamiento del papel y la capacidad de los Estados, ha disminuido la influencia de la OIT. Sin embargo, el período reciente en el que se intensificó el ritmo de la globalización ha sido precisamente el período en el que la OIT ha recibido el mayor apoyo político. Esto indicaría que la visión del Programa de Trabajo Decente es objeto de una fuerte demanda, en un momento en que los medios y los recursos necesarios para responder a dicha demanda son muy limitados.

92. El fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT para dar a los Estados Miembros una asistencia digna de crédito requiere una reflexión sobre la capacidad de la OIT para contribuir a reforzar la capacidad de los Estados para asumir sus responsabilidades sociales. Es una tarea difícil, pero esencial para la credibilidad de la Organización. No obstante, puede apoyarse en dos consideraciones de importancia fundamental.

93. La primera es que el informe de la Comisión Mundial ha permitido volver a tener cierta perspectiva. Ha demostrado que la globalización «empieza en casa» y que, para ser sostenible, hay que reforzar el papel del Estado y devolverle su protagonismo. Ello es necesario para crear condiciones que permitan que cada país saque el máximo provecho de la globalización, y para garantizar una distribución justa de sus beneficios y sus costos — incluso por lo que se refiere a los ajustes y la precariedad — pues de otro modo se corre el riesgo de que sea rechazada.

94. La segunda consideración es que, si bien la propia OIT tal vez no disponga de todas las herramientas para abordar la nueva situación, en cambio sí dispone de los medios de persuasión que se derivan de la legitimidad y autoridad que le confiere su estructura tripartita, y puede utilizar estos medios, incluso trascendiendo la esfera de

sus mandantes. Cabe recalcar que no se trata de que imponga sus opiniones o de que otros conviertan en propias sus metas: en la mayoría de los casos la OIT simplemente necesita convencerlos de que las acciones que realiza para tratar de alcanzar sus propios objetivos son compatibles con otros intereses.

95. En el presente capítulo se examina de qué manera la OIT podría ejercer esta capacidad de persuasión con respecto a las tres categorías emergentes de actores y factores mencionados, a saber, las integraciones o agrupaciones interestatales que tienen una dimensión social; las organizaciones internacionales con competencias en esferas conexas; y los actores distintos de los Estados o de las organizaciones internacionales.

#### A. Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales: repercusiones sobre el papel de la OIT y la promoción de esfuerzos solidarios con miras al logro de los objetivos estratégicos del trabajo decente

96. La aparición de nuevas entidades de integración regional sin duda representa una de las innovaciones institucionales más importantes desde la creación del sistema de las Naciones Unidas. Una de las razones por las que han surgido es la necesidad de que cada Estado pueda contrarrestar el debilitamiento o la erosión de su capacidad institucional en el contexto de la globalización uniendo sus fuerzas para promover objetivos e intereses comunes, ya sea con criterios geográficos o de otro tipo. En Europa, estos esfuerzos han conducido a la creación de instituciones que están a mitad de camino entre las organizaciones internacionales tradicionales y una forma embrionaria de federalismo con una importante dimensión social que, en algunos casos, puede afectar la capacidad de los Miembros para aplicar de manera independiente los objetivos estratégicos de la OIT. Si bien la Constitución de la OIT no aborda de manera directa el fenómeno de las entidades regionales con competencias que pueden afectar directamente la capacidad autónoma de los miembros que las integran para aplicar algunos de sus objetivos estratégicos, en cambio sí contiene disposiciones relativas a los Estados federales <sup>1</sup>.

97. Este desafío no se debe a la falta de un marco institucional específico, dado que este problema ha sido superado mediante acuerdos de cooperación formales, en los que la OIT ha desempeñado un papel de pionera <sup>2</sup>. Proviene más bien de la proliferación reciente de

---

<sup>1</sup> Las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales no son las únicas que están desempeñando un papel cada vez más importante en esta esfera, también cabe tener en cuenta organizaciones híbridas tales como la Organización Internacional de Normalización (ISO). Véanse por ejemplo: OIT: *Progresos en relación con una posible colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, Consejo de Administración, informe del Director General, cuarto informe complementario, 297.ª reunión, noviembre de 2006, documento GB.297/19/4; *Colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (ISO)*, informe del Director General, quinto informe complementario 298.ª reunión, marzo de 2007, documento GB.298/15/5.

<sup>2</sup> Al demostrar una notable clarividencia en relación con la importancia histórica del fenómeno; véase, por ejemplo, el Preámbulo del Acuerdo relativo a la colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1952, en el cual se indica que: «la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Organización Internacional del Trabajo, deseosas de asentar sobre una base satisfactoria el desarrollo futuro de la colaboración ya existente entre sus organizaciones respectivas a fin de contribuir del mejor modo posible a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida, y reconociendo que dado el carácter supranacional de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tal colaboración plantea problemas de carácter nuevo cuyas soluciones deben hallarse progresivamente a la luz de los hechos, convienen en poner en vigor, con carácter de experiencia, el presente acuerdo, relativo a las consultas recíprocas y a la colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero». Publicado en: *Boletín Oficial* de la OIT, vol. XXXVI, 1953, núm. 7.

acuerdos o mecanismos concertados entre un número variable de copartícipes y regiones, que contienen una dimensión social, a menudo en forma de referencias específicas a los principios e incluso a las normas de la OIT, sin que la Organización pueda determinar el sentido o la pertinencia de estas referencias en relación con su propio mandato. Este es el contexto en el cual en marzo de 2006<sup>3</sup> se propuso a la Oficina que tal vez podría tratar más a fondo esta cuestión en el marco del presente informe. Si bien es imposible presentar un panorama general detallado de la situación, parece importante examinar al menos brevemente la importancia de este fenómeno desde el punto de vista de sus repercusiones sobre el Programa de Trabajo Decente, así como sobre los valores y principios constitucionales de la OIT, la pertinencia de sus normas, y sus procedimientos.

## 1. Repercusiones sobre el Programa de Trabajo Decente y sobre los valores y principios de la OIT

98. La OIT, conjuntamente con sus interlocutores de la comunidad internacional, con inclusión de la OMC, podría desempeñar un importante papel para ayudar a los miembros de los acuerdos de integración económica, sobre todo a los países en desarrollo, a idear y aplicar estrategias más integradas para fomentar el trabajo decente en un sistema comercial abierto. Este enfoque se vio respaldado por la conclusión de un estudio conjunto de la OIT y la OMC sobre comercio y empleo para el que se examinó un importante *corpus* de documentos sobre esos temas<sup>4</sup> (véase el recuadro 4.1). Con esta perspectiva en mente, es importante reflexionar sobre las distintas maneras en que podrían reforzarse los medios de acción de la OIT para ayudar a los mandantes a configurar los acuerdos regionales e internacionales de integración económica de modo que contribuyan a la promoción del Programa de Trabajo Decente.

99. La proliferación de mecanismos unilaterales y bilaterales, así como de acuerdos regionales, con o sin una dimensión social ha suscitado la atención principalmente de la OMC<sup>5</sup>. Varios organismos y grupos de examen han expresado preocupación y el propio Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha descrito estos mecanismos como una «bendición relativa» para el comercio internacional<sup>6</sup>. Desde el punto de vista del comercio multilateral, la obtención de un acceso privilegiado a un mercado grande puede disuadir al país interesado de seguir avanzando en el camino de la liberalización multilateral.

<sup>3</sup> OIT: *Quinto informe complementario: reforzamiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la mundialización*, informe del Director General, Consejo de Administración, 295.ª reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/16/5.

<sup>4</sup> Oficina Internacional del Trabajo y Secretaría de la OMC, *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*, estudio conjunto de la OIT y la Secretaría de la OMC, Ginebra, febrero de 2007. Este informe se examinó en marzo de 2007 en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización del Consejo de Administración de la OIT y recibió un amplio apoyo por el hecho de haber abierto muchas opciones constructivas de investigación y de formulación de políticas.

<sup>5</sup> Se estima que actualmente existen 300 acuerdos comerciales regionales, que representan más de la mitad del valor de los intercambios comerciales mundiales, es decir, 10,3 billones de dólares al año (W. Giles: *WTO to review regional accords*, Bloomberg, 11 de julio de 2006). En el contexto de los escasos progresos alcanzados en las conversaciones comerciales multilaterales, se han acelerado notablemente las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales. Véase por ejemplo, el acuerdo comercial que concertaron recientemente China y Chile y que entró en vigor el 1.º de octubre de 2006. El artículo 108 de ese acuerdo prevé comunicaciones y cooperación en relación con la seguridad laboral y social a través del Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en cuestiones laborales y de seguridad social.

<sup>6</sup> Discurso del Director General de la OMC, Pascal Lamy, «Steering Committee of the Parliamentary Conference on the WTO – IPU Headquarters», 22-23 de septiembre de 2005.

#### Recuadro 4.1

##### El comercio, las políticas y el trabajo decente

En un estudio conjunto sobre comercio y empleo que elaboraron recientemente las Secretarías de la OIT y la OMC se concluyó que las políticas comerciales y las políticas laborales y sociales interactúan entre sí y que una mayor coherencia de las políticas en estas dos esferas puede ayudar a garantizar que las reformas comerciales tengan efectos positivos considerables sobre el crecimiento y sobre la cantidad y la calidad del empleo<sup>1</sup>. En el estudio se subrayó que la liberalización del comercio da lugar a una reestructuración de la actividad económica en forma de cierre de empresas y pérdida de empleos en algunos sectores de la economía y de creación de nuevas empresas, inversiones para aumentar la producción y nuevos empleos en otros sectores. Por esta razón, se requieren políticas laborales y sociales para redistribuir algunos de los beneficios del comercio de los ganadores a los perdedores.

El vasto examen de los documentos necesarios para elaborar el estudio permitió confirmar este aspecto ampliamente observado de la integración económica internacional y señalar una serie de cuestiones de política pertinentes para la promoción del Programa de Trabajo Decente en países de todos los niveles de desarrollo. Los derechos fundamentales de los trabajadores son derechos humanos reconocidos universalmente y el hecho de respetarlos tiene efectos positivos porque propicia el diálogo social entre trabajadores, empleadores y gobiernos. Esto puede facilitar la formulación de soluciones prácticas para los retos que plantea la reforma del comercio, lo cual tiene un valor incalculable para promover un amplio apoyo social a las reformas económicas y fomentar una distribución más equitativa de las cargas y beneficios de la liberalización del comercio.

El fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo, en especial para idear y aplicar PTDP en los que se haga hincapié en abordar las repercusiones sociales de las reformas económicas podría ayudar a incrementar el apoyo a las reformas, así como facilitar la transición de un número importante de trabajadores del sector agrícola y de la económica informal hacia la economía formal con los menores contratiempos posibles. Además, en el estudio de la OIT/OMC se propone que una mejor coherencia de las políticas podría producir estrategias satisfactorias desde todos los puntos de vista, de manera que las políticas que sean beneficiosas para la equidad lo sean también para el crecimiento. Dado que es cada vez más difícil predecir el conjunto de calificaciones necesarias en un futuro empleo, los sistemas educativos tendrán que ser lo suficientemente flexibles para responder a los cambios económicos. Esto también subraya la necesidad de contar con sistemas integrales de formación profesional y de una formación continua en el empleo para promover la empleabilidad individual y la eficiencia económica global. Se determinó que los problemas de la respuesta de la oferta en los países en desarrollo incluían insuficiencias en materia de financiación, infraestructura material, telecomunicaciones, información y capital humano lo cual frenaba el ajuste del empleo, y que era necesario que el crecimiento de la productividad permitiera una mejora sostenida de las condiciones de vida y de trabajo en economías abiertas.

<sup>1</sup> *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas, op. cit.*

100. Desde la perspectiva de la OIT, los acuerdos de integración económica no necesariamente entrañan el riesgo de que se debilite la voluntad de los Estados de seguir orientándose hacia normas u objetivos sociales mundiales. Incluso podría decirse que probablemente ocurre lo contrario. Los acuerdos regionales que contienen una dimensión social pueden ser un medio para desarrollar mecanismos de cooperación y confianza que eviten el dilema que se subraya en el Preámbulo de la Constitución de la OIT según el cual «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que

deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países»<sup>7</sup>. El hecho de que la aceptación de esa dimensión social forme parte de un proceso de concesiones mutuas entre los copartícipes y no sea la expresión de una solidaridad completamente desinteresada no cambia en nada la situación<sup>8</sup>.

101. Esto también se aplica a otros tipos de mecanismos bilaterales o unilaterales, con inclusión del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), siempre y cuando cada Estado siga siendo, en principio, libre de cumplir las reglas si desea obtener ventajas. Esto se corresponde con el enfoque «voluntarista» de la OIT acerca de la aceptación de obligaciones internacionales inherentes al artículo 19, 5), *d*)<sup>9</sup>. Por lo tanto, parece no haber contradicción de principio entre esos mecanismos y los objetivos y valores constitucionales de la OIT; sin embargo, el contenido específico de la dimensión social (y de los mecanismos para ponerlo en práctica), y su conformidad — o por lo menos su compatibilidad — con las normas y procedimientos de la OIT, sí puede plantear algunos problemas más complicados<sup>10</sup>.

## 2. Repercusiones sobre el contenido de los objetivos y normas de la OIT

102. Hay dos principios que guardan relación con la discusión sobre las repercusiones de los acuerdos interestatales y regionales:

- el primero es inherente a la propia Constitución, en la cual se reconoce de manera explícita que la adopción o la ratificación de normas internacionales del trabajo no afecta en modo alguno ninguna disposición que establezca condiciones más favorables. Por lo tanto, nada impide que los acuerdos regionales o nacionales sean más favorables que las normas contenidas en los instrumentos pertinentes de la OIT (sobre todo porque se trata de normas mínimas);
- el segundo principio, que se desarrolló tras un animado debate que tuvo lugar entre 1965 y 1975, es el rechazo, por una cuestión de principio, de una «regionalización» de las normas internacionales del trabajo dentro de la Organización, y el hecho de que en la práctica se hiciera más hincapié en la inclusión de «cláusulas de flexibilidad» en las normas universales.

<sup>7</sup> A este respecto, cabría señalar que la libre circulación de trabajadores que amplía la libre circulación de mercancías y capitales en los acuerdos de integración más avanzados contiene una dimensión de solidaridad de gran importancia. Sin embargo, parecería que, aparte de los Estados Unidos, la inclusión de la libre circulación de trabajadores en otros acuerdos comerciales regionales sigue siendo muy limitado. En el plano multilateral, la Declaración Ministerial de la OMC de Doha de 2001 (párrafo 15) exige la negociación de la liberalización del comercio de servicios. Particularmente, la liberalización de modo 4 (presencia de personas físicas) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es importante para los países en desarrollo, cuya ventaja comparativa radica en servicios intensivos en mano de obra con calificaciones medianas y bajas. Sin embargo, hasta el momento, las negociaciones no han progresado en esa dirección; hasta la fecha, las concesiones otorgadas en el contexto del modo 4 siguen estando casi exclusivamente vinculadas con el personal de más alto nivel, cuya movilidad está relacionada con las inversiones extranjeras directas (modo 3).

<sup>8</sup> Podría considerarse la posibilidad de que (si tomamos como modelo el Convenio sobre el trabajo marítimo) los Miembros de la OIT, por medio de esos acuerdos voluntarios, se recompensen mutuamente (por ejemplo, bajo la forma de una etiqueta aplicable a sus bienes o servicios que sería el equivalente del pabellón de los buques) por haber aceptado las obligaciones inherentes a ciertos convenios de la OIT y, según los casos, por someterse a mecanismos de control recíprocos más completos que los previstos en la Constitución de la OIT.

<sup>9</sup> Artículo 19, 5), *d*): «si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio».

<sup>10</sup> Véase C. Doumbia-Henry y E. Gravel: «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales: evolución reciente», en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125 (2006), núm. 3.

103. Un examen de los acuerdos mencionados a la luz de esos principios permite observar que, si bien los principios y normas de la OIT a menudo sirven de referencia en la materia, esto no basta para garantizar que no existan problemas en absoluto. A título de ejemplo, cabe señalar que los acuerdos comerciales a veces no sólo ignoran ciertos aspectos de los derechos fundamentales, sino que con frecuencia también dejan de lado otros componentes del trabajo decente <sup>11</sup>.

104. Además, los acuerdos comerciales tienen repercusiones claras sobre otros aspectos vitales de la capacidad de los Estados para promover una política de trabajo decente, sobre todo en el área del empleo y del mercado de trabajo. Como se recalcó en una conferencia celebrada recientemente bajo los auspicios de la Unión Europea, los acuerdos comerciales entre copartícipes que no tienen el mismo nivel institucional, económico y social pueden tener graves repercusiones para los copartícipes más débiles. Con demasiada frecuencia se conciertan acuerdos sin tener una visión clara de sus repercusiones sobre aspectos importantes del trabajo decente <sup>12</sup>.

105. Estas observaciones arrojaron luz sobre las limitaciones de un enfoque basado en la reciprocidad de concesiones y la necesidad de garantizar que la reciprocidad vaya respaldada por una mayor preocupación por la coherencia y la solidaridad. Asimismo, tal vez valdría la pena examinar si, en el contexto de una política futura aún por definirse, la OIT podría decidir no sólo seguir de cerca la evolución de los acontecimientos en esa área, sino también utilizar sus medios de persuasión para alentar a los copartícipes más desarrollados a demostrar su solidaridad financiando programas de apoyo del trabajo decente en beneficio de los copartícipes más vulnerables en esos acuerdos.

### 3. Repercusiones sobre la integridad de los procedimientos de la OIT

106. Los mecanismos para aplicar los acuerdos contienen, como es de suponer, sus propios procedimientos de supervisión. Algunos de ellos (tales como el Acuerdo Lateral de Cooperación Laboral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)) recalcan la aplicación de la legislación nacional, que obviamente no debería causar problemas particulares <sup>13</sup>, sobre todo en la medida en que la legislación de que se trata es en muchos casos (por ejemplo, en los países de América Latina) el resultado de la incorporación de la legislación laboral internacional.

107. Sin embargo, pueden surgir problemas si la concesión o conservación de ventajas está supeditada al respeto de obligaciones idénticas a las derivadas de la ratificación de convenios de la OIT, y sobre cuya aplicación la OIT es, en principio, la única Organización que puede pronunciarse. Por esta razón, no sería aceptable que se le retiraran ventajas a un Estado porque supuestamente no ha cumplido o ha infringido

---

<sup>11</sup> Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que incluso en el caso de una integración muy avanzada como la integración europea y la de ciertos sistemas federales aún sigue siendo práctica común entre los Estados conservar su competencia en cuestiones sociales.

<sup>12</sup> Véanse a este respecto los comentarios que formuló J. Salazar-Xirinachs ante la Conferencia que se celebró en Bruselas del 4 al 5 de diciembre de 2006: «Promoting decent work in the world». El Comisario de Comercio de la Unión Europea, Peter Mandelson, también reconoció esta situación, así como la necesidad de contar con información e indicadores fiables para ayudar a los países más pobres a planificar sus políticas, en su discurso titulado «Trade policy and decent work» (5 de diciembre de 2006). Cabe señalar varias de esas citas: «me gustaría que diéramos un paso para cambiar la manera en que integramos el trabajo decente y el programa más amplio de desarrollo sostenible en estos acuerdos bilaterales»; «centrándose en lo que la Unión Europea puede hacer para promover el trabajo decente en el extranjero».

<sup>13</sup> A la vez que plantean la interesante cuestión de un posible traslape entre los procedimientos para supervisar la conformidad con la legislación y las prácticas nacionales de conformidad con los procedimientos establecidos en el acuerdo regional y la supervisión de la conformidad de dichas prácticas con el convenio ratificado de la OIT, que se pone en vigor mediante la legislación nacional.

obligaciones sustantivas de un convenio ratificado, sin que la OIT haya tenido oportunidad de pronunciarse a ese respecto<sup>14</sup>. Es gratificante que la nueva herramienta europea para el desarrollo «SGP Plus» esté vinculada de manera explícita a la «ratificación y aplicación efectiva» de los ocho convenios fundamentales en virtud de la Declaración de 1998 y que en éste se prevea la retirada temporal de las preferencias arancelarias en caso de violaciones graves y sistemáticas de los convenios «sobre la base de las conclusiones de los órganos de supervisión pertinentes»<sup>15</sup>. Sin embargo, a fin de evitar toda posible dificultad de interpretación o ambigüedades en el futuro, tal vez convendría examinar la posibilidad de celebrar un diálogo apropiado entre Miembros de la OIT que piensan adherirse a tales acuerdos y la Oficina, a fin de conciliar en lo posible sus compromisos en virtud de esos acuerdos y sus obligaciones como Miembros de la OIT<sup>16</sup>.

108. De los comentarios que preceden se derivan dos planteamientos en torno a los cuales la OIT tal vez estime oportuno desarrollar una política:

- El primero está relacionado con la necesidad de que la OIT supervise de manera más sistemática la evolución en esta área, a fin de determinar las sinergias que pueden producirse entre las políticas que promueven el objetivo del trabajo decente y las que apoyan los avances continuos hacia economías más abiertas. Cabe recordar que en cierto momento se pedía periódicamente al Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización que examinara un informe sobre los acontecimientos pertinentes ocurridos desde la reunión anterior, lo cual abarcaba, entre otras cosas, la firma de acuerdos regionales; ello les daba a los mandantes la oportunidad de expresar sus opiniones. Tal vez sería pertinente abordar este punto, de manera apropiada, en el mecanismo de seguimiento mencionado al final del presente informe.
- El segundo es que tal vez sería posible promover una coordinación adecuada entre los mecanismos universales y los previstos en esos acuerdos, a fin de evitar duplicaciones y posibles confusiones en relación con las normas aplicables y los mecanismos de seguimiento. Tampoco en este caso es posible iniciar ese examen dentro del contexto limitado del presente informe, pero tal vez sería útil llevar a cabo un debate al respecto ya sea en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización o en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración (o en ambos), teniendo en cuenta todas las opiniones que pudieran expresarse sobre el tema durante la discusión del presente informe.

<sup>14</sup> Este caso ya se ha producido anteriormente con el retiro por la UE del trato acordado en el marco del SGP a Myanmar, debido a la práctica sistemática de trabajo forzoso, antes de que la OIT haya completado el procedimiento en virtud del artículo 26 (Reglamento del Consejo (EC) núm. 552/97 de 24 de marzo de 1997); esta reglamentación, redactada en términos algo ambiguos, hacía referencia al retiro total o parcial en circunstancias que incluían la práctica de cualquier forma de trabajo forzoso «tal como se define (el subrayado es nuestro) en los Convenios de Ginebra de 25 de septiembre de 1926 y 7 de septiembre de 1956 y en los Convenios núms. 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo» (artículo 9 del Reglamento (CE) núm. 3281/94 de 19 de diciembre de 1994).

<sup>15</sup> Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, artículo 16, párrafo 1, a).

<sup>16</sup> Véase también: C. Doumbia-Henry y Eric Gravel, *op. cit.* Cabe señalar que en varios de estos acuerdos se hace referencia de manera específica a una colaboración con la OIT (artículo 45 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)).

## B. Promover la convergencia de intereses comunes y objetivos económicos y sociales con otras organizaciones multilaterales pertinentes

109. La OIT fue fundada en un momento en que era la única organización gubernamental internacional independiente, conjuntamente con la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI)<sup>17</sup>. La OIT sobrevivió a la desaparición de la Sociedad de Naciones y surgió como el primer organismo especializado del nuevo sistema debido a que había examinado la situación de manera exhaustiva y anticipado las repercusiones que tendría para su mandato el sistema que surgiría después de la guerra<sup>18</sup>. Actualmente la situación es infinitamente más compleja debido a la proliferación de organizaciones internacionales y regionales<sup>19</sup>. Esta situación plantea inevitablemente problemas de jurisdicción entre mandatos que se superponen<sup>20</sup>. Pero también puede crear sinergias si los medios de que disponen estas organizaciones se utilizan para alcanzar aspiraciones comunes.

### 1. ¿Qué objetivos?

110. El tema de la «coherencia de las políticas» es de especial importancia para la OIT porque su objetivo de trabajo decente para todos tiene puntos en común con los objetivos de otras organizaciones, tal como se reconoció en la Declaración Ministerial del ECOSOC de 2006. Este debate proporciona una oportunidad única para tratar de disipar

---

<sup>17</sup> El informe presentado a la Conferencia en 1945 sobre esta cuestión, tras la adopción de la Declaración de Filadelfia, recalca el contraste entre este nuevo contexto y el que prevalecía antes de la guerra en el cual el «Tribunal Permanente de Justicia Internacional y [...] la Organización Internacional del Trabajo [...] eran las únicas organizaciones autónomas de la Sociedad». OIT: *Materias que surgen de la labor de la Comisión de Cuestiones Constitucionales: Parte I. Relaciones de la O.I.T. con otros organismos internacionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, Informe IV (1), 27.ª reunión, Montreal, 1945, pág. 61.

<sup>18</sup> Estas reflexiones fueron respaldadas por una serie de informes que marcaron un hito en el reconocimiento del papel de la OIT: OIT: *Cuestiones Constitucionales*, Informe IV, Parte 1: Informes de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 27.ª reunión, Montreal, 1945; *Cuestiones Constitucionales*, Informe II (1), Parte 1: Informes de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 29.ª reunión, Montreal, 1946. Véase también Ernst B. Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, Stanford University Press, 1964), págs. 161-166.

<sup>19</sup> Se estima que hoy en día hay cerca de 300 organizaciones internacionales mundiales y regionales y casi 40 sistemas para la solución de conflictos que ahora abordan «prácticamente todos los campos del quehacer humano, con inclusión de las cuestiones que anteriormente se consideraban exclusivamente supeditadas a la legislación nacional»; J. A. Alvarez «International organizations: then and now» en *AJIL*, núm. 100, abril de 2006, pág. 325.

<sup>20</sup> Cabe tener presente que el mandato de la OIT, tal como se definió desde el principio y se enunció posteriormente en la Declaración de Filadelfia, es muy vasto. Como se recalcó en el Informe IV (1) de 1945 (*Relaciones de la O.I.T. con otros organismos internacionales*, pág. 46), «Su competencia ha sido concebida como ilimitada y su Constitución parece bastante flexible para permitir, casi sin limitación, las tareas y actividades que pueden serle confiadas por los Estados Miembros». En el texto del mismo informe se señalaba un poco más abajo (pág. 62) que «Por consiguiente, la Organización Internacional del Trabajo no puede, para ser consecuente con el desempeño apropiado de las grandes responsabilidades que se le han confiado, estar en el mundo y actuar fuera de las realidades» y que, por lo tanto, una condición *sine qua non* de su vitalidad y eficacia consistiría en mantener «un contacto diario e íntimo con todas las partes que constituyen la intrincada organización por medio de la cual se formula y se aplica la política internacional con repercusión social». Dicho esto, el riesgo de que la OIT tal vez sea incapaz de cumplir su mandato — debido, entre otras cosas, a sus recursos insuficientes — es mucho más serio que el de rebasarlo. Por lo tanto, debe bastar con especificar que, ante las posibles interferencias o contradicciones vinculadas con el nuevo papel que han asumido algunos actores, el enfoque prioritario debería consistir en mantener la capacidad de la OIT para cumplir su mandato fundamental y ayudar a sus Miembros a aplicar sus objetivos estratégicos, en lugar de invadir el ámbito de competencia de los demás.

algunas posibles ideas erróneas, tanto dentro como fuera de la OIT, y dar participación a otras organizaciones de manera más específica en los esfuerzos de la OIT, o, al menos, aumentar su interés tanto como sea posible.

i) *Proteger y mejorar su mandato fundamental*

111. Este objetivo se refiere en particular al reconocimiento de los derechos fundamentales. En el informe de la Comisión Mundial se insistía en que todas las instituciones pertinentes deberían asumir su responsabilidad y «asegurarse de que ningún aspecto de sus políticas o programas impidan la aplicación de dichos derechos»<sup>21</sup>.

112. Si bien este principio parece ser claro, su aplicación es más difícil. Las organizaciones pertinentes se preocupan con razón por respetar su propio mandato constitucional, y es posible que éste no contenga ninguna indicación al respecto o bien que contenga en algunos casos disposiciones que no dan margen para consideraciones más amplias. Por ejemplo, esta es la primera impresión que se tiene al leer el artículo IV<sup>22</sup>, sección 10 del Convenio Constitutivo del Banco Mundial que indica que «todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas ...»<sup>23</sup>.

113. El hecho de reconocer que las infracciones de los derechos fundamentales podrían menoscabar la eficiencia económica, sin embargo, ha allanado el camino para lograr una mejor comprensión mutua, e incluso cooperación, respecto de la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación. En estos campos, las organizaciones interesadas han desarrollado principios y actividades que son afines a la acción de la OIT o que la apoyan<sup>24</sup>. No obstante, hay algunas «zonas grises» en las que aún sigue pareciendo necesaria una mayor clarificación, en particular por lo que se refiere a la promoción de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Se han hecho progresos notables en el caso de la Corporación Financiera Internacional (CFI), con la adopción de sus «Normas de desempeño de la sostenibilidad social y ambiental»,

<sup>21</sup> OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, párrafo 426.

<sup>22</sup> Según una interpretación autorizada, esta disposición está destinada a excluir las consideraciones de carácter político. Véase: I. Shihata, *The World Bank in a changing world* (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1999) pág. 104.

<sup>23</sup> Otros bancos regionales de desarrollo tienen disposiciones similares en sus instrumentos constitutivos: Banco Interamericano de Desarrollo, Convenio Constitutivo, artículo VIII: sección 5, f): «El Banco, sus funcionarios y empleados no podrán intervenir en los asuntos políticos de ningún miembro, y la índole política de un miembro o miembros no podrá influir en las decisiones de aquéllos». *Dichas decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas*, y éstas deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a la realización del objeto y funciones enunciados en el artículo I (las cursivas son nuestras); el acuerdo por el que se estableció el Banco Africano de Desarrollo, artículo 38, 2) «El Banco, su presidente, vicepresidentes, funcionarios y personal no podrán intervenir en los asuntos políticos de ningún miembro, ni podrán verse influenciados en sus decisiones por el carácter político de un miembro interesado». *Dichas decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas*, y éstas deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a la realización del objeto y funciones del Banco (las cursivas son nuestras); el acuerdo por el que se estableció el Banco Asiático de Desarrollo, artículo 36, 2) «El Banco, su presidente, vicepresidente(s), funcionarios y personal no podrán intervenir en los asuntos políticos de ningún miembro, ni verse influenciados en sus decisiones por el carácter político de un miembro interesado». *Dichas decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas*, y éstas deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a la realización del objeto y funciones del Banco (las cursivas son nuestras)».

<sup>24</sup> OIT: *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006, párrafos 137, 264, 284, 323, 339; OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, párrafo 310; OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003, párrafo 43.

y en el del Banco Asiático de Desarrollo; en este último caso han sido aún más importantes porque este Banco trata con los gobiernos<sup>25</sup>.

114. El propio Banco Mundial ha elaborado un conjunto de herramientas («Toolkit»), tras celebrar consultas con la OIT, en el que se reconoce que las normas laborales constituyen factores importantes para el desarrollo: «la aplicación y promoción de las normas constituye un aspecto más controvertido para el Banco Mundial. La libertad sindical y de asociación se aplica tanto a los empleadores como a los trabajadores y tiene dimensiones políticas y económicas»<sup>26</sup>. Ello muestra lo importante que es proseguir el diálogo — y no recurrir únicamente a las secretarías para entender y consolidar esa evolución. A reserva de las modalidades que se utilicen para ese diálogo — que se abordan en el capítulo 5 — parece particularmente importante que tanto la metodología como el resultado<sup>27</sup> de las investigaciones empíricas destinadas a evaluar el sesgo antieconómico que se atribuye al sindicalismo y la negociación colectiva sean objeto de un intenso diálogo con los actores interesados. Es significativo el hecho de que esta cuestión, que ha motivado la elaboración de varios documentos y la celebración de discusiones, en particular en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización<sup>28</sup>, no haya dado lugar efectivamente a un diálogo entre las instituciones como tales.

ii) *Optimizar los objetivos comunes*

115. Es significativo que, en términos generales (a reserva del caso antes mencionado del Banco Mundial), las cartas constitutivas de las organizaciones competentes en cuestiones económicas, financieras y comerciales no presenten los objetivos específicos que se han fijado como un fin en sí. Las disposiciones pertinentes de los preámbulos hacen referencia a objetivos mucho más amplios tales como el empleo o el pleno empleo, la elevación de los niveles de vida y en algunos casos los salarios.

116. Evidentemente, no corresponde a una organización internacional indicar de qué manera sus objetivos estratégicos deberían influir en los objetivos de otras organizaciones, y aún menos brindar su propia interpretación de los respectivos mandatos constitucionales. Dicho esto, pueden formularse dos observaciones que no se pueden tachar de injerencia.

---

<sup>25</sup> Véase el recuadro 4.3: Evolución de la promoción de las normas de las OIT por las instituciones financieras internacionales.

<sup>26</sup> (Fase 1) *Core Labor Standards Toolkit* (Conjunto de herramientas sobre las normas fundamentales del trabajo); este conjunto de herramientas fue elaborado para ayudar a examinar las cuestiones relacionadas con las normas del trabajo. Sin embargo, en el documento se indica claramente que el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo *no* es una condición para conceder préstamos o proporcionar asistencia técnica en los países clientes (Fase 1). Puede consultar el texto (en inglés) de este conjunto de herramientas («Toolkit») en la dirección siguiente: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:20224298~menuPK:584854~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>.

<sup>27</sup> Parece esencial hacer una doble distinción: por un lado, entre el principio de que se trata y las modalidades de su aplicación, que pueden variar considerablemente de un país a otro, y, por otro lado, entre las repercusiones de esos derechos fundamentales a corto plazo (teniendo en cuenta sus costos inmediatos) y a largo plazo, teniendo en cuenta sus beneficios, particularmente desde el punto de vista de la estabilidad institucional, la fiabilidad de la legislación y las relaciones laborales.

<sup>28</sup> Véase el documento presentado en noviembre de 2000 al Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización (GB.279/WP/SDG/2), que se publicó a continuación de un estudio encargado por el Banco Mundial (T. Aidt, S. Schlemmer-Schulte y S. Tzannatos, enero de 2000, Banco Mundial).

#### Recuadro 4.2

##### Extractos de los documentos fundamentales del Banco Mundial, el FMI y la OMC

*Banco Mundial (BIRF) Convenio Constitutivo, artículo I – De los fines del Banco*

III) Promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a *augmentar la productividad, **elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios*** (las cursivas y las negritas son nuestras).

*Convenio Constitutivo del FMI, artículo I – Fines*

ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a *alcanzar y mantener **altos niveles de ocupación y de ingresos reales*** y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica (las cursivas y las negritas son nuestras).

*Acuerdo por el que se establece la OMC – Preámbulo*

Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el **pleno empleo** y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico (las negritas son nuestras).

117. La primera consideración es que la inclusión de estos objetivos en las cartas constitutivas es importante para determinar cómo interpretar y desarrollar los medios de acción de las organizaciones internacionales. La referencia a objetivos sociales que figuran en el preámbulo puede ayudar a conciliar diferencias debidas a la aplicación de enfoques divergentes en materia de política económica para alcanzar un mismo objetivo. Por ejemplo, el Preámbulo de la carta constitutiva de la OMC está desempeñando un papel cada vez más importante en la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para dar sentido a disposiciones específicas<sup>29</sup>.

118. La segunda consideración es que, incluso si las organizaciones interesadas no estuvieran dispuestas a adoptar un enfoque más amplio de su mandato, no podrían objetar o poner obstáculos para que sus Miembros sí adoptaran un enfoque más amplio y más integrado. De hecho, los intereses a largo plazo de esas organizaciones se verían favorecidos si los Estados mejoraran su capacidad para aplicar una política económica y social coherente con vistas a crear un clima global de seguridad y previsibilidad, así como a aliviar las presiones proteccionistas.

<sup>29</sup> Con inclusión de las excepciones, y quizás algún día de las cláusulas de salvaguardia o de las aplicables a las situaciones de no violación. Las quejas ante la OMC por cuestiones relacionadas con la no violación están estipuladas en el artículo XXIII, 1) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): «en caso de que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle *anulada o menoscabada* o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de ... b) que otra parte contratante aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo». Véase C. Larouer: «WTO non-violation complaints: A misunderstood remedy in the WTO dispute settlement system» en *NILR*, LIII: 97-126, 2006.

## 2. ¿Con que método?

119. De acuerdo con las observaciones formuladas por la Comisión Mundial, sería conveniente que las organizaciones internacionales no interpretaran o aplicaran sus mandatos de tal manera que sus Miembros se vean forzados a actuar en contradicción con los compromisos contraídos en otra organización. Esto es quizá más una cuestión de sentido común y de cortesía internacional que de derecho internacional de carácter vinculante; pero más allá de esto, habría al parecer tres vías que podrían explorarse como parte de una posible política de la OIT en este ámbito.

120. En primer lugar, los propios Miembros deberían ser más coherentes para garantizar que los compromisos que han contraído en una organización no sean olvidados en otras organizaciones. Esto es parte de una buena gobernanza, cuya importancia se recalcó recientemente en la Declaración Ministerial del ECOSOC, tanto en el plano internacional (párrafo 16) como en el plano nacional (párrafo 17).

121. En segundo lugar, podría y debería desarrollarse en mayor medida la posibilidad de realizar actividades conjuntas en torno a temas de interés común. En el plano técnico, ya se están llevando a cabo proyectos de investigación sobre el empleo en colaboración con otras organizaciones, incluido el exitoso estudio conjunto llevado a cabo con la OMC<sup>30</sup>. Cabe esperar que, en una primera etapa, esta colaboración permita fomentar una mejor comprensión mutua en el plano técnico y que, posteriormente, pueda redundar en un entendimiento en materia de políticas con respecto a la prioridad que ha de darse al empleo en la lucha contra la pobreza y, de manera más general, a la importancia de fortalecer la capacidad de los Estados para poner en práctica una política social y económica coherente<sup>31</sup>.

122. En tercer lugar, debe haber más diálogo, como ya se mencionó con referencia a la libertad sindical y de asociación en relación con las instituciones financieras, para garantizar que las organizaciones se interesen más y entiendan mejor la necesidad de reforzar la capacidad de los Estados para llevar adelante una política social que promueva sus propios objetivos. La OIT ocupa una posición única a este respecto, ya que el diálogo es tan inherente a su filosofía y a su acción que puede ampliarse a otras organizaciones. Así, todas las organizaciones interesadas tienen la oportunidad de estar presentes en la discusión de este informe en la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Habría que alentarlas para que participen activamente en el debate y expresen sus puntos de vista y sus posibles preocupaciones.

---

<sup>30</sup> M. Cansen y E. Lee, *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*, estudio conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, 2007.

<sup>31</sup> Una vez más es significativo que en la Declaración Ministerial del ECOSOC (párrafo 19) se haga una invitación específica sobre esta cuestión a la comunidad internacional, «en particular a las instituciones financieras internacionales y a la Organización Internacional del Trabajo a cooperar para ayudar, según convenga y se solicite, a los países en desarrollo en sus esfuerzos» (para establecer políticas que les permitan a un tiempo lograr la eficiencia económica y la seguridad social ...), 5 de julio de 2006, E/2006/L.8.

### Recuadro 4.3

#### **Acontecimientos relacionados con la promoción de las normas de la OIT por las instituciones financieras internacionales**

Tradicionalmente, las instituciones financieras internacionales han adoptado una actitud cautelosa respecto de las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, recientemente la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) han adoptado declaraciones políticas vinculantes sobre las normas fundamentales del trabajo de la OIT. En septiembre de 2001, el BAD adoptó su estrategia de protección social, de la cual forman parte integrante las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente. El 21 de febrero de 2006, la CFI adoptó las Normas de Desempeño y Notas de Orientación sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, que incluyen un compromiso de aplicar las normas fundamentales del trabajo en relación con los clientes privados de la CFI.

La Norma de Desempeño 2 de la CFI sobre Trabajo y Condiciones Laborales se basa en los ocho convenios fundamentales de la OIT y refleja de forma adecuada la manera en que la OIT entiende las normas fundamentales del trabajo. Aparte de la obligación del cliente de cumplir la legislación nacional en los países en los que se reconoce el derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, la norma de desempeño también dispone que en países que no reconozcan ese derecho y en los que se restrinjan las organizaciones de trabajadores, «el cliente deberá hacer posibles otros medios para que los trabajadores expresen sus quejas y protejan sus derechos en cuanto a las condiciones de trabajo y de empleo». «En cualquiera de los casos..., el cliente no deberá desalentar a los trabajadores que deseen formar o asociarse a organizaciones laborales de su elección o negociar contratos colectivos, y no discriminará ni tomará represalias contra los trabajadores que participen o busquen participar en dichas organizaciones y negociaciones colectivas.» (Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, 30 de abril de 2006, página 8.)

Otra iniciativa que cabe señalar es la de los «Principios de Ecuador» por los que se crea «un referente de la industria financiera para manejar los temas sociales y ambientales en la financiación de proyectos» y se indica que las Normas de Desempeño de la CFI son aplicables a proyectos en países en desarrollo. Hasta el momento estos principios han sido adoptados por 41 instituciones financieras de 16 países que tienen actividades en más de 100 países, lo cual comprende el 80 por ciento de los fondos para financiación de proyectos en todo el mundo (<http://www.equator-principles.com>).

Según un manual de normas fundamentales del trabajo redactado conjuntamente por el BAD y la OIT, «las normas fundamentales sobre libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva a menudo han sido consideradas por las instituciones financieras internacionales como más controvertidas que otras normas fundamentales del trabajo. El motivo de ello se encuentra en la Carta del Banco, pues en el artículo 36 se dispone que el Banco, su presidente, vicepresidentes, funcionarios y personal no deberían interferir en los asuntos políticos de ningún miembro ...». Sin embargo, el BAD se compromete a la vez a cumplir todas las normas fundamentales del trabajo en sus actividades de concesión de préstamos sobre la base de consideraciones económicas sólidas (párrafo 123). Si bien el Banco Mundial está vinculado por una disposición similar en su instrumento constitutivo (Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, artículo IV, sección 10, y el de la Asociación Internacional de Fomento, artículo V, sección 6), no tiene un compromiso tan fuerte en este sentido como el BAD o la CFI (como ocurre con otros bancos de desarrollo, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD)).

## C. Fortalecimiento del papel de los Estados en las asociaciones con otros actores

123. Los Gobiernos de los Estados Miembros tienen la responsabilidad primordial de formular y adoptar una política social coherente que promueva de manera eficaz el trabajo decente y que en última instancia logre avances hacia el objetivo de la justicia social para todos. Sin embargo, el Estado y las autoridades del sector público no pueden cumplir cabalmente sus responsabilidades sin la activa cooperación del sector privado y de los actores no estatales que han de beneficiarse de los progresos económicos y sociales, ya sea que se trate de particulares, familias, empresas tanto locales como multinacionales, sindicatos, cooperativas o la sociedad civil.

124. A raíz de la mayor influencia y alcance de esos actores privados y no estatales, la cuestión clave que se plantea con respecto a la futura capacidad de la OIT para lograr el avance de sus objetivos es la de cómo promover esa cooperación a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad del Estado para cumplir sus responsabilidades, en lugar de debilitarla o de buscar sustitutos.

125. El desequilibrio entre la capacidad insuficiente o la falta de voluntad de ciertos Estados para asumir de manera eficiente sus responsabilidades sociales, por un lado, y el vigor de algunos de esos actores, por otro lado, no hace sino reforzar la tentación de confiarles una parte de la carga. La elaboración de mecanismos para promover la responsabilidad social de las empresas puede contribuir de manera considerable a subsanar las consecuencias de las insuficiencias institucionales de los Estados. Sin embargo, en algunos círculos esto ha creado la impresión de que ha disminuido la necesidad de contar con instituciones estatales fuertes, mientras que las limitaciones inherentes o las presuntas insuficiencias de la responsabilidad social de las empresas han impulsado a otros a afirmar cada vez más que las empresas multinacionales deberían estar sujetas ya sea a la aplicación extraterritorial de la legislación nacional o directamente a las obligaciones del derecho internacional <sup>32</sup>.

126. Los empleadores, a través de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), han dejado muy claro que, si bien todas las empresas — nacionales o transnacionales — sin duda desean dar muestras de buena ciudadanía, en modo alguno desean asumir responsabilidades que corresponden al Estado <sup>33</sup>. El Programa de la Confederación Sindical Internacional, adoptado por su Congreso Fundador, indica claramente que «no puede permitirse que la Responsabilidad Social Corporativa se utilice para sustituir el papel legítimo de los gobiernos o de los sindicatos. La CSI deberá asumir un papel protagonista en el debate político público a fin de asegurarse de que las iniciativas de

---

<sup>32</sup> Esta cuestión se está examinando en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El último acontecimiento relacionado con ella es la elaboración de un informe provisional del Representante Especial, Sr. Ruggie, Consejo Económico y Social: *Promoción y protección de los derechos humanos: informe provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, 22 de febrero de 2006, E/CN.4/2006/97.

<sup>33</sup> Cabe señalar algunas citas del documento de la OIE (*El papel de las empresas en la sociedad*, adoptado por el Consejo General en mayo de 2005): «la OIE considera que el cumplimiento de la obligación de respetar la legislación debería bastar por sí mismo»; «En muchos países en desarrollo, la principal dificultad reside en la escasa capacidad para imponer el respeto de la ley»; «es importante darse cuenta de que los gobiernos tienen que cumplir un papel claro en la sociedad, prestando ciertos servicios en ámbitos tales como la salud y la educación, la redistribución de la riqueza, la garantía de la seguridad y otros. En ocasiones, sin embargo, cuando los gobiernos no cumplen o no son capaces de cumplir su papel, las empresas pueden considerar oportuno, desde el punto de vista empresarial, cumplir una función específica para tratar de colmar la brecha a través de iniciativas voluntarias de RSE. Pero existen límites para que lo que puede lograr cualquier empresa a través de la RSE»; «sin embargo, no debería esperarse de las empresas que suplanten a las autoridades locales o estatales».

Responsabilidad Social Corporativa complementen la regulación y la negociación y los convenios colectivos. Los sistemas nacionales de inspección del trabajo forman parte integral de esa regulación y deberían reforzarse»<sup>34</sup>.

127. Los interlocutores sociales mundiales parecen dirigirse, aunque desde perspectivas distintas, hacia una conclusión similar según la cual hacen falta esfuerzos concretos para abordar las causas fundamentales de la debilidad de la capacidad institucional del Estado a fin de proporcionar un marco sólido para la acción de los actores no estatales. Las empresas internacionales y los sindicatos tienen mucho que ganar de un entorno en el que existan relaciones laborales previsibles y estables desde el punto de vista jurídico, y ello depende también de la capacidad del Estado para cumplir sus funciones.

128. Por lo tanto, las empresas, por su propio interés, han de respaldar los esfuerzos de la OIT para ayudar a los Estados Miembros a cumplir mejor sus responsabilidades en el campo del progreso social. Esto podría lograrse a través de los PTDP y mediante el seguimiento de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las EMN).

129. Una primera vía para que las empresas puedan demostrar su compromiso con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Estados podría consistir en participar de manera apropiada en la financiación de proyectos pertinentes de cooperación técnica a través de la OIE, en el marco de los PTDP. Los PTDP podrían, y deberían, contener una sección sobre el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado para poner en práctica sus objetivos estratégicos a fin de abarcar al conjunto de la población, no sólo a los trabajadores interesados (reconociendo que ellos no son necesariamente quienes se encuentran en la peor situación), por ejemplo, en el campo de la inspección del trabajo. Algo muy significativo es que, en su reunión de noviembre de 2006, la Subcomisión de Empresas Multinacionales del Consejo de Administración refrendó la propuesta de la Vicepresidenta empleadora de preparar un programa de trabajo, que además de brindar orientaciones a las empresas multinacionales sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, pudiera identificar oportunidades para establecer asociaciones público-privadas en materia de inspección y cumplimiento<sup>35</sup>. Huelga decir que las contribuciones de este tipo, ya sea bajo la forma de asociaciones o de financiación de proyectos, deben efectuarse con todas las garantías jurídicas necesarias. El tema de las asociaciones público-privadas fue examinado recientemente por la Conferencia y el Consejo de Administración<sup>36</sup>.

130. La segunda posibilidad está relacionada con la mejora de la base de conocimientos y la realización de un análisis empírico de la contribución real que hacen las empresas multinacionales a la política social del país en el que desarrollan sus actividades. El término «política social» también aparece en el título mismo de la Declaración sobre las EMN, la cual alienta a estas empresas a concertar asociaciones con Estados Miembros y con organizaciones de empleadores y de trabajadores y a tratar de lograr una coherencia social en torno a los principios y valores de la OIT.

131. La Declaración sobre las EMN sigue siendo un texto tripartito de alcance mundial extremadamente valioso con un potencial considerable como programa para el diálogo. Sin modificar el mecanismo de seguimiento de dicha Declaración, el Consejo de

<sup>34</sup> Programa de la Confederación Sindical Internacional, Congreso Fundador, Viena, 1.º-3 de noviembre de 2006.

<sup>35</sup> OIT: *Informe de la Subcomisión de Empresas Multinacionales*, Consejo de Administración, noviembre de 2006, Ginebra, documento GB.297/13 (Rev.), párrafos 6-8.

<sup>36</sup> OIT: *Actas provisionales* núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (conclusiones, párrafo 16), Ginebra, 2006.

Administración podría invitar a las empresas multinacionales interesadas a participar en un estudio concreto sobre la contribución que hacen a la «política social» tal como se entiende en el texto. Esto las ayudaría a adquirir, sobre una base voluntaria, un mejor conocimiento empírico y una mejor comprensión de los principios que guían su acción en este campo, así como de su contribución al alcance de los objetivos de política social de los Estados anfitriones y de los Estados de origen. Obviamente, correspondería a la comisión competente del Consejo de Administración explorar con mayor detenimiento esta posibilidad si logra suscitar el interés de la Conferencia. Las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores interesadas en esta cuestión también deberían participar en el ejercicio.

## Capítulo 5

---

### Próximos pasos

132. Desde el inicio de las discusiones sobre la inscripción de este punto en el orden del día de la Conferencia, se ha considerado que el debate podría desembocar en la adopción de un «documento de referencia». Se escogió esta expresión para:

- evitar prejuzgar la forma que podría revestir el resultado de las discusiones celebradas en 2007, o la que pudiera revestir posteriormente;
- subrayar que, a diferencia de lo ocurrido con anteriores discusiones sobre el trabajo decente y la globalización, basadas en las memorias del Director General a la Conferencia y que fueron seguidas de las correspondientes decisiones en relación con el Programa y Presupuesto, esta opción brindaría a la Conferencia una oportunidad para dar a conocer la visión colectiva de los Miembros en el marco de un punto formalmente inscrito en el orden del día; y
- reflejar que quedaba entendido que, por motivos reglamentarios, no existía posibilidad alguna de que esas opiniones pudieran materializarse en una norma en 2007.

133. Las cuestiones planteadas por el uso de esta expresión reflejan la necesidad de distinguir claramente entre dos aspectos: por una parte, la posibilidad de alcanzar un acuerdo respecto de una serie de acciones y reformas específicas basadas en las ideas expresadas en el informe, cualquiera que sea la forma que dicho acuerdo adopte en último término; y, por otra parte, si resulta o no apropiado que la Organización exprese sus puntos de vista recurriendo a una norma u otro tipo de documento de referencia.

134. Para avanzar, es necesario aclarar dos cuestiones: en primer lugar, cuáles de las reformas o racionalizaciones a las que se alude en los capítulos anteriores pueden requerir la adopción de un «documento de referencia», y cuáles podrían llevarse a cabo sin él; en segundo lugar, qué consideraciones o parámetros podrían resultar pertinentes para, llegado el momento, escoger la forma que habría de revestir un posible «documento de referencia».

#### A. Marco reglamentario de las posibles reformas de la gobernanza

##### 1. Mejoras de la gobernanza que podrían introducirse independientemente de la adopción de un «documento de referencia»

135. El sistema de exámenes cíclicos de las tendencias y necesidades relacionadas con cada uno de los objetivos estratégicos, descrito en el capítulo 2, ofrece considerables posibilidades de racionalización de las prácticas y los métodos de trabajo, en especial los

relacionados con el establecimiento del orden del día de la Conferencia. Este sistema podría introducirse, al menos a título experimental, sobre la base de decisiones específicas adoptadas por el Consejo de Administración en el ejercicio de sus responsabilidades constitucionales.

136. Corresponde al Consejo de Administración fijar el orden del día de la Conferencia. En principio, podría pues decidir que en adelante se dedicara uno de los puntos del orden del día al examen de cada uno de los objetivos, por turno, y atribuirle la consideración de un punto técnico del orden del día (a diferencia de otros tipos de puntos recurrentes, como es el caso del relativo a la aplicación de normas), de modo que la Conferencia pudiera adoptar conclusiones sobre la cuestión.

137. De manera similar, corresponde al Consejo de Administración decidir acerca de las modalidades de presentación de informes en virtud de los apartados 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 de la Constitución (es decir, los «estudios generales»). También en este caso, podría decidir que, en el futuro, estos informes se articularan en torno a objetivos principales o secundarios en los que se pondría el énfasis.

138. Dado que, en virtud del artículo 7 del Reglamento de la Conferencia, la Comisión de Aplicación de Normas es competente para examinar los estudios generales, esta medida podría adoptarse en aplicación del artículo 19. La cuestión de decidir si los estudios generales deberían seguir sometidos a la Comisión de Aplicación de Normas antes de presentarse formalmente, junto con los comentarios que esta última desee formular, a la Comisión de la Conferencia establecida para encargarse de los exámenes cíclicos, o si debería encontrarse otra fórmula, podría resolverse posteriormente, una vez que se dispusiera de experiencia. En ese momento, podrían introducirse en el Reglamento las enmiendas que se consideraran oportunas.

139. Esto también se aplica, en gran medida, a varios aspectos de la mejora de la gobernanza en lo que atañe a la promoción de una aplicación más integrada de los objetivos estratégicos, tema que se trata en el capítulo 3. El Consejo de Administración puede encontrar vías para que la OIT pueda ayudar a sus mandantes a sacar mayor partido de sus esfuerzos mediante la formulación de una política integrada o de programas de trabajo integrados en pro del trabajo decente. Esto puede hacerlo en virtud de la autoridad que ejerce, ampliamente reconocida en la práctica, para la creación de comisiones (distintas de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración (PFA)) con el fin de poder cumplir de manera más eficaz con su mandato constitucional.

140. Como se mencionó anteriormente, los estudios por país fueron encomendados al Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización por razón de la flexibilidad de procedimiento que proporcionaba este órgano, y por el hecho de que se permitía participar a personas u organizaciones distintas de las categorías autorizadas a intervenir ante el Consejo de Administración o sus comisiones. Si no puede lograrse un acuerdo respecto de un sistema de examen *inter pares* de una política integrada de trabajo decente, lo cual podría requerir la adopción de un instrumento más formal, el Consejo de Administración podría, en función de las circunstancias, emprender una serie de estudios por país basados en la participación voluntaria de los países interesados. Dichos estudios permitirían aclarar no sólo las repercusiones de la globalización a efectos del logro de los objetivos sociales, sino también la interacción de los esfuerzos destinados a poner o no en práctica los diversos objetivos sociales y los intentos de promover el desarrollo económico sostenible.

141. Esta observación podría aplicarse con mayor razón a la racionalización del marco institucional para garantizar mayor coherencia y uniformidad en la formulación de los PTDP y definir procedimientos destinados a evaluar las repercusiones de los mismos,

con el fin de extraer enseñanzas para futuras actividades, movilizar de manera más efectiva el interés y el apoyo de los donantes, y garantizar la conformidad con los objetivos señalados en el programa para la utilización de los recursos del presupuesto ordinario.

## 2. Valor añadido de un posible «documento de referencia»

142. El fortalecimiento de la capacidad de la OIT no se limita a una mera cuestión de reformas o a la racionalización de sus prácticas. También depende en gran medida de la consideración que merezcan las actividades y el mensaje de la Organización en el mundo exterior. Desde este punto de vista, la adopción de un documento de referencia podría alentar a los Miembros a formular una política integrada<sup>1</sup>, que aportaría un valor añadido desde diversos puntos de vista: consolidación de la consideración del trabajo decente en el seno de la Organización; insistencia en la participación activa que la OIT está dispuesta a seguir desarrollando en relación con la reforma del sistema de las Naciones Unidas; y un mayor apoyo de la opinión pública, a su vez vinculado a la determinación demostrada por los Miembros a la hora de confiar en los esfuerzos de la OIT para promover de manera efectiva la dimensión social de la globalización. Pero la adopción de un documento también podría ser necesaria desde un punto de vista jurídico a fin de sentar las bases para realizar algún tipo de seguimiento, como pudiera ser un sistema de examen de las políticas.

### i) *La oportunidad para consolidar la posición del trabajo decente*

143. Como ya se ha señalado, el concepto del trabajo decente ha tenido gran éxito fuera de la OIT, según lo demuestran las numerosas declaraciones oficiales formuladas por otras organizaciones, en particular la contenida en el párrafo 47 del texto adoptado el 15 de septiembre de 2005 por la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno, organizada por las Naciones Unidas, y las numerosas referencias al concepto en la reciente Declaración Ministerial del ECOSOC, de julio de 2006. En lo que atañe a la OIT, el Director General propuso que este concepto, basado en los cuatro objetivos estratégicos, se integrara en el Programa y Presupuesto para 2000-2001 como una manera de encauzar las actividades de la institución en función del mandato fundamental, y como base para la formulación estratégica del presupuesto. El Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo así lo aprobaron en 1999. Posteriormente, se han prodigado las referencias al mismo en todo tipo de discusiones celebradas en el contexto de la OIT (y en particular las propuestas y discusiones relativas al presupuesto). También se debatió en las sesiones plenarias de las reuniones de 1999 y 2001 de la Conferencia, en el contexto de la discusión de las correspondientes memorias temáticas del Director General, y se mencionaron en numerosas ocasiones en otros años. Parecería lógico que, habida cuenta del respaldo obtenido por el concepto de trabajo decente tanto dentro como fuera de la Organización, éste recibiera ahora un rango institucional explícito en el contexto de la Organización y de sus objetivos constitucionales. Si se adoptara un documento como consecuencia de la correspondiente discusión de un punto específico del orden del día, la Conferencia Internacional del Trabajo podría colmar este vacío expresando formalmente la posición de la OIT como organización respecto de esta cuestión. Tal y como se explicó anteriormente, esto no implica definir su contenido, sino más bien aclarar el valor añadido que representa como método integrado para una aplicación más efectiva de los objetivos existentes.

144. Para que pueda entenderse mejor este valor añadido, se facilita en el anexo 1 una posible ilustración de lo que podría constituir un «documento de referencia». Se trata de

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta tanto la interdependencia y las sinergias entre los objetivos y la capacidad de los Miembros, como las preferencias de los interlocutores sociales.

una posibilidad entre otras muchas <sup>2</sup>, y está destinada a ofrecer un ejemplo de la manera de organizar en un texto breve los numerosos conceptos asociados con el objetivo del fortalecimiento de las capacidades de la OIT, sin prejuzgar cualquier decisión ulterior que pudieran adoptar los mandantes tripartitos.

ii) *Expresar una nueva determinación de los Miembros*

145. Un nuevo documento de referencia pondría de manifiesto la convicción y el compromiso renovados respecto de la pertinencia del enfoque de la OIT para aplicar sus objetivos en el contexto de la globalización. De acuerdo con la propuesta formulada por los trabajadores en marzo de 2006, este documento de referencia debería, entre otras cosas, suponer una oportunidad para destacar que, con el fin de aprovechar al máximo las oportunidades de progreso que ofrece la globalización para alcanzar los objetivos recogidos en la Constitución, deben proseguirse los esfuerzos deliberados y continuos sobre una base tripartita, teniendo en cuenta las posibilidades nacionales en el contexto de una política de desarrollo.

146. El hecho de que este mensaje expresara el consenso de una asamblea que presenta la característica exclusiva de reunir en su seno a todos los gobiernos y a los representantes de los dos grupos de actores principales de la economía productiva, permitiría sin duda que ejerciera una gran influencia sobre los responsables políticos y la opinión pública. Esto no significa que el mensaje tenga que ser extenso. Una serie de medidas concretas podría resultar más elocuente que una larga declaración a la hora de convencer a los dirigentes y a la opinión pública de la importancia que reviste la nueva determinación de la Organización. En consecuencia, la importancia del documento podría subrayarse de manera adecuada en sus disposiciones iniciales, tal como se ilustra en el anexo 1.

iii) *Enviar una señal en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas*

147. Las reformas destinadas a introducir la iniciativa «One UN» se han acelerado, y existe un amplio consenso respecto de la necesidad de lograr una mayor convergencia entre las distintas políticas de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, así como una cooperación interinstitucional reforzada en los procesos de ejecución y armonización, especialmente en el plano de los países. En este contexto, el momento parece propicio para que la OIT anuncie sus esfuerzos y su determinación encaminados a aumentar su propia eficacia a través de la racionalización de sus actividades y del aprovechamiento de sus medios de acción para alcanzar unos objetivos cuya pertinencia ha sido reconocida en todo el sistema de las Naciones Unidas <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Podría estudiarse la posibilidad de ampliar la formulación de los diversos objetivos recogidos en la Declaración de Filadelfia para tener en cuenta acuerdos más recientes.

<sup>3</sup> El Informe titulado «Unidos en la acción», del Grupo de Alto Nivel sobre la mayor coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos del desarrollo, la ayuda humanitaria y el medio ambiente establecido por el Secretario General, representa el esfuerzo de reforma más reciente. Este impulso se manifestó anteriormente en 1997, con el informe del Secretario General titulado *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma* (documento A/RES/51/950), aprobado por la Asamblea General (documento A/RES/52/12). Véanse también la *Declaración del Milenio*, aprobada en 2000 (documento A/RES/55/2), el informe del Secretario General titulado *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, aprobado en 2002 (documento A/57/387), el informe del Secretario General titulado *Un concepto más amplio de la libertad* (2005), y el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (adoptado por la Asamblea General, documento A/RES/60/1). En lo que se refiere a la evolución reciente (2006), véanse la resolución por la que se crea el *Consejo de Derechos Humanos* (documento A/RES/60/251) y el informe del Secretario General titulado *Invertir en las Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado*, que trata de la gestión de la Secretaría y fue aprobado por la Asamblea General (documento A/RES/60/283).

148. El hecho de que, tras la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social <sup>4</sup>, el más antiguo de los organismos especializados declare su voluntad y capacidad para reformarse en respuesta a la evolución de la situación, y para racionalizar sus actividades en función de un objetivo claro e integrado en el plano tanto local (en forma de PTDP) como global, revestiría una gran importancia simbólica para el sistema en su conjunto. Hacer hincapié en la contribución esencial que supondría el trabajo decente para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y especialmente el de la erradicación de la pobreza, enviaría en efecto una señal muy clara.

149. Una de las implicaciones institucionales importantes de la proclamación que habría de servir de referencia sería que, por haber presentado el concepto de trabajo decente y obtenido un apoyo global para el mismo, la OIT conservaría en cierto sentido la «marca de fábrica» del mismo y delimitaría su significado para su utilización en otros contextos. A este respecto, la Junta de Jefes Ejecutivos aprobó recientemente (abril de 2007) una colección de herramientas preparada por la OIT en conexión con otros organismos, destinada a evaluar sus propias políticas en función de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, a modo de seguimiento de la decisión adoptada por la Asamblea General en 2005 y de la adoptada por el ECOSOC en 2006.

iv) *El apoyo de la opinión pública*

150. Aunque es mucho lo que la OIT ha hecho durante los últimos años para mejorar su imagen e influencia en el sistema multilateral y en los órganos regionales, especialmente a través de los esfuerzos que ha desplegado para centrar sus actividades en torno a cuatro objetivos estratégicos y al concepto del trabajo decente, no es muy conocida por el público en numerosos países. En un examen autocrítico de los motivos que explican este desconocimiento respecto de los logros y el potencial de la OIT, cabría citar la manera en que, a lo largo de los años, su misión se ha ido segmentando en un gran número de actividades relativamente especializadas y de menor entidad, que no se relacionaban adecuadamente entre sí. Aunque esta tendencia se invirtió inicialmente gracias a la Cumbre Social de 1995 y, posteriormente, a la adopción de la Declaración de 1998 y del Programa de Trabajo Decente, se requieren muchos años de esfuerzo constante para recuperar la notoriedad y el reconocimiento públicos.

151. La adopción de un documento de referencia representaría una valiosa oportunidad para acelerar este proceso de configuración de una imagen global y aportar, así, una importante contribución al fortalecimiento de la capacidad de la OIT. Para que puedan fructificar, los esfuerzos destinados a fortalecer la capacidad institucional de la OIT requieren el apoyo firme del público. Una mejor comprensión por parte del público en general de la mayor pertinencia de la razón de ser de la Organización en el contexto actual, incluida la importancia de su enfoque tripartito, podría generar un mayor apoyo político, técnico y financiero. La experiencia frente a la globalización ha demostrado a muchos que no existen milagros o soluciones universales para los riesgos y el potencial que ésta entraña, sino que se requieren más bien esfuerzos constantes y basados en el diálogo tripartito para garantizar estos avances en pro del desarrollo sostenible de cada país. El trabajo decente es la herramienta estratégica para alcanzar este objetivo. Un «documento de referencia» podría ayudar a la OIT a sacar partido de los esfuerzos de consolidación e integración que ya están demostrando su utilidad institucional.

<sup>4</sup> Declaración Ministerial del ECOSOC, *op. cit.*

v) *Proporcionar una base para un mecanismo de examen de las políticas*

152. Habida cuenta de la experiencia obtenida con los estudios por país en el contexto de la dimensión social de la globalización, el Consejo de Administración podría establecer, mediante una decisión específica en este sentido, un sistema de estudios por país basado en la participación tripartita voluntaria de los Miembros interesados. Dichos estudios fomentarían una mejor comprensión empírica de las sinergias entre los distintos objetivos estratégicos. Pero es importante mantener una clara distinción entre lo que es la comprensión empírica, que puede contribuir al intercambio de experiencias y soluciones, y lo que es la promoción, cuya finalidad es alentar más activamente a los Miembros a seguir una vía recomendada para lograr una política integrada, y que implica algún tipo de orientación y apoyo normativo en el contexto de sus prioridades nacionales. Según esta distinción, parece que se requiere algún tipo de marco normativo para el establecimiento de cualquier modalidad de examen de las políticas o mecanismo de examen *inter pares*, destinado no sólo a alentar a los Miembros para que apliquen una política de trabajo decente, sino también a crear un marco en el que tengan la posibilidad de examinar los esfuerzos de los demás y de apoyarlos.

153. No es necesario abordar ahora la cuestión de si este marco sólo podría proporcionarse a través de un instrumento vinculante, parecido al modelo basado en los tratados que representa el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC, o si aún podría concebirse como parte de un instrumento no vinculante como, por ejemplo, una recomendación. Sin embargo, es importante señalar dos puntos a este respecto. El primero es que la Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70) (retirada), que abrió el camino al Convenio núm. 117, incluía en su artículo 3 una modalidad interesante de seguimiento integrado de las políticas<sup>5</sup>. El segundo punto se refiere a que, si el documento de referencia acabara por adoptar la forma de un texto no vinculante de promoción que fuera de aplicación universal, ello no supondría descartar la posibilidad de introducir en paralelo una solución convencional o basada en los tratados, destinada a aquellos Miembros que estuvieran dispuestos a ir más lejos y a participar voluntariamente en dicho examen de las políticas, y que aceptaran no sólo las restricciones, sino también los posibles beneficios mutuos que pudieran derivarse de dicha participación.

## B. Distintas formas que podría revestir un «documento de referencia», y diferencias entre ellas

### 1. Opciones posibles para 2007

154. Es importante recordar dos consideraciones fundamentales para situar en perspectiva la cuestión de la posible forma que podría adoptar un «documento de referencia».

155. La primera es que el tema de este informe ha sido inscrito en el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia con miras a una discusión general. Este marco

---

<sup>5</sup> Artículo 3: «Todo Miembro de la Organización que apruebe la presente Recomendación debería notificar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación de los principios generales enunciados en la Parte I del anexo; debería comunicarle, dentro del plazo más breve posible, las modalidades de las medidas adoptadas a fin de aplicar las normas mínimas enunciadas en la Parte II del anexo con respecto a cada uno de los territorios dependientes que estén bajo su responsabilidad y debería informar ulteriormente a la Oficina Internacional del Trabajo, conforme lo solicite el Consejo de Administración, sobre las medidas dictadas para aplicar la Recomendación».

jurídico permite un debate que suele resultar en la adopción de un texto, el cual reviste la forma ya sea de conclusiones, de una resolución o incluso de una «declaración». Sin embargo, no permite adoptar un instrumento normativo en el sentido estricto del término (convenio o recomendación), pues para ello se requiere que la cuestión se someta específicamente con esa finalidad a la Conferencia, ya sea en su reunión de 2008, ya en una reunión posterior. Aunque durante las consultas se advirtió que no cabía excluir esta opción, también se dejó muy claro que ello sólo podría ocurrir si se lograba un consenso apropiado sobre la cuestión durante el debate de 2007. Sin querer prejuzgar el resultado, parece oportuno recordar los principales parámetros para optar entre unas conclusiones, una resolución o una declaración.

156. La diferencia entre unas conclusiones y una resolución no está claramente definida. Según la práctica seguida por la OIT puede decirse que, en términos generales, las conclusiones reflejan el resultado de un intercambio de puntos de vista sobre el tema en su conjunto, mientras que una resolución suele reflejar el resultado de un intercambio de opiniones respecto de un aspecto concreto del tema que se discute, sobre la base de un texto presentado por uno o varios miembros de la Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 del Reglamento de la Conferencia<sup>6</sup>. Sin embargo, esta diferencia no establece ningún tipo de jerarquía entre los dos tipos de texto desde un punto de vista jurídico.

157. La forma de una declaración es algo mucho más excepcional. En 1998 se recordaba en el Informe VII a la Conferencia, en el que se recogía el proyecto de declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que, sobre la base de la práctica de la OIT y de las Naciones Unidas, una declaración puede definirse como un «instrumento oficial y solemne, que se justifica en raras ocasiones cuando se enuncian principios que tienen gran importancia y un valor perdurable»<sup>7</sup>. Hasta la fecha, las distintas Declaraciones de la OIT (Filadelfia, Igualdad de oportunidades para las trabajadoras<sup>8</sup>, Apartheid, Principios y derechos fundamentales) se adoptaron en el contexto de un punto inscrito formalmente en el orden del día para una discusión general. La Declaración de Filadelfia constituye un caso aparte ya que, tras adoptarse en 1944 en el contexto de un punto (no normativo) inscrito formalmente en el orden del día, se integró posteriormente en la Constitución como parte de la tanda de enmiendas constitucionales de 1946<sup>9</sup>.

158. Como se puede constatar, no hay nada que diferencie radicalmente estas fórmulas entre sí desde el punto de vista de su alcance jurídico. La diferencia se refiere fundamentalmente a su importancia política y simbólica respectiva. Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál es la diferencia entre cualquier documento adoptado con ocasión de una discusión general y un instrumento normativo de carácter promocional.

---

<sup>6</sup> Ello no obstante, en virtud del artículo 15 del Reglamento es posible presentar una resolución a la propia plenaria.

<sup>7</sup> OIT: *Examen de una eventual Declaración de principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998 (Capítulo III).

<sup>8</sup> Sin embargo en esta Declaración (1975), a diferencia de las demás, no se preveía seguimiento alguno.

<sup>9</sup> La Declaración de 1998 se distingue porque dedica una sección específica a su seguimiento.

2. Diferencia de alcance jurídico entre un documento de referencia adoptado en el marco de una discusión general y un posible instrumento normativo (opción que sólo podría considerarse después de 2007)

159. Por los motivos antes mencionados en el informe, sólo se procederá aquí a la comparación entre el alcance jurídico de un documento adoptado a raíz de una discusión general, que reviste la forma de conclusiones, de una resolución o de una declaración, y el de la modalidad no vinculante de un instrumento normativo — como, por ejemplo, una recomendación internacional del trabajo.

160. La principal diferencia reside en el hecho de que el carácter jurídico de una recomendación, así como sus repercusiones, están muy claramente definidos y no se prestan a más discusión, mientras que el alcance jurídico de una declaración, tal como la de 1998, puede dar lugar a un debate, como lo demuestra el hecho de que aún se formularan preguntas al respecto durante la reunión marítima de la Conferencia en 2006. Este rango jurídico, basado en un procedimiento de adopción que incluye la exigencia constitucional de una mayoría de dos tercios (mientras que la adopción de una declaración es teóricamente posible con una mayoría simple, si bien desde un punto de vista político esta posibilidad parece poco probable), significa que siempre debe considerarse que una recomendación tiene precedencia sobre cualquier texto adoptado con ocasión de una discusión general, sea cual sea su naturaleza. En consecuencia, una recomendación sólo puede enmendarse o retirarse a través de otra recomendación o de un convenio posterior adoptado por idéntica mayoría. Por otra parte, un instrumento normativo adoptado posteriormente podría, en teoría, tener precedencia sobre las conclusiones, o incluso sobre una declaración adoptada durante una discusión general.

161. No obstante, es preciso matizar esta conclusión: el hecho de que una recomendación tenga un rango jurídico bien definido significa que su alcance jurídico no evolucionará con el tiempo, cualquiera que sea su contenido. Esto no es necesariamente así en el caso de un texto en forma de declaración, adoptado con especial solemnidad y por consenso con ocasión de una discusión general. Dado que no se espera de la Conferencia que facilite una interpretación auténtica de la Constitución, la práctica iniciada a través de una declaración puede acabar por convertirse en una verdadera práctica constitucional, que adquiere fuerza vinculante para los Miembros. La cuestión de si un texto como el de la Declaración de 1998 podía otorgar a los principios y derechos fundamentales la condición de *ius cogens* o principios generales del derecho ha sido objeto de numerosas especulaciones entre los expertos, en las que no ahondaremos aquí.

162. La diferencia más llamativa en esta cuestión relativa al rango jurídico es la que se refiere a *las obligaciones que se derivan en la práctica*.

3. Diferencias entre las consecuencias prácticas

163. En el caso de una recomendación, estas consecuencias se definen en la Constitución. Esto se refiere al seguimiento, al que están sujetas en principio todas las recomendaciones en virtud del artículo 19 de la Constitución. Aunque tienen carácter no vinculante, las recomendaciones imponen no obstante una doble obligación a todos los Miembros: en primer lugar, la de someter la recomendación a la autoridad competente (artículo 19.6, *b*)), que puede abrir la vía a una «transformación» de su contenido en la legislación nacional; en segundo lugar, la obligación «residual», recogida en el artículo 19.6, *d*), que obliga en principio a los Miembros a responder a las eventuales solicitudes de información por parte del Consejo de Administración «precisando en qué

medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación».

164. El artículo 19 es una herramienta de notable importancia que tal vez no se explote plenamente<sup>10</sup>. Resultaría muy fácil aprovechar las oportunidades que se ofrecen en este artículo para introducir varias de las reformas contempladas en el presente informe, sin necesidad de recurrir a la adopción de un nuevo instrumento. Por ejemplo, el Consejo de Administración podría aprovechar el alcance muy general de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19, para recabar, a efectos de la realización de exámenes periódicos, información relativa a los instrumentos que se consideren pertinentes para el objetivo que se pretende alcanzar (como se hizo *mutatis mutandis* en el marco del seguimiento de la Declaración)<sup>11</sup>.

165. Sin embargo, es importante señalar que, de optarse más bien por un instrumento normativo de promoción en forma de una recomendación, esta opción no eliminaría necesariamente la posibilidad de prever un mecanismo específico para el seguimiento. Cabría, y tal vez resultara aconsejable, considerar la introducción de disposiciones de seguimiento específicas en la propia recomendación, para tratar de manera más adecuada y efectiva la diversa gama de cuestiones abarcadas<sup>12</sup>.

166. Debe llamarse la atención sobre un último aspecto práctico referido a la elección entre las opciones posibles. Como se indicó anteriormente, de escogerse la opción normativa, ello significaría que la elaboración del texto de referencia no podría completarse quizá antes de 2008. No obstante, habida cuenta de la amplia gama y la complejidad de los temas examinados, así como de la necesidad de un consenso, tal vez resulte conveniente prever más tiempo del que se dispone en 2007 en el marco limitado de una única reunión. Aunque las discusiones preliminares que se celebren entre la publicación del presente informe y su examen por la Conferencia podrían resultar de gran utilidad para agilizar los debates, desde un punto de vista práctico, podrían no resultar suficientes para permitir a la Conferencia concluir su labor en 2007.

---

<sup>10</sup> Esto se aplica tanto a su variante «convenio» (artículo 19.5, *e*)), como a su variante «recomendación» (artículo 19.6, *d*)).

<sup>11</sup> Dicho esto, conviene recordar que un instrumento normativo, aun cuando sea de carácter no vinculante como es el caso de una recomendación, permite establecer un «examen *inter pares*», como elemento de seguimiento inherente a la misma — cosa que resulta difícil de imaginar en el caso de una declaración.

<sup>12</sup> Reviste especial importancia en este contexto la Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70), que se adoptó dos días después de adoptarse la Declaración de Filadelfia, y en la que se preveía que los países que aceptaran la Recomendación debían comunicar las «modalidades» de las medidas adoptadas a fin de aplicar las normas, y posteriormente informar ocasionalmente al respecto a la OIT.

## Observaciones finales

---

167. En este informe se ha tratado de proporcionar algunos elementos concretos para estimular una reflexión, que podría adquirir un alcance e importancia sin precedentes desde la Conferencia de Filadelfia celebrada por la OIT en 1944. Pero es evidente que con él no se pretende tratar de manera exhaustiva todos los aspectos de un tema que tiene mucho alcance.

168. En efecto, es la propia amplitud del tema la que puede representar el principal desafío si se desea que la discusión produzca resultados útiles para el fortalecimiento efectivo de la capacidad institucional de la OIT. Esto sólo puede lograrse si la discusión trata de cuestiones lo suficientemente concretas como para proporcionar a la Oficina una orientación clara respecto de las reformas que obtendrían el consenso indispensable y a las que se hace referencia en el prefacio.

169. Aunque cabe la posibilidad de que esta discusión acabe por trasladarse a una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, resulta imprescindible disponer de esta orientación antes de poder iniciar una nueva ronda de discusiones.

170. Hay cuatro medidas prácticas que podrían servir de ayuda a este respecto:

- La primera es el anexo 1, al que ya se ha hecho referencia en el informe. Habida cuenta de las diversas preguntas formuladas durante las últimas semanas, la Oficina ha llegado a la conclusión de que, para contribuir a centrar la discusión, sería importante ayudar a los mandantes tripartitos, a través del anexo 1, a visualizar de manera «estratégica» los posibles resultados de la discusión en la forma de «elementos básicos». Debe destacarse no obstante que con este texto no se trata de prejuzgar en modo alguno el resultado de las discusiones. Se ha concebido simplemente para suscitar reacciones respecto de lo que parecen ser reformas fundamentales (y complementarias) de la gobernanza, a fin de concretar aquellas que puedan suscitar el consenso requerido.
- La segunda medida es una posible lista de preguntas (anexo 2), que podría ayudar a la comisión competente a orientar sus labores de manera coherente y ágil. Se ha concebido como un nexo entre el informe y los posibles resultados del mismo, tal y como se describen en el anexo 1.
- La tercera medida sería aprovechar al máximo el tiempo disponible entre la publicación del informe y el inicio de la reunión de la Conferencia, para proceder a consultas informales en y entre los grupos interesados. Debe quedar claro que estas consultas no pueden en modo alguno prejuzgar o anticiparse a los futuros debates sustantivos, que son prerrogativa exclusiva de la Conferencia. Pero podrían resultar de gran utilidad para propiciar un rápido inicio de la labor sustantiva de la comisión, sin malgastar el escaso tiempo disponible en discusiones de procedimiento.
- Por último, es importante contribuir a centrar la discusión a fin de hacer hincapié en lo que se espera de la Conferencia, esto es, que proporcione una orientación sobre los ámbitos y las reformas que podrían suscitar un consenso. No se espera de

ella que, en caso de que se materialice dicho consenso, se implique en una discusión pormenorizada sobre las posibles modalidades de reforma o las actividades. Como se indica en el anexo 1, correspondería más bien al Consejo de Administración, en su momento, extraer las consecuencias de dicho consenso, y establecer las modalidades de aplicación de las reformas o soluciones acordadas en beneficio de la Organización, de sus mandantes y de un número creciente de trabajadores en éste su segundo siglo de existencia.

# Anexo I

---

## Esquema/elementos básicos para un posible «documento final»

### Introducción

Posibles referencias a:

- ❑ esfuerzos previos realizados por la OIT con los que logró fortalecer su capacidad para cumplir su mandato en nuevas circunstancias (por ejemplo la Declaración de Filadelfia, la Declaración de 1998);
- ❑ la importancia que ha de concederse a la mayor eficacia de la OIT desde el punto de vista del logro de una globalización sostenible basada en «garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso»;
- ❑ las expectativas suscitadas por la estrategia de trabajo decente, como aportación clave al logro de los objetivos de desarrollo acordados a escala internacional, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### I. Un posible objetivo: alentar a los Miembros a integrar sus esfuerzos en una política de trabajo decente que sea coherente.

Con el fin de lograr mayor eficacia y efectividad para conciliar los objetivos de justicia social y desarrollo sostenible en el contexto del nuevo milenio, los Miembros de la OIT deberían empeñarse en integrar sus compromisos y esfuerzos con miras a promover los objetivos constitucionales de la Organización en una política integral y coherente en pro del trabajo decente, en los términos que se describen a continuación.

#### A. Cuestiones que han de tomarse en consideración para la formulación de una política de trabajo decente

- ❑ Al formular una política de trabajo decente de este tipo, los Miembros de la OIT deberían prestar la debida consideración a los objetivos específicos definidos en la Constitución (incluido su antiguo artículo 41), la Declaración de Filadelfia y la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal y como se han articulado en torno a los cuatro objetivos estratégicos y se exponen en los instrumentos correspondientes de la OIT <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En consecuencia, tales consideraciones deberían abarcar el empleo pleno y productivo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo en su calidad de «derechos habilitantes», la seguridad y salud en el trabajo, las medidas destinadas a proporcionar seguridad social de manera progresiva, en función de las posibilidades nacionales, y unas condiciones de trabajo decentes.

**B. La manera en que podrían abordarse las citadas cuestiones**

Con el fin de que los esfuerzos que despliegan para abordar cada uno de los objetivos citados logren la mayor eficacia, los Miembros deberían:

- tener en cuenta el hecho de que estos objetivos son:
  - i) de alcance/aplicación universal, cualquiera que sea la situación de los trabajadores de que se trate;
  - ii) complementarios e interdependientes, por lo que deberían promoverse de manera simultánea a fin de aprovechar plenamente las sinergias existentes entre ellos, así como con el crecimiento económico sostenible;
- preservar la autonomía necesaria para poder determinar en todo momento el ritmo al que pueden avanzar hacia la plena realización de cada uno de los objetivos citados así como el peso específico que ha de atribuirse a cada uno de ellos, teniendo en cuenta las posibilidades nacionales y las preferencias colectivas, libremente expresadas a través de las organizaciones representativas de las partes interesadas, según se contempla más abajo;
- tener en cuenta, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, la necesidad de mostrarse solidarios con los demás Miembros para alcanzar estos objetivos y erradicar la pobreza;
- tener presente la conveniencia de lograr, como consecuencia y reflejo de sus esfuerzos inspirados en los citados principios, un resultado equilibrado en términos de ratificación/aplicación de los instrumentos de la OIT.

**II. Medidas concretas que podrían adoptarse con miras a la formulación de una política de trabajo decente**

**A. Por parte de la OIT**

De acuerdo con la «obligación solemne» contraída por la Organización en virtud de la Declaración de Filadelfia, la OIT debería considerar la posibilidad de:

- analizar periódicamente, en el contexto de un punto incluido de oficio en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, las tendencias pertinentes y las necesidades reales de los Miembros respecto de los objetivos estratégicos para definir, sobre la base de discusiones tripartitas, las prioridades correspondientes con miras a las actividades futuras, y para que la contribución de la Organización a los esfuerzos de sus Miembros sea lo más útil y eficaz posible para avanzar hacia el logro de dichos objetivos mediante la movilización de todos los medios de acción pertinentes y los recursos presupuestarios necesarios;
- propiciar una mayor coherencia a la hora de alcanzar los objetivos del trabajo decente y los objetivos económicos a través de:
  - i) una mejor comprensión de las citadas sinergias desde un punto de vista pragmático, por medio del análisis e intercambio de conocimientos y experiencias nacionales en un contexto de pleno acuerdo tripartito y de cooperación con los países implicados, dentro del marco institucional apropiado que establezca el Consejo de Administración;
  - ii) la racionalización de los esfuerzos de cooperación técnica, para ayudar a los Miembros que así lo soliciten a adoptar un enfoque más coherente respecto de la promoción de los objetivos estratégicos y a formular una política de trabajo decente integrada, en particular mediante los PTDP;
  - iii) el incremento de la cooperación con otros organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones que son pertinentes para el cumplimiento de los mandatos y objetivos respectivos, especialmente en lo que se refiere al empleo, facilitando y alentando, a través de disposiciones apropiadas, una contribución eficaz de los

mismos a las discusiones y los esfuerzos destinados a llevar a la práctica los objetivos del presente documento;

- contribuir, cuando corresponda o se lo soliciten, a los esfuerzos destinados a lograr una mayor solidaridad en y entre los Estados Miembros para la consecución de los objetivos del trabajo decente;
- estudiar, a través de las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y de empleadores, la manera de movilizar otros recursos, conocimientos técnicos especializados y experiencias pertinentes a efectos del fortalecimiento de la capacidad de la OIT para proporcionar orientación y apoyo concreto a sus Miembros.

#### B. Por parte de los Miembros de la OIT

Habida cuenta de los objetivos y el enfoque arriba descritos, los Miembros de la OIT, previa consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, deberían estudiar la posibilidad de:

- definir y adaptar periódicamente, teniendo en cuenta las posibilidades y características nacionales específicas, una política de trabajo decente que refleje los objetivos y principios de aplicación arriba descritos;
- establecer, en su caso con ayuda de la OIT, indicadores apropiados para evaluar los avances obtenidos y las repercusiones de dicha política;
- desarrollar mecanismos apropiados para garantizar la coherencia necesaria entre dicha política y las medidas/planteamientos adoptados en relación con las cuestiones pertinentes por sus representantes debidamente acreditados ante los organismos o reuniones internacionales en que están representados;
- promover, cuando corresponda, objetivos y consideraciones de trabajo decente en el marco de los acuerdos multilaterales, regionales o de otro tipo en que sean parte, posiblemente con la ayuda de la OIT.

#### III. Posibles actividades de seguimiento (dependiendo de la naturaleza y la forma del posible resultado)

- El presente documento debería comunicarse a los Miembros con miras a adoptar las medidas oportunas previstas en el artículo 19.6, *a*) de la Constitución <sup>2</sup> y para garantizar la difusión que se considere más apropiada, teniendo en cuenta la gama de temas abarcados, y proporcionar la información correspondiente con arreglo a lo previsto más abajo.
- La Oficina debería asegurarse de la difusión de este documento en todos los círculos que pudieran mostrarse interesados.
- El Consejo de Administración debería introducir los ajustes correspondientes en las normas y prácticas en vigor, entre otras cosas para:
  - i) asegurarse de que se adoptan medidas de seguimiento, de modo que las conclusiones de los exámenes anuales/cíclicos realizados por la Conferencia Internacional del Trabajo se traduzcan en asignaciones presupuestarias y medidas concretas;
  - ii) establecer un mecanismo a través del cual los Miembros puedan compartir sus experiencias nacionales e intercambiar voluntariamente reflexiones sobre las mismas en lo que atañe a la aplicación de una política de trabajo decente que combine los distintos objetivos estratégicos, según lo previsto en el presente documento.
- Deberían evaluarse, con la periodicidad que determine el Consejo de Administración, las repercusiones del presente documento, los resultados obtenidos y las posibles carencias.

<sup>2</sup> En el supuesto de que el «documento de referencia» revista finalmente la forma de un instrumento no vinculante, por ejemplo, una recomendación que integre un mecanismo de seguimiento.

## Anexo II

---

### Lista de posibles cuestiones para someter a la Conferencia

#### I. Cuestiones relativas a la oportunidad/modalidades de mejora de la gobernanza institucional de la OIT

- ❑ *Necesidad y modalidades de mejora de una «gobernanza vertical»* entre las necesidades y los medios en lo que atañe a la aplicación de cada uno de los cuatro objetivos estratégicos. Informes cíclicos sobre cada uno de los objetivos estratégicos, como posible herramienta para lograr una mejor integración «vertical» entre las necesidades y los medios, así como entre la demanda y la oferta de puntos del orden del día.
- ❑ *Necesidad y modalidades de asistencia a los Miembros para lograr una mejor «gobernanza horizontal»* entre los distintos objetivos:
  - a través de una mayor integración de los programas de trabajo decente por país;
  - a través de una mejor comprensión empírica de las relaciones existentes entre los objetivos estratégicos, sobre la base de los estudios por país;
  - a través de la promoción/exámenes *inter pares*.

#### II. Cuestiones relativas a la oportunidad/modalidades de mejora de la «gobernanza externa» entre los Miembros a través de una política de trabajo decente coherente

- ❑ *Necesidad*: un enfoque más coherente respecto de los objetivos estratégicos por parte de los Miembros, como factor para lograr un incremento de la eficacia global a la hora de alcanzar los objetivos de la OIT.
- ❑ *Objetivo/principios de dicha política*: promover un enfoque universal e interdependiente respecto del logro de los cuatro objetivos estratégicos, respetando la autonomía de cada Miembro en lo que se refiere a los resultados específicos.
- ❑ *Contenido/modalidades de la política*: temas que podrían abarcarse y manera de abarcarlos (consultas tripartitas).

#### III. Cuestiones relativas a la posible adopción de un documento de referencia

- ❑ *Oportunidad/necesidad* (respecto de la aplicación de la parte II anterior).
- ❑ *Forma*: elección entre una solución de promoción de carácter normativo o no normativo.
- ❑ *Cronología*.
- ❑ *Posible seguimiento*.

#### IV. Otras cuestiones relativas a posibles actividades de seguimiento por parte del Consejo de Administración en relación con el papel/influencia de la OIT en el entorno internacional

Seguimiento en las correspondientes comisiones del Consejo de Administración en lo que atañe a:

- ❑ el *examen periódico de los acontecimientos de interés* para los objetivos y normas de la OIT que se producen en el contexto de los acuerdos multi-birregionales;
- ❑ *la concepción de un marco/política institucional* con el fin de fomentar el interés/apoyo de los organismos internacionales que se ocupan de cuestiones económicas, financieras y comerciales respecto de la formulación entre los Miembros de una política de trabajo decente que sea coherente;
- ❑ *alentar a otros actores* para que apoyen y contribuyan a los esfuerzos de la OIT destinados a fortalecer la capacidad institucional de sus Miembros