

Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012

Informe VI

Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción

*Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT
sobre la justicia social para una globalización equitativa
y con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT
relativa a los principios y derechos fundamentales
en el trabajo*

Sexto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-324507-8 (impreso)
ISBN: 978-92-2-324508-5 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2012

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.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Siglas.....	v
Introducción.....	1
Capítulo 1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo: Derechos y condiciones propicias y necesarios.....	5
Principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	6
Principios y derechos fundamentales en el trabajo como condiciones propicias y necesarias.....	7
Vincular desarrollo económico y desarrollo social.....	9
Principios y derechos fundamentales en el trabajo para una globalización equitativa.....	10
Capítulo 2. Tendencias y lagunas en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	13
A. Situación relativa a la ratificación de los convenios fundamentales.....	13
B. Panorama global y dinámico por categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo: Principales tendencias.....	20
1. Libertad de asociación y libertad sindical, y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.....	20
2. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.....	25
3. Eliminación efectiva del trabajo infantil.....	28
4. Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.....	31
C. Cuestiones de actualidad comunes a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	35
1. Formas atípicas de empleo, relación de trabajo y acceso a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	36
2. La economía informal.....	41
3. Colectivos y categorías de trabajadores en situación de riesgo.....	43
4. Trabajadores de las zonas francas industriales y de los sectores de exportación.....	48
5. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a nivel nacional: Un objetivo capital.....	50
Capítulo 3. Una coordinación más eficaz de los medios de acción de la OIT.....	55
A. Marco de acción actual de la OIT en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	56

1.	Programación y evaluación.....	56
2.	Programas de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	58
3.	Exámenes anuales.....	60
4.	Recursos para la acción de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo	61
5.	Cuestiones relacionadas con el marco de acción de la OIT en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	65
B.	Cooperación técnica.....	67
1.	Marco para la cooperación técnica en el plano nacional	67
2.	Enseñanzas extraídas de la cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo	69
3.	Posibilidades prometedoras de cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo	74
4.	Principales desafíos y oportunidades	82
C.	Capacidades técnica y de investigación.....	85
D.	Acción normativa	89
1.	Importancia especial de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la acción normativa de la OIT.....	89
2.	Aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante una mayor integración de la labor de los órganos de control y la cooperación y asistencia técnicas	93
3.	Acción normativa para promover la contribución al trabajo decente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	94
4.	Elaboración de normas en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Elementos que cabe considerar	96
Capítulo 4.	Iniciativas adoptadas en otros marcos para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	101
A.	Contribución de las organizaciones multilaterales a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	102
1.	Las Naciones Unidas: Un compromiso de todo el sistema.....	103
2.	Instituciones financieras internacionales: Evoluciones respecto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	104
3.	Labores de la OIT para promover la coherencia de las políticas en el sistema multilateral en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo	109
B.	Utilización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales por los Estados Miembros de la OIT	111
C.	Función de las iniciativas privadas voluntarias en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	118
D.	Relaciones laborales de ámbito transnacional y promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	121
	Puntos propuestos para la discusión por la Conferencia con miras a la adopción de un plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012-2016).....	125

Siglas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
AME	Marco de Políticas y Estrategia
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CFI	Corporación Financiera Internacional
CSI	Confederación Sindical Internacional
CSPO	Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario
DECLARATION	Programa sobre la Promoción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo
DIALOGUE	Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GENDER	Oficina de la OIT para la Igualdad de Género
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MIGRANT	Programa de Migraciones Internacionales
MPE	Marco de Políticas y Estrategias de la OIT
NORMES	Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAMODEC	Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
RSE	Responsabilidad social de las empresas
SAP-FL	Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso
UE	Unión Europea

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ZFI	zona franca industrial

Introducción

1. En cuanto Organización tripartita que se orienta por valores y se dedica a la promoción de la justicia social, a lo largo de su historia la OIT ha reconocido y asumido en la práctica la responsabilidad de defender y fomentar los principios y derechos en el trabajo.
2. En el extenso corpus de derechos en el trabajo establecidos por las normas de la OIT, ésta y la comunidad internacional reconocen como principios y derechos fundamentales en el trabajo la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estas cuatro categorías de principios y derechos forman parte integrante de la Constitución de la OIT. La Declaración de Filadelfia adoptada en 1944, que constituye su anexo, fue determinante al destacar el derecho que tienen todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, seguridad económica y en igualdad de oportunidades.
3. Estos principios y derechos se han expresado y desarrollado en los ocho convenios de la OIT que se reconocen como fundamentales¹. La adopción de esos ocho convenios, el primero de los cuales fue, por orden cronológico, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y, el último, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), se efectuó a lo largo de un período que abarca siete decenios de la historia de la OIT (en el siglo xx). Durante ese período, en 1950 concretamente, la instauración de un procedimiento especial destinado a examinar las quejas por violación de la libertad sindical, incluso en relación con los Estados que no han ratificado los convenios pertinentes — procedimiento que a su vez desembocó en la constitución del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración — atestiguó el temprano reconocimiento institucional de los fundamentos constitucionales que indujeron a considerar fundamentales ciertas categorías de principios y derechos en el trabajo.
4. Pero hubo que esperar hasta el decenio de 1990, cuando después de la guerra fría la economía mundial tomó con creciente convicción el camino de la mundialización, para que se adoptaran medidas decisivas con miras al reconocimiento expreso de esos principios y derechos como categoría específica. Tras el llamamiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995 en Copenhague, mediante el que se exhortó a la salvaguardia y la promoción de «los derechos básicos de los trabajadores»

¹ El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

con el fin de lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible², y por impulso del compromiso contraído en la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 1996 en Singapur, en aras de la «observancia de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente»³, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en 1998, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En ella se señala expresamente que todos los Miembros tienen el compromiso, derivado de su mera pertenencia a la OIT, de respetar y hacer realidad de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios fundamentales. También se reconoce que la OIT tiene la obligación de ayudar a los Miembros a obrar en este sentido⁴.

5. La obligación más general que tiene la OIT de prestar asistencia a sus Miembros en la ejecución global del Programa de Trabajo Decente se destaca en el Prefacio de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de la OIT (en adelante, «Declaración sobre la Justicia Social»), que la Conferencia adoptó en 2008. En dicha Declaración se preconiza que los compromisos y esfuerzos de los Miembros de la Organización para dar aplicación al mandato constitucional de la OIT deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos, igualmente importantes, de la OIT⁵, como el de «respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos»⁶.

6. Así, pues, la Declaración sobre la Justicia Social y la Declaración de 1998 y su seguimiento revisado, instaurado en 2010, conforman el marco institucional del presente informe, y explican su finalidad. Las discusiones recurrentes que se celebran todos los años en la Conferencia tienen por objeto general pasar revista a las tendencias registradas respecto a cada uno de los objetivos estratégicos con miras al fortalecimiento del vínculo existente entre las necesidades de los Miembros y las medidas adoptadas por la Organización para satisfacerlas, con base en una reseña imparcial que prepara la Oficina Internacional del Trabajo. En este informe se pretende presentar, con arreglo al seguimiento revisado de la Declaración de 1998, un panorama dinámico y global de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo durante el período anterior. Este informe también debe servir de base para una evaluación de las actividades de la OIT y la determinación de sus prioridades. Éste es el primer Informe Global que se somete a la Conferencia para una discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, y con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

² Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 de marzo de 1995)*, «Declaración de Copenhague y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social», A/CONF.166/9, párrafo 54.

³ Organización Mundial del Comercio (OMC): «Declaración Ministerial de Singapur», 13 de diciembre de 1996, WT/MIN(96)/DEC, párrafo 4.

⁴ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, CIT, 86.^a reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

⁵ Con arreglo de la Declaración sobre la Justicia Social (parte I, A), la OIT tiene cuatro objetivos estratégicos igualmente importantes: i) promover el empleo; ii) adoptar y ampliar medidas de protección social; iii) promover el diálogo social y el tripartismo; y iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

⁶ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

7. La estructura del informe se ajusta por tanto al doble objetivo de facilitar una base fiable de conocimientos sobre la situación de los principios y derechos en el mundo del trabajo, y de examinar el impacto de las actividades de la OIT pertinentes y la forma en que éste puede incrementarse. Las primeras discusiones recurrentes revelaron que puede resultar difícil establecer un equilibrio entre ambos elementos, sobre todo cuando los mandantes no comparten las mismas expectativas. Conviene recordar que durante las labores preparatorias de la Declaración sobre la Justicia Social se habló de «un cambio fundamental de enfoque; [... pues] se pasaría del enfoque tradicional de los informes destinados a divulgar información a generar una acción concreta»⁷.

8. Este factor parece ser tanto más importante cuanto que la discusión del presente informe se celebrará al mismo tiempo que el examen, por la Conferencia, del Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre los ocho convenios fundamentales⁸, y cuanto que aquella discusión se inspirará en ese examen. Para evitar duplicaciones y garantizar una complementariedad máxima entre ambos ejercicios deben tenerse en cuenta las características propias de cada uno de ellos. El Estudio General constituye un análisis jurídico completo, mientras que el presente informe es un documento orientativo elaborado en cumplimiento de un mandato específico.

9. En el informe, que se estructura con apego a ese mandato, se examina el contexto de cambio acelerado a que se alude en la Declaración sobre la Justicia Social. Se ha fortalecido notablemente el consenso reunido en torno a la definición y universalidad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que incorporan valores y obligaciones duraderos. Sin embargo, el contexto en que esos principios y derechos deben observarse y promoverse se está transformando a un ritmo sin precedentes, lo cual repercute inevitablemente en las actividades de la OIT. Por esta razón, se está prestando atención no sólo a las características del mundo del trabajo que son nuevas o cuyo calado es cada vez mayor y que resulten importantes para el ejercicio de los principios y derechos fundamentales considerados, sino también a las iniciativas innovadoras que se toman para atender a esas características. Algunas de esas iniciativas pueden ser polémicas y la postura que al respecto debería adoptar la OIT poco clara. Resulta pues aconsejable analizarlas en el presente informe.

10. La primera discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo se entabla en unos tiempos en que el mundo del trabajo se halla en crisis y en que se siguen abriendo interrogantes acerca del futuro de la globalización. Aunque el propósito de este informe no es entrar en esos debates, no se puede omitir que las condiciones generadas por la crisis entrañan a su vez situaciones que amenazan la libertad sindical y la negociación colectiva, que acrecientan el peligro de que se recurra al trabajo infantil o al trabajo forzoso, o que menoscaban el compromiso necesario para que continúe la lucha por eliminar la discriminación en el empleo.

11. En previsión de esos riesgos, en el Pacto Mundial para el Empleo de 2009 se insistió en que la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

⁷ OIT: *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*, Informe V, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 27.

⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los Convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo, a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte IB), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

son elementos indispensables para la recuperación y el desarrollo ⁹. Por tanto, todas las iniciativas destinadas a superar la crisis deberían respetar cabalmente estos principios y derechos. De hecho, en coyunturas de crisis es sin duda necesario redoblar la vigilancia y los esfuerzos para protegerlos y promoverlos.

12. Uno de los objetivos de la OIT y de sus mandantes es velar por que la crisis no interrumpa los avances hacia el respeto cabal y universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y porque éstos presidan las estrategias encaminadas a vencer la crisis. Extraer de los peligros y dificultades actuales oportunidades para seguir progresando es una tarea ingente a cuya realización este informe pretende contribuir, sentando las bases necesarias para que se encaucen adecuadamente el compromiso de los mandantes tripartitos de la OIT y el potencial que encierra la propia Organización.

⁹ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, CIT, 98.^a reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009.

Capítulo 1

Principios y derechos fundamentales en el trabajo: Derechos y condiciones propicios y necesarios

13. El reconocimiento global de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo es fruto de un largo proceso, que cobró mayor impulso en los años noventa. En aquella época, con la aceleración de la globalización y la liberalización y en el contexto de la Ronda Uruguay del GATT, se propuso que el respeto de determinadas normas internacionales del trabajo fuese requisito previo de toda participación en el sistema de comercio multilateral, que se hallaba en evolución. La propuesta suscitó un debate animado y controvertido a escala internacional. Desde el punto de vista de la OIT y considerando su mandato, lo que estaba en juego era cómo establecer una vinculación entre el crecimiento económico y el progreso social, y definir «las condiciones que podrían permitir a los propios interesados obtener su parte justa de las ventajas derivadas de la liberalización del comercio internacional, configurando de ese modo, a su manera, el contenido de la protección social más apropiado a la situación de cada país»¹. Se consideró que las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo constituían esas condiciones². A este respecto, cabía preguntarse cómo podría la OIT velar por la aplicación universal de esos principios y derechos, incluso no habiéndose ratificado los convenios pertinentes.

14. En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (en adelante, «la Declaración de 1998») y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (en adelante, «la Declaración sobre la Justicia Social») se dispone que los principios y derechos fundamentales en el trabajo son esenciales en cuanto principios y derechos laborales y porque son condiciones propicias y necesarias para la realización de todos los objetivos estratégicos de la OIT. En consecuencia, la comunidad internacional ha reconocido que esos principios y derechos fundamentales deberían desempeñar un papel específico en el debate más general sobre el carácter equitativo que debería tener la globalización. Al ser el presente informe el primero en versar conjuntamente sobre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a continuación se pasa revista a las principales características de esos principios y derechos en orden al cumplimiento del mandato que corresponde a la Organización.

¹ OIT: *Las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional*, Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 1994, documento GB.261/WP/SLD/1, párrafo 5.

² *Ibid.*, párrafo 28: «de manera natural y lógica, la liberalización del comercio parece exigir, por lo menos, el reconocimiento en el plano social de las condiciones que deben garantizar a los trabajadores la posibilidad de negociar libremente, a la vez en el plano individual y en el plano colectivo, sus condiciones de trabajo».

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

15. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo forman parte integrante de la Constitución de la OIT³. Según se recalcó en las labores preparatorias de la Declaración de 1998, «los derechos fundamentales no son fundamentales porque la Declaración lo diga, sino que la Declaración lo dice porque lo son»⁴. Se otorgó a esos derechos y principios la consideración de fundamentales sin pretensión de establecer jerarquías y sin menoscabo de las demás normas internacionales del trabajo. Antes bien, según se indica en la Declaración sobre la Justicia Social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo son esenciales para promover las normas internacionales del trabajo en general, como medio capital para lograr todos los objetivos constitucionales de la Organización⁵.

16. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo se enuncian en los ocho convenios fundamentales y en otras normas de la OIT⁶, pero su función e incidencia trascienden las obligaciones concretas que se derivan de la ratificación de esos convenios. Según se recordaba en la Declaración de 1998, todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo, y la OIT tiene la consiguiente obligación de ayudar a sus Miembros en este empeño⁷.

17. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son también reconocidos como derechos humanos en otras fuentes de derecho internacional. Están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸, así como en varios tratados fundamentales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos⁹, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹, además de una serie de instrumentos de ámbito

³ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, CIT, 86.^a reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998, anexo revisado el 15 de junio de 2010.

⁴ 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, CIT, 86.^a reunión, Ginebra, 1998, sección II.

⁵ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

⁶ Véase el capítulo 3, sección D, *infra*.

⁷ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, *op. cit.*, párrafo 2.

⁸ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948, artículo 4 (Prohibición de la esclavitud), artículo 20 (Libertad de reunión y de asociación), artículo 23, 4) (Derecho de fundar sindicatos y de sindicarse), artículo 7 (Principio de no discriminación), artículo 23, 2) (Derecho a igual salario por trabajo igual, sin discriminación alguna), artículo 25, 2) (Protección especial de los niños) y artículo 26 (Derecho a la educación).

⁹ Entre ellos valga citar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979; la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 8 (Prohibición del trabajo forzoso u obligatorio), artículo 22 (Reconocimiento del derecho de asociación, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos) y artículo 26 (Derecho de todas las personas a igual protección de la ley frente a la discriminación).

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 2 (Derecho de gozar, sin discriminación alguna, de los derechos económicos, sociales y culturales), artículo 6 (Derecho a un trabajo

regional ¹². La lista de los derechos humanos en el trabajo que vienen reconocidos en los instrumentos de las Naciones Unidas, y en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no se limita a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pues abarca también otros derechos, como el de gozar de condiciones de trabajo seguras y saludables, el derecho a la seguridad social, el derecho a una remuneración equitativa y el derecho a una limitación razonable del tiempo de trabajo ¹³.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo como condiciones propicias y necesarias

18. Al ser los principios y derechos fundamentales en el trabajo derechos humanos de los trabajadores y de los empleadores, su realización es un objetivo en sí. La OIT tiene por tanto la responsabilidad de luchar por un mundo exento de trabajo infantil, de trabajo forzoso y de discriminación, donde todas las personas sean libres de organizarse y de defender sus intereses. En la Declaración sobre la Justicia Social también se subraya que los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen condiciones propicias y necesarias para la realización plena de todos los objetivos estratégicos de la OIT, y que esos objetivos están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. En el preámbulo de la Declaración de 1998 se esbozan los aspectos determinantes del carácter necesario que revisten los principios y derechos fundamentales en el trabajo al considerarse 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» ¹⁴. La realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es, por tanto, no sólo un fin en sí misma, sino también un medio para promover la consecución de todos los objetivos de la OIT.

19. La OIT otorga desde antiguo una importancia especial a la libertad de asociación y la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Según se destaca en el Estudio General relativo a los ocho convenios fundamentales que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha preparado este año, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva revisten una trascendencia capital, dado que permiten a los empleadores y a los trabajadores «establecer reglas en materia de las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, formular reivindicaciones más generales y conciliar sus respectivos intereses» ¹⁵. La

libremente elegido y aceptado), artículo 8 (Derecho de fundar sindicatos, incluido el derecho de huelga) y artículo 10 (Protección de los niños frente a la explotación económica y social).

¹² Por ejemplo, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969; el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, 1950, y la Carta Social Europea, 1961 (revisada en 1996).

¹³ Véanse, en particular, la Declaración de Derechos Humanos (artículos 22 a 24), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 7).

¹⁴ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, op. cit., preámbulo.

¹⁵ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 51.

libertad de asociación y la libertad sindical son también importantes para lograr la aplicación efectiva de la legislación del trabajo, toda vez que sólo unas organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes e independientes pueden velar por que en la práctica se cumpla la legislación del trabajo y contribuir en gran medida a la eficacia de la inspección del trabajo. Es indispensable que medie un diálogo social significativo entre partes independientes a la hora de elaborar las políticas económicas y sociales, incluso en materia de empleo y de protección social, a fin de que se tomen en consideración los intereses y las necesidades de todos los agentes de la economía.

20. El trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil, que constituyen graves violaciones de la dignidad humana y de la autonomía de la persona, contribuyen a perpetuar el ciclo de pobreza. El trabajo infantil puede tener consecuencias desastrosas en la educación, la salud y el desarrollo de sus víctimas ¹⁶. Los efectos nocivos del trabajo infantil socavan las oportunidades de transición de los jóvenes adultos hacia un trabajo decente y condenan a estos jóvenes, en las etapas posteriores de la vida, a empleos de escasa calidad, a ingresos bajos, a la vulnerabilidad social y a la marginación. También las víctimas del trabajo forzoso y de la discriminación tienen grandes dificultades en acceder a oportunidades de empleo equitativas y en desarrollar sus aptitudes profesionales. Se hallan en una situación sumamente desfavorable para poder reivindicar el ejercicio de sus derechos laborales y se topan con obstáculos muy difíciles de superar para lograr una representación colectiva de peso en los procesos de diálogo social. Estas exclusiones múltiples, que entrañan unos costes económicos significativos para las sociedades consideradas, dificultan gravemente el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la OIT referentes al empleo, la protección social y el diálogo social.

21. La vulneración de una sola categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo incide negativamente en el respeto y el cumplimiento efectivo de las demás. Así sucede en particular cuando los trabajadores no pueden ejercer la libertad sindical ni negociar colectivamente. Sin cauce de expresión colectiva no están en condiciones de recabar la protección necesaria para que se traten las causas profundas de su vulnerabilidad. Las situaciones de trabajo forzoso, discriminación y trabajo infantil son difíciles de resolver cuando las personas que las padecen actúan en solitario y, recíprocamente, cuanta mayor desprotección generan esas situaciones, mayores son los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical.

22. Al crearse el concepto de trabajo decente se fomentó el reconocimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como factores importantes para lograr el cumplimiento efectivo de todos los objetivos estratégicos de la OIT, y el impacto colectivo que esos principios y derechos tienen en la consecución de la justicia social en el contexto de la globalización. En la Declaración sobre la Justicia Social se subraya que es necesario promover los principios y derechos fundamentales en el marco de la estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente ¹⁷. La complementariedad existente entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo como «derechos y condiciones propicios y necesarios» y la estrategia integrada en pro del trabajo decente coadyuva por tanto a la aplicación efectiva del mandato de la OIT y

¹⁶ Se reputa «trabajo infantil» el trabajo realizado por niños menores de la edad mínima legal requerida para el tipo de trabajo considerado, o el trabajo que, por su índole o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y queda prohibido.

¹⁷ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., Parte 1B.

al avance del progreso social¹⁸. En consecuencia, si bien el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no basta de por sí para conseguir el progreso social a escala universal, sí es presupuesto previo y necesario de éste último.

Vincular desarrollo económico y desarrollo social

23. Las investigaciones realizadas en el campo de la economía confirmaron de manera empírica que el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación son obstáculos mayores al desarrollo económico y contribuyen a la persistencia de la pobreza. Por ejemplo, en 2004 un estudio conjunto llevado a cabo por la OIT y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) demostró que los beneficios económicos de la eliminación del trabajo infantil serían casi siete veces superiores a los costos necesarios para dicha eliminación¹⁹. Por su parte, el Banco Mundial ha subrayado en reiteradas ocasiones cómo la discriminación de género inhibe el desarrollo económico²⁰. Además, una serie de investigaciones concordes de la OIT y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) permitieron destacar cómo la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo redundaba en una distribución más equilibrada de los ingresos y en una disminución de las desigualdades excesivas, de forma que allana el camino hacia un crecimiento económico sostenible²¹.

24. Sin embargo, a veces se aduce que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede socavar, especialmente a corto plazo, la rentabilidad y la competitividad económica. Este controvertido argumento se ha esgrimido principalmente en relación con la libertad de asociación y la libertad sindical, y con la negociación colectiva. La OIT y otras organizaciones internacionales han cuestionado tal presunción y han recalcado la importancia de trascender la visión excesivamente estrecha presidida por los efectos de los costes laborales. El crecimiento económico sostenido, que genera un progreso social duradero, depende esencialmente de una amplia serie de factores. Para valorar con mayor precisión la realidad es indispensable tener presentes los beneficios económicos que reportan la estabilidad y la legitimidad sociales, la creación de capital humano, los efectos de la distribución de los ingresos y los intereses que el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo suponen para la productividad y el buen rendimiento de las empresas. Si bien quienes se rigen sin reparos por el afán de extraer una ventaja comparativa del hecho de incumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en menoscabo de lo dispuesto en

¹⁸ OIT: *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*, Informe V, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 15: «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 la inclusión del respeto de los derechos fundamentales) y los aspectos cuantitativos del progreso social son indisociables». En el informe también se articulan los elementos de la «estrategia integrada», es decir, la interdependencia existente entre los cuatro objetivos estratégicos, la autonomía y la solidaridad, la intervención de los mandantes tripartitos, la no injerencia en la autonomía de los Estados Miembros y el peso relativo de cada uno de los cuatro objetivos estratégicos en la combinación de políticas. Dichos elementos no suscitaron objeciones particulares durante la discusión.

¹⁹ OIT: *Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil* (Ginebra, 2004).

²⁰ Banco Mundial: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Washington D.C., 2001).

²¹ Véase, por ejemplo, OCDE: *Divided we stand: why inequality keeps rising* (París, 2011); OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, 2008), y OIT: *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente* (Ginebra, 2009).

la Declaración de 2008, pueden cosechar beneficios a corto plazo, está probado que semejante proceder, lesivo de los compromisos derivados de la pertenencia a la OIT, no resulta a largo plazo provechoso ni para las empresas ni para la sociedad. Al elevar el grado de estabilidad política y social, la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva surten a largo plazo unos efectos económicos positivos²². Así, por ejemplo, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo tiende a influir positivamente en las inversiones extranjeras directas, lo cual está en contradicción con las ventajas presuntamente derivadas de la «carrera hacia abajo»²³.

25. Estos debates han cobrado sin duda una nueva configuración a la luz de la actual crisis financiera y económica. En varios países muy afectados por los problemas de la deuda pública y la competitividad, las reformas estructurales apuntan a los mecanismos de negociación colectiva para suprimir lo que, en algunos sectores, se percibe como un factor de rigidez para el mercado del trabajo. Otros países, en cambio, disponen de unos mecanismos de negociación colectiva bien coordinados, que han contribuido a atenuar los efectos de la crisis y a acelerar la recuperación. La crisis, que azota al término de varios decenios de desigualdad creciente, también ha brindado la oportunidad de restablecer el protagonismo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en cuanto elementos que fortalecen el vínculo entre los beneficios de la productividad y los ingresos de la fuerza de trabajo, vínculo que es indispensable para lograr un crecimiento económico sostenible²⁴. Tanto la OIT como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han subrayado la necesidad de que los beneficios derivados de la productividad se distribuyan de manera equilibrada, garantizando un nivel suficiente de demanda agregada sin el cual el crecimiento económico global y el empleo agregado no alcanzarán los niveles registrados antes de la crisis²⁵. A este respecto, según se desprende de unas investigaciones efectuadas por la OIT en fechas muy recientes, si se pusiese mayor empeño en cumplir de manera efectiva los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se reequilibraría considerablemente la distribución de los ingresos, lo cual a su vez brindaría a la economía mundial el impulso que necesita y que los presupuestos públicos quizá no pueden imprimir en la coyuntura actual²⁶.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo para una globalización equitativa

26. La atención que desde los años noventa se presta a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha sido avivada en gran medida por la percepción compartida de que es preciso establecer unas reglas del juego mínimas y universalmente aceptadas para el mundo del trabajo, y por el interés que naturalmente anima a cada país

²² Véase, por ejemplo, P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Ginebra, OIT, 2000).

²³ Véase, por ejemplo, D. Kucera: «Normas fundamentales del trabajo e inversiones extranjeras directas», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121/1-2, 2002.

²⁴ Véanse, por ejemplo, OCDE: *Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade* (París, 1996); OCDE: *Comercio internacional y estándares laborales básicos* (París, 2000), y OIT: *Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis* (Ginebra, 2010).

²⁵ M. Kumhoff y R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, FMI: documento de trabajo núm. 10/268 (Washington D.C., FMI, 2010); OIT: *World of work report 2011: making markets work for jobs* (Ginebra, 2011); R. Torres: *Wage policies and the global crisis: evidence and policy issues*, documento preparado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales para la Conferencia de Alto Nivel sobre la Evolución de los Salarios en Europa, Bruselas, 15 de septiembre de 2011.

²⁶ Véase OIT: *World of work report 2011*, op. cit.

al ver que otros países consiguen mayor equilibrio entre el crecimiento económico y el progreso social. Se considera que, sin esas reglas, la globalización podría socavar el progreso social tolerando el éxito económico de algunos a costa de los logros sociales de otros. Algunas iniciativas para establecer una igualdad de condiciones frente a la globalización mediante la realización universal de los principios y derechos fundamentales suscitaron vivas reacciones, por sospecharse que en realidad obedecían al propósito de proteger los mercados nacionales frente a la competencia extranjera. Ello explica la inclusión del párrafo 5 en la Declaración de 1998, en el que se recalca que «las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas... [y que] no debería de modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración». Diez años después, en la Declaración sobre la Justicia Social se retomaron los términos de la Declaración de 1998 en relación con los motivos proteccionistas y se añadió «que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima»²⁷.

27. Esta formulación es determinante para definir la postura de la comunidad internacional acerca del lugar y la importancia que corresponden a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en un sistema internacional abierto y globalizado. Ello no obstante, el debate actual muestra que dos cuestiones en particular siguen suscitando profunda preocupación. La primera radica en el continuo crecimiento de la desigualdad, tanto dentro de los países como entre ellos. Si el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se concibió como mecanismo indispensable para que todos los miembros de la fuerza de trabajo mundial pudieran reclamar una participación equitativa en las ventajas de la globalización, hoy cabría considerar que ese mecanismo no ha permitido lograr los resultados esperados. Es por tanto preciso determinar si las cotas de desigualdad inaceptables pueden imputarse en alguna medida significativa a la incapacidad de hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, o si tal fracaso no se deberá también a otros factores. En segundo lugar, la actual crisis ha hecho resurgir preocupaciones en cuanto a la posibilidad de que los presentes acuerdos destinados a hacer efectivos los principios y derechos fundamentales en el trabajo hayan resultado sencillamente insuficientes para establecer la «igualdad de condiciones» que algunos preveían. Se sostiene que, pese a los esfuerzos realizados, algunos sectores no aplican todavía las reglas del juego y no ponen todavía el empeño necesario para que las cumplan.

28. Estas dos cuestiones abren a su vez interrogantes fundamentales acerca de la eficacia de las actividades que la OIT dedica al cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo con arreglo a la Declaración de 1998 y la Declaración sobre la Justicia Social, así como acerca del compromiso, la función y la contribución de otros agentes. De lo que se trata no es de determinar si deberían acatarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Durante las labores preparatorias de la Declaración de 1998 se recordó que el carácter intrínseco de los principios y derechos en el trabajo hace que su cumplimiento no pueda supeditarse al grado de desarrollo nacional²⁸. En el contexto actual, lo importante es más bien determinar *cuál*

²⁷ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., Parte I, A, iv).

²⁸ En una contribución que el Director General aportó a la Conferencia del G-7 sobre el Empleo celebrado en 1996, se dieron tres razones por las cuales el cumplimiento de lo que más adelante se dio en llamar «principios y derechos fundamentales en el trabajo» no podía subordinarse al grado de desarrollo de los países: i) Para que un Estado pueda rechazar de manera legítima la intervención de la comunidad internacional en nombre de la soberanía de sus decisiones o de sus preferencias en cuanto al nivel y al contenido de la protección social, es preciso que en dicho Estado exista, cuando menos, la posibilidad de elegir o de expresar preferencias, y por tanto que la libertad individual y colectiva del trabajador, y en particular la libertad sindical, esté reconocida; ii) Se

es la mejor manera para que los principios y derechos fundamentales en el trabajo se incorporen a las políticas económicas y sociales. Esta cuestión reviste especial trascendencia tanto en los países que atraviesan graves dificultades económicas como en aquellos que luchan por un desarrollo nacional más inclusivo y sostenible.

29. La presente discusión recurrente tiene por objetivo esencial tratar esas cuestiones fundamentales y, en particular, brinda la oportunidad de robustecer el compromiso colectivo respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de definir los métodos más apropiados para materializar ese compromiso en medidas reales.

trata de unos derechos que ya están reconocidos como consustanciales a la dignidad de la persona humana por la Declaración Universal de Derechos Humanos; iii) La prohibición del trabajo forzoso y el reconocimiento de la libertad sindical son presupuestos previos de la libertad y la transparencia en el mercado de trabajo, y también pueden percibirse como extensiones naturales de la libertad de comercio en el mercado mundial. OIT: *The social dimension of the liberalization of international trade, Contribución del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo a la Conferencia del G-7 sobre el Empleo*, G/E.C./1996/2 (Ginebra, 1996).

Capítulo 2

Tendencias y lagunas en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

30. El presente capítulo se inspira en la complementariedad que existe entre la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, así como en el carácter promocional de sus respectivos mecanismos de seguimiento. En él se presenta una breve reseña de la situación relativa a la ratificación de los convenios fundamentales y se ofrece una visión global de las tendencias y lagunas advertidas en relación con las medidas adoptadas para el cumplimiento efectivo de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. El capítulo se fundamenta en los cuatro últimos informes globales publicados entre 2008 y 2011, así como en el análisis realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) para el Estudio General de este año ¹.

A. Situación relativa a la ratificación de los convenios fundamentales

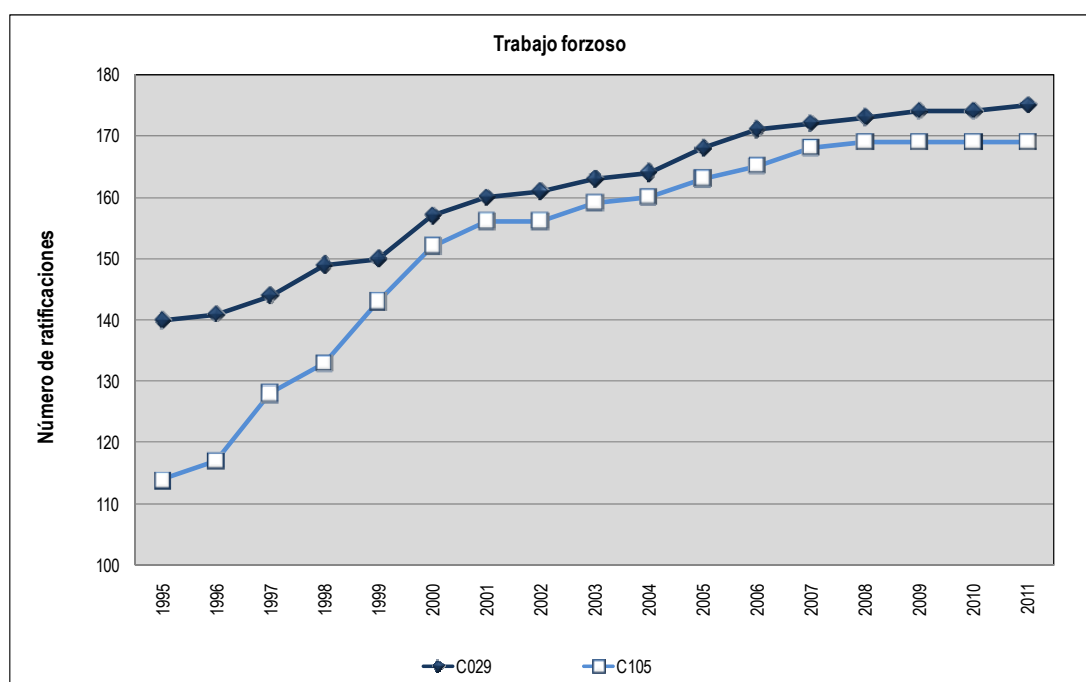
31. La tasa de ratificación de los convenios fundamentales supera el 90 por ciento. Al 31 de diciembre de 2011, se habían registrado 1.326 ratificaciones para los ocho convenios fundamentales, sobre el total de 1.464 ratificaciones que correspondería si los 183 Estados Miembros de la OIT los hubiesen ratificado. Desde el inicio de la campaña de promoción de la ratificación de los convenios fundamentales en 1995 (véase el capítulo 3), la tasa de ratificación ha aumentado un 68 por ciento. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) ha sido objeto de un número de ratificaciones particularmente alto.

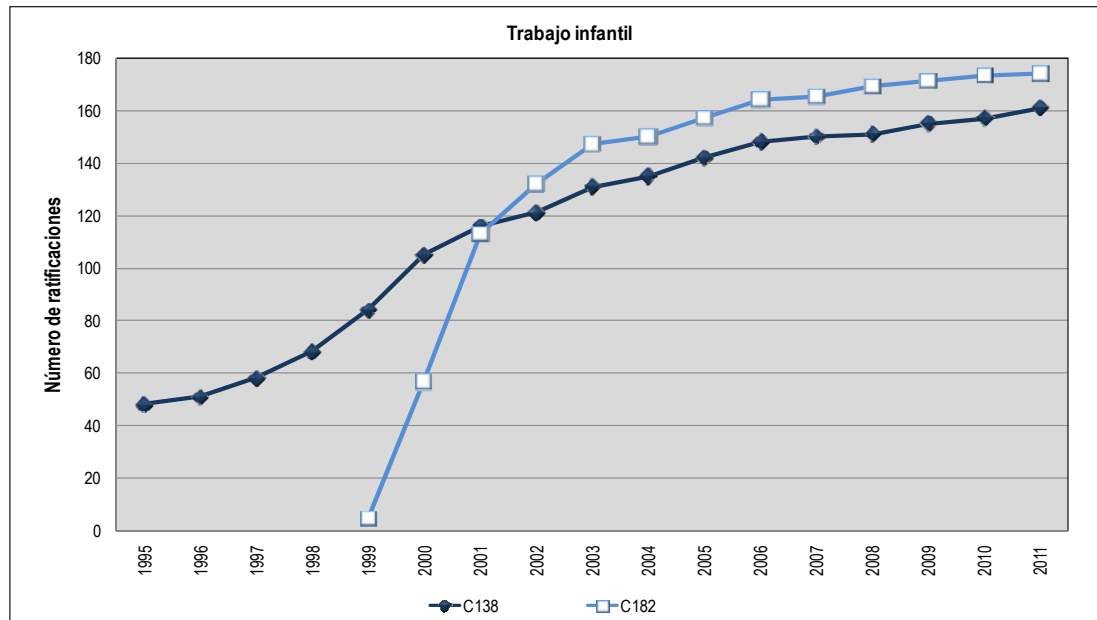
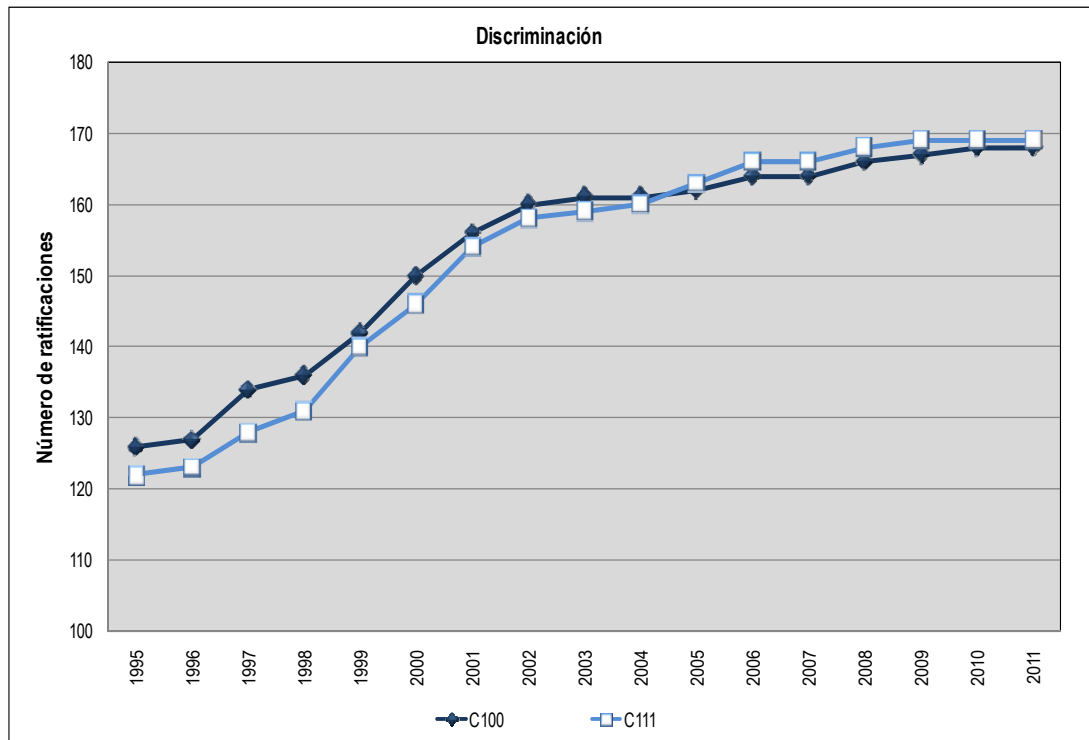
32. Hoy en día, faltan aún 138 ratificaciones de 48 Estados Miembros para lograr el objetivo de la ratificación universal, fijado por el Director General para 2015 (véase el gráfico 2.2). Los Convenios núms. 29 y 182 son los que han recibido mayor respaldo, con 175 y 174 ratificaciones, respectivamente. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sigue siendo el convenio fundamental con menor número de ratificaciones (150).

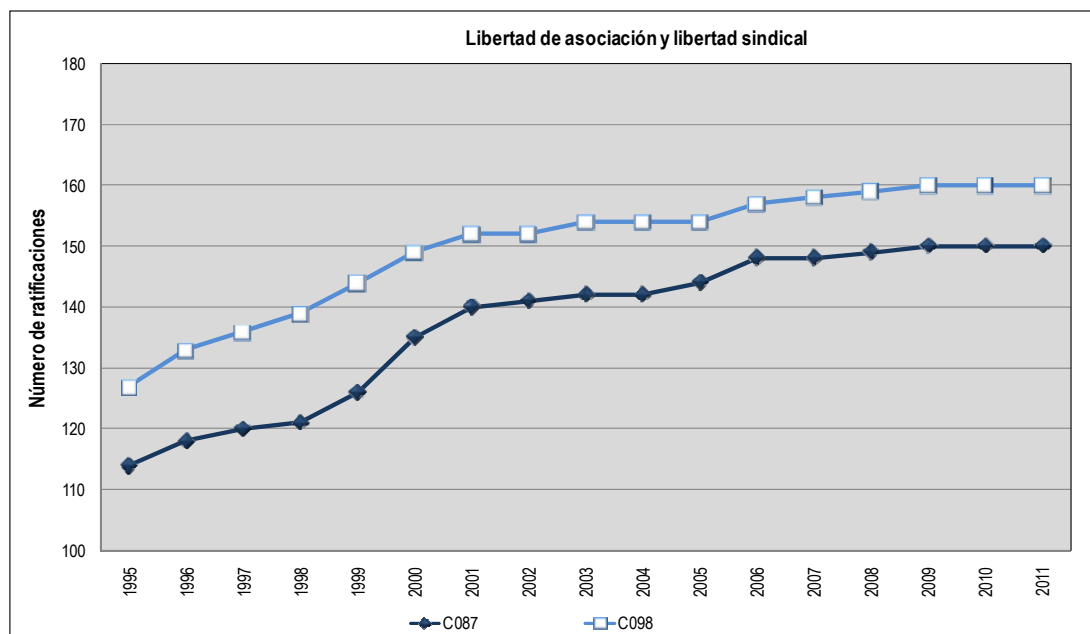
¹ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT), Informe III (Parte 1B), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

Cuadro 2.1. Ratificaciones de los convenios fundamentales desde 1995

Convenio núm.	Nuevas ratificaciones desde el inicio de la campaña de ratificación en 1995	Número total de ratificaciones al 31 de diciembre de 2011
C29	35	175
C87	36	150
C98	33	160
C100	42	168
C105	55	169
C111	47	169
C138	113	161
C182	174	174
Total	535	1.326

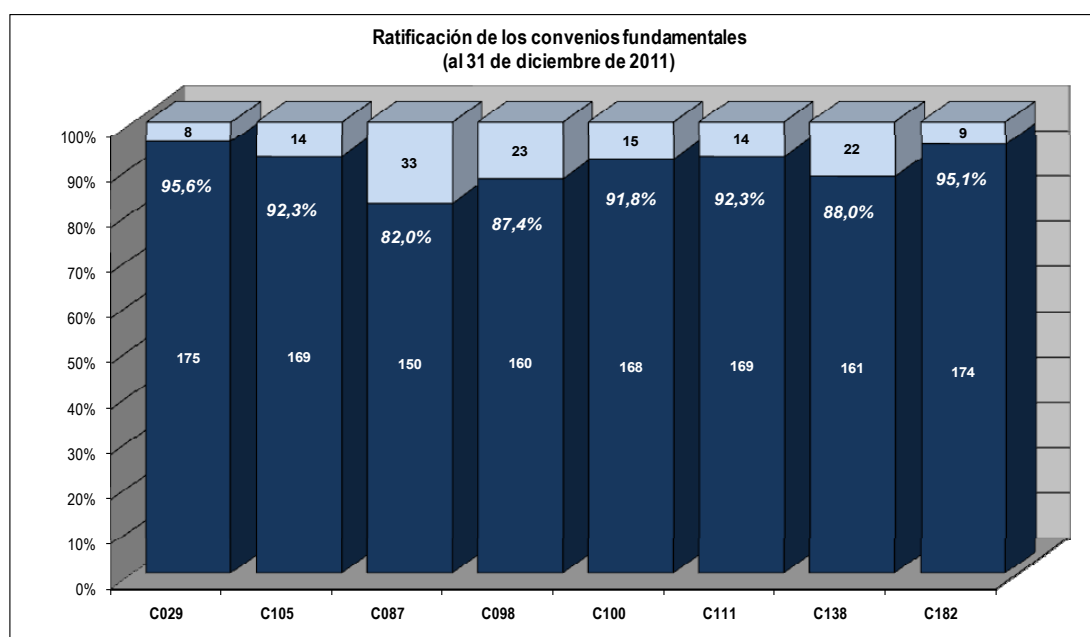
Gráfico 2.1. Progresión del número de ratificaciones de los convenios fundamentales desde 1995






33. Los convenios sobre el trabajo infantil son los que mayor número de ratificaciones han registrado a lo largo de los cinco últimos años. Exceptuando los Convenios núms. 138 y 182, el ritmo de ratificación de los otros seis convenios fundamentales ha disminuido considerablemente desde 2007. La ratificación universal de esos convenios fundamentales sigue siendo un gran reto, especialmente si se tiene en cuenta que 11 de las 20 ratificaciones registradas en los cinco últimos años corresponden a nuevos Miembros de la Organización. Además, la aplicación de los convenios fundamentales no se ha hecho extensiva a un número considerable de territorios no metropolitanos (véase el cuadro 2.2).

Gráfico 2.2. Número de ratificaciones de los convenios fundamentales ya realizadas y de ratificaciones pendientes



Cuadro 2.2. Estatus de los convenios fundamentales respecto de los territorios no metropolitanos

Estado Miembro	Territorio no metropolitano	Convenios ratificados cuya aplicación no se ha hecho extensiva
Australia	Isla Norfolk	111, 182
China	Región Administrativa Especial de Hong Kong	100, 111
Dinamarca	Islas Feroe	100, 111, 138, 182
	Groenlandia	98, 100, 111, 138, 182
Francia	Polinesia Francesa, Nueva Caledonia	138, 182
	Tierras australes y antárticas francesas	29, 100, 105, 138, 182
Países Bajos	Aruba	98, 100, 111
	Curaçao, San Martín	98, 100, 111, 138, 182
Nueva Zelandia	Tokelau	98, 182
Reino Unido	Anguilla, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Isla de Man, Jersey, Montserrat	100, 111, 138, 182
	Islas Malvinas (Falkland), Guernsey, Santa Helena	100, 111, 138
	Gibraltar	111, 138, 182
Estados Unidos	Samoa Americana, Guam, Islas Marianas del Norte, Puerto Rico, Islas Vírgenes Estadounidenses	105, 182

34. Pese a que la tasa de ratificación de los convenios fundamentales supera el 90 por ciento, el índice de cobertura de la población mundial es mucho menor, ya que algunos países que no han ratificado los convenios fundamentales tienen un gran número de habitantes. Resulta sorprendente que más de la mitad de la población mundial se concentre en países que no han ratificado los convenios sobre la libertad de asociación y la libertad sindical, y sobre la negociación colectiva. En cambio, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) se aplica a casi el 95 por ciento de la población mundial (véase el cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Porcentaje de la población mundial cubierto por los convenios fundamentales ^a

	C29	C105	C87	C98	C100	C111	C138	C182
Porcentaje de la población mundial cubierto por la ratificación	74,6%	75,2%	45,9%	49,6%	94,4%	91,3%	70,3%	81%
Países no cubiertos por la ratificación del Convenio ^b	Américas: Estados Unidos Asia: Afganistán, Brunei Darussalam, China, República de Corea, República de Maldivas, Islas Marshall, Tuvalu	Asia: Brunei Darussalam, China, Japón, República de Corea, República Democrática Popular Lao, <i>Malasia</i> , República de Maldivas, Islas Marshall, Myanmar, <i>Singapur</i> , Islas Salomón, Timor-Leste, Tuvalu, Viet Nam	África: Guinea-Bissau, Kenya, Marruecos, Somalia, Sudán Américas: Brasil, Estados Unidos Estados árabes: Bahrein, Iraq, Jordania, Líbano, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos Asia: Afganistán, Brunei Darussalam, China, India, República Islámica del Irán, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Malasia, República de Maldivas, Islas Marshall, Nepal, Nueva Zelandia, Singapur, Islas Salomón, Tailandia, Tuvalu, Viet Nam Europa: Uzbekistán	África: Somalia Américas: Canadá, México, Estados Unidos Estados árabes: Bahrein, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos Asia: Afganistán, Brunei Darussalam, China, India, República Islámica del Irán, República de Corea, República Democrática Popular Lao, República de Maldivas, Islas Marshall, Myanmar, Islas Salomón, Tailandia, Tuvalu, Viet Nam	África: Liberia, Somalia Américas: Suriname, Estados Unidos Estados árabes: Omán Asia: Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar Asia: Brunei Darussalam, República de Maldivas, Islas Marshall, Myanmar, Islas Salomón, Timor-Leste, Tuvalu	Américas: Suriname, Estados Unidos Estados árabes: Omán Asia: Brunei Darussalam, Japón, Malasia, República de Maldivas, Islas Marshall, Myanmar, Singapur, Islas Salomón, Tailandia, Timor-Leste, Tuvalu	África: Liberia, Somalia Américas: Canadá, México, Santa Lucía, Suriname, Estados Unidos Estados árabes: Bahrein, Arabia Saudita Asia: Australia, Bangladesh, India, República Islámica del Irán, República de Maldivas, Myanmar, Islas Marshall, Nueva Zelandia, Islas Salomón, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu Europa: Turkmenistán	África: Eritrea, Somalia Américas: Cuba Asia: India, República de Maldivas, Myanmar, Islas Marshall, Islas Salomón, Tuvalu

^a Las cifras relativas a la población mundial proceden de la publicación de las Naciones Unidas titulada World Population Prospects: The 2010 Revision. En algunos casos fue preciso subsanar la falta de información recurriendo a otras fuentes de datos: Antigua y Barbuda (estimaciones de mayo de 2010 http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda); Dominica (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>, estimaciones de 2008); Islas Marshall (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>, estimaciones de 2000); Saint Kitts y Nevis (<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>); y Tuvalu (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>, estimaciones de 2010). Las cifras se refieren a la población total, no a la población laboral activa, por lo que sólo permiten formarse una idea aproximada del número de personas que no entrarían en el ámbito de aplicación de cada convenio fundamental. En los cálculos no se ha tenido en cuenta la población de los territorios no metropolitanos, ni el hecho de que determinadas categorías de trabajadores quedan excluidas del ámbito de aplicación de algunos convenios o constituyen excepciones en razón de la flexibilidad prevista en algunos de ellos.

^b Los países que aparecen en cursiva ratificaron el Convenio, pero lo denunciaron posteriormente.

35. La situación de los 48 Estados Miembros que no han ratificado todos los convenios fundamentales y los motivos por los que no lo han hecho varían considerablemente, como cabe observar en el informe presentado al Consejo de Administración en el marco del seguimiento de la Declaración de 1998². En lo que respecta a los 138 casos de no ratificación³, la mayoría de los países considerados (83 por ciento) notifican que tienen la intención de ratificar los convenios (62 por ciento), o que están estudiando la posibilidad de ratificarlos (21 por ciento). Muchos de esos países informan de que se están ocupando activamente de la cuestión de la ratificación (aunque, en algunos casos, esa justificación se repetía desde hacía varios años). Sólo en el 14 por ciento de los casos de no ratificación de los convenios fundamentales se informa de que resulta imposible ratificarlos o de que no se tiene previsto hacerlo. El 3 por ciento restante de los casos de no ratificación corresponde a un Estado Miembro, que no ha manifestado a la Oficina cuál es su intención con respecto a la ratificación de algunos convenios fundamentales⁴.

36. Independientemente de cuáles sean sus intenciones, muchos de los Estados Miembros considerados comunican que la ratificación se ha retrasado o paralizado porque la legislación nacional no está en conformidad con determinadas disposiciones del convenio o los convenios. Sin embargo, muchos de ellos también indican que están revisando el ordenamiento jurídico interno para mejorar la observancia de esas disposiciones. Para unos pocos países, ciertas disposiciones de los convenios representan un obstáculo importante para su ratificación. Cabe citar como ejemplos ilustrativos y que datan de antiguo el principio del pluralismo sindical que se enuncia en el Convenio núm. 87 y la exigencia derivada de las disposiciones del Convenio núm. 29, en cuya virtud el servicio militar obligatorio debe ser de índole puramente militar⁵. Otros países se remiten a las opiniones de los órganos de control de la OIT sobre el derecho de huelga y el trabajo penitenciario como obstáculos para la ratificación⁶.

37. Muchos de los Estados que no han ratificado los convenios informan de que en sus respectivas constituciones, leyes o reglamentos nacionales se reconocen los derechos de libertad de asociación y de libertad sindical y de negociación colectiva, así como el principio de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y el de la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación⁷. Aunque algunos Estados no hacen referencia a la abolición efectiva del trabajo infantil en su Constitución, casi todos ellos la reconocen «en sus disposiciones políticas, legislativas y/o reglamentarias a través del establecimiento de un sistema de educación obligatoria gratuita y la instauración de una edad mínima de admisión al empleo y al trabajo»⁸.

² OIT: Examen de las memorias anuales que se presentan con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Consejo de Administración, 310.^a reunión, Ginebra, marzo de 2011, documento GB.310/3. Véase también OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., Parte VI.

³ En esta cifra se incluyen los casos en que todavía no se ha ratificado un convenio fundamental (136 casos), así como las situaciones en que se ha denunciado un convenio fundamental inicialmente ratificado (dos casos).

⁴ China, con respecto a los Convenios núms. 87, 98, 29 y 105.

⁵ República de Corea.

⁶ Nueva Zelandia (huelgas de solidaridad) y Malasia, respectivamente.

⁷ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., Parte I, capítulo 2.

⁸ OIT: Examen de las memorias anuales que se presentan con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, op.cit., párrafo 47; véanse también los párrafos 24, 37 y 67.

38. No obstante, los Estados que no han ratificado los convenios mencionan asimismo diversos obstáculos que dificultan el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos, la escasa sensibilización de la opinión pública, la falta de información y de datos, los valores sociales y las tradiciones culturales, las condiciones socioeconómicas, las disposiciones jurídicas, las prácticas de empleo vigentes, la falta de capacidad de las instituciones gubernamentales competentes, la falta de capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la ausencia de diálogo social. En el marco del seguimiento de la Declaración de 1998, la Oficina ha prestado asistencia técnica en los ámbitos mencionados, aunque sus actividades se han visto limitadas por la escasez de recursos (véase el capítulo 3).

B. Panorama global y dinámico por categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo: Principales tendencias

1. Libertad de asociación y libertad sindical, y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

39. El derecho de todos los trabajadores y empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas con el fin de defender libremente sus respectivos intereses y de negociar colectivamente, constituye un fundamento básico del trabajo decente y es un pilar indispensable de la democracia. No obstante, esa condición especial, confirmada por la Declaración sobre la Justicia Social, no significa que se haya logrado la aplicación universal de esos principios y derechos. Desde el último Informe Global dedicado a la libertad de asociación y la libertad sindical, que data de 2008, se ha experimentado una evolución desigual tanto en relación con el reconocimiento y la protección de esos derechos como con su aplicación efectiva.

Libertad de asociación y libertad sindical, y libertades públicas

40. La libertad de asociación y la libertad sindical no pueden ejercerse plenamente en un contexto en el que no se respeten las libertades públicas. Esto significa que en situaciones de denegación generalizada de las libertades públicas y democráticas básicas, los trabajadores y los empleadores también suelen ver denegados sus derechos fundamentales, en particular cuando el sistema político vigente no muestra tolerancia con las organizaciones independientes o las actividades que éstas realizan. La historia de la OIT pone de manifiesto que la lucha por dichas libertades está estrechamente vinculada a los procesos de democratización y que los avances importantes para lograr el respeto de esas libertades va intrínsecamente unido a procesos de transformación política. Las regiones de América Latina, Europa Central y Oriental, y África son ejemplos ilustrativos de ese pasado todavía reciente. Pero hoy en día, la atención se ha desplazado hacia el mundo árabe, donde los históricos cambios que se iniciaron en Túnez a principios de 2011 han propiciado nuevas oportunidades importantes. Egipto ha puesto punto y final, en la práctica, a decenios de monopolio sindical impuesto por la legislación y, por primer vez, se están constituyendo organizaciones independientes, a la espera de que se promulgue la nueva ley sindical, aprobada por el Consejo de Ministros. Libia se enfrenta a la tarea de desarrollar un nuevo sistema de relaciones laborales compatible con los convenios que ha ratificado, e Iraq, asolado por la guerra, ha acometido la tarea de dismantelar el sistema de sindicato único impuesto.

41. Aunque es menos frecuente que antes, el monopolio sindical impuesto por la legislación sigue aplicándose en todos los continentes, lo cual priva a gran número de

trabajadores del derecho de constituir las organizaciones que estiman convenientes. Además, en un número aún menor de países están prohibidas todas las formas genuinas de organización de trabajadores. En Omán se puso fin a esa prohibición mediante la emisión, en febrero de 2010, de un decreto por el que se constituyó la Federación General de Sindicatos de Omán, y en Myanmar, a fines de 2011, en un contexto de profundos cambios políticos, se promulgó una nueva Ley de Sindicatos que también abre posibilidades de progreso.

42. A veces, aun cuando la legislación no restringe la libertad de organización, la violencia y la intimidación pueden llegar a producir los mismos resultados. Aunque los niveles de violencia e intimidación fueron considerablemente inferiores a los registrados en períodos anteriores, en 2010, la Confederación Sindical Internacional (CSI) informó del asesinato de 90 sindicalistas en todo el mundo⁹, cifra que no ha variado en los cinco últimos años. Algunos de los países más afectados han reaccionado con determinación frente a esos crímenes. En Colombia, el Gobierno ha aumentado los recursos destinados a brindar protección a los sindicalistas contra las amenazas y la violencia, y a investigar y enjuiciar a los responsables, además de reconocer que es fundamental acabar con la impunidad de los autores de esos actos de violencia¹⁰. El Gobierno de Filipinas ha creado un organismo nacional de vigilancia de carácter tripartito, encargado de investigar los alegatos de violencia contra sindicalistas para velar por que se sancione debidamente a los culpables. El Gobierno también ha adoptado medidas para sensibilizar a la sociedad a fin de erradicar la violencia. Entre esas medidas figura la firma de un manifiesto por el que el Gobierno y las fuerzas armadas se comprometen a realizar un esfuerzo conjunto y colectivo para promover y proteger los derechos de los trabajadores.

*Exclusión de determinadas categorías de trabajadores:
dificultades persistentes y medidas alentadoras*

43. Si bien la libertad de asociación y la libertad sindical son derechos universales de todos los empleadores y trabajadores, respectivamente, determinadas categorías de estos últimos, como los trabajadores de la administración pública, los trabajadores agrícolas, los trabajadores de las zonas francas industriales, los trabajadores migrantes, especialmente aquéllos en situación irregular, los trabajadores domésticos y los trabajadores por cuenta propia, se ven privados, total o parcialmente, de los derechos de sindicación y negociación colectiva en gran número de países. Algunos de esos países han dado pasos alentadores en favor de los trabajadores domésticos a raíz de la adopción, en 2011, de las normas de la OIT sobre los trabajadores domésticos.

*Discriminación antisindical y protección adecuada del Estado:
numerosas preocupaciones y algunos progresos*

44. Si no se previene y penaliza, la discriminación antisindical — percibida o real — puede desvirtuar cualquier ejercicio efectivo de la libertad sindical. La frecuencia con que se cometen actos de discriminación antisindical y la insuficiente protección frente a tales actos son un motivo constante de preocupación, como lo demuestra el hecho de que el 24 por ciento de los alegatos presentados ante el Comité de Libertad Sindical entre 2007 y 2011 se refiriesen a ese tipo de vulneraciones. Bien porque no existen disposiciones jurídicas adecuadas o porque las inspecciones del trabajo y los tribunales laborales carecen de los medios o de la capacidad necesarios para tramitar los casos con

⁹ CSI: Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales 2011 (Bruselas, 2011).

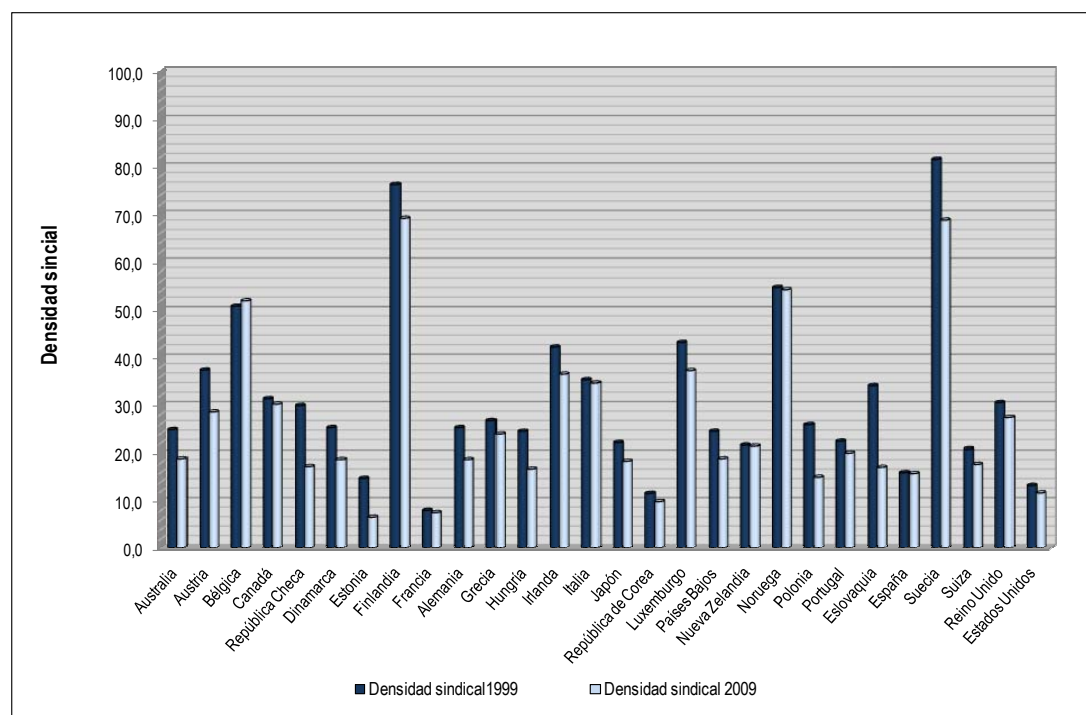
¹⁰ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, observación, Colombia, Convenio núm. 87. Las observaciones de la CEACR también pueden consultarse en NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

rapidez y eficacia, la realidad para demasiadas personas en el mundo del trabajo es que la sindicación o la militancia sindical pueden acarrear consecuencias negativas. Sin embargo, se han emprendido iniciativas importantes, particularmente en países que han decidido reformar sus mecanismos de solución de litigios laborales e instaurar procedimientos especiales con respecto a los alegatos de violación de la libertad sindical, con el fin de garantizar una protección más rápida y eficaz contra la discriminación.

*La libertad de asociación y la libertad sindical,
y la negociación colectiva en la práctica*

45. Resulta instructivo observar las tendencias respecto al ejercicio efectivo de los principios y los derechos de la libertad de asociación y de libertad sindical por los empleadores y los trabajadores. Las tasas de afiliación sindical y de cobertura de la negociación colectiva proporcionan una información fundamental a ese respecto, y los datos disponibles sobre los países de la OCDE muestran que, en los diez últimos años, han caído las cotas de afiliación sindical de los trabajadores asalariados en gran número de países. La cobertura de la negociación colectiva tiende a ser más amplia que la densidad sindical en los países con mayores ingresos, especialmente cuando la negociación con varios empleadores se lleva a cabo en los planos nacional o sectorial, y cuando existe la práctica consistente en ampliar el ámbito de aplicación de los convenios colectivos a las partes que no han firmado esos convenios. Aunque en algunos países se ha reducido la cobertura de la negociación colectiva, debido en gran parte a la desregulación, la descentralización de la negociación y/o la reducción del apoyo de las políticas públicas a la negociación colectiva, en otros se ha mantenido relativamente estable, e incluso en algunos se ha revitalizado ¹¹.

Gráfico 2.3. Densidad sindical en los países de la OCDE, 1999 y 2009

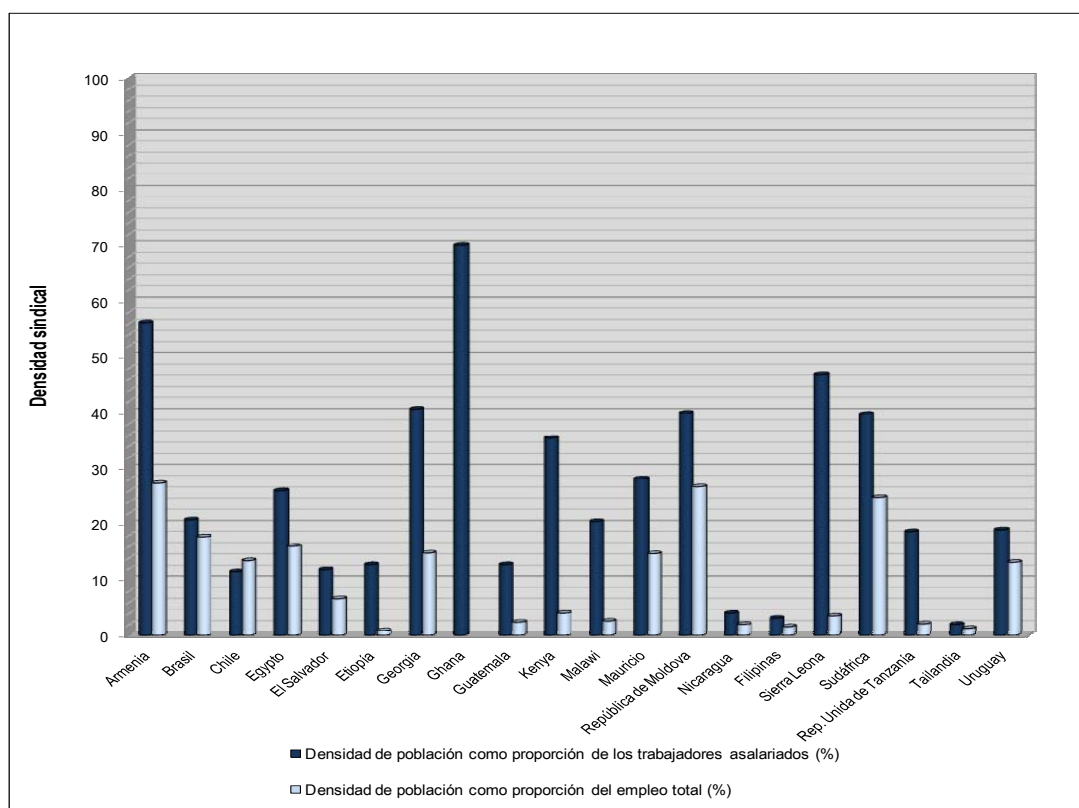


Fuente: Base de datos sobre las características institucionales de los sindicatos, de fijación de salarios, la intervención estatal y los pactos sociales en 34 países entre 1960 y 2007, versión 3 (2011).

¹¹ Por ejemplo, en la Argentina y el Uruguay.

46. Existe poca información sobre las tendencias registradas en materia de afiliación sindical en los países en desarrollo. En los países sobre los que se dispone de datos, se observa una diferencia significativa en función de si las tasas de afiliación sindical y de cobertura de la negociación colectiva se calculan como porcentaje del total de los trabajadores asalariados o bien como porcentaje de la mano de obra total, incluidos los trabajadores autónomos de la economía informal ¹². En muchos países, la existencia de una amplia economía informal reduce considerablemente la cobertura potencial de los convenios colectivos.

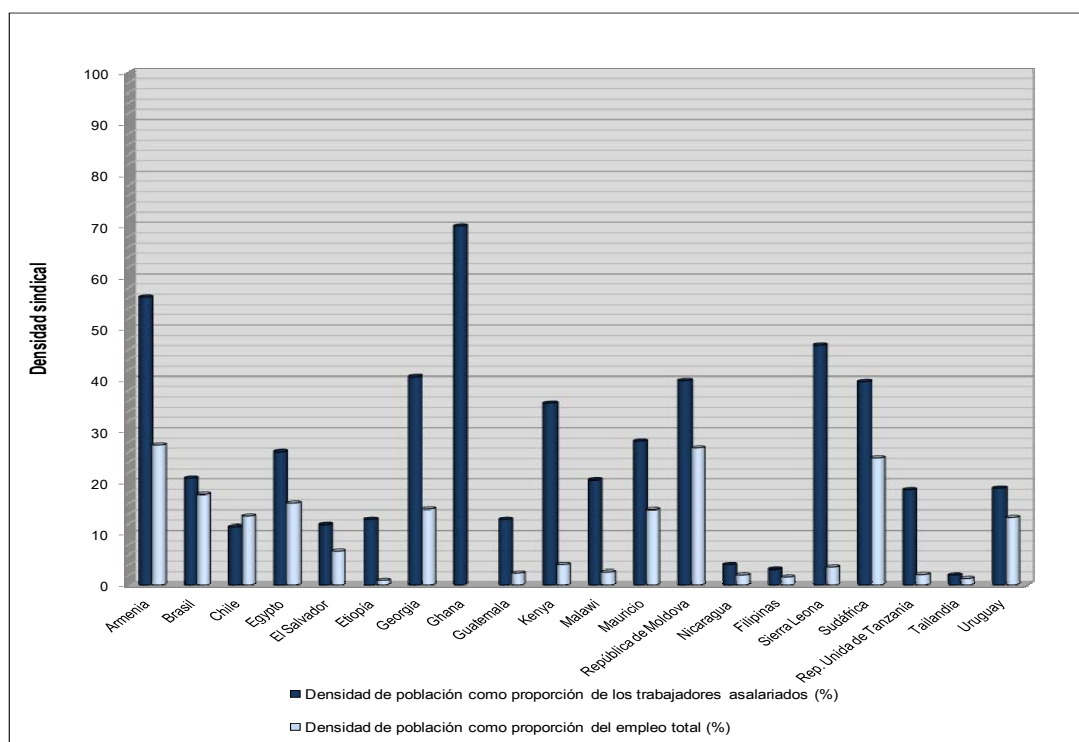
Gráfico 2.4. Cobertura de la negociación colectiva en los países de la OCDE, 1997 y 2007



Fuente: Base de datos sobre las características institucionales de los sindicatos, de fijación de salarios, la intervención estatal y los pactos sociales en 34 países entre 1960 y 2007, versión 3 (2011).

¹² S. Hayter y V. Stoevska: «Social Dialogue Indicators: Trade union density and collective bargaining coverage», *Dialogue technical brief* (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010).

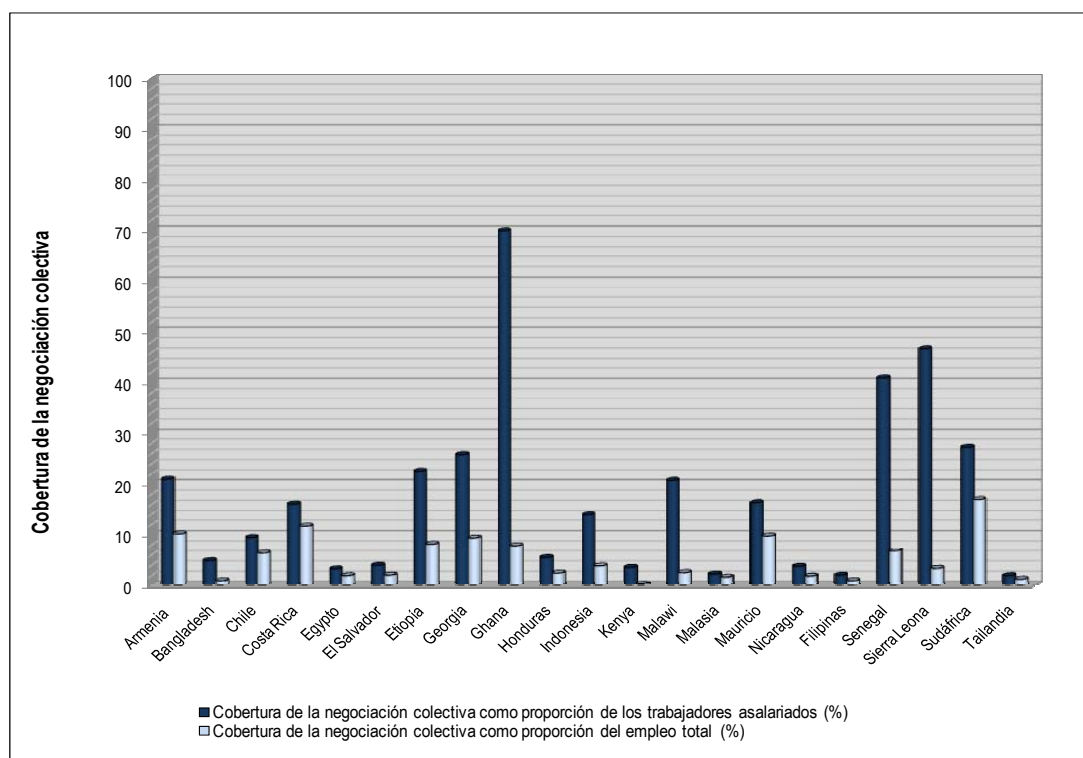
Gráfico 2.5. Densidad sindical en los países en desarrollo y los países en transición, 2007



Nota: Kenya: sólo el sector privado.

Fuente: Datos de S. Hayter y V. Stoevska (2010).

Gráfico 2.6. Cobertura de la negociación colectiva en los países en desarrollo y los países en transición, 2007



Nota: Kenya: sólo el sector privado.

Fuente: Datos de S. Hayter y V. Stoevska (2010).

*La libertad de asociación y la libertad sindical,
y la negociación colectiva en tiempos de crisis*

47. El estallido de la actual crisis ha puesto de manifiesto varias cuestiones fundamentales a las que ya se prestaba una atención cada vez mayor en el contexto de las crecientes presiones competitivas fruto de la globalización. Se ha centrado la atención, en particular, en los resultados económicos — positivos o negativos — de la negociación colectiva y en las consecuencias que tienen en los resultados de las empresas y la distribución de los ingresos. Se han abordado temas como el grado adecuado de centralización de la negociación y las ventajas de ampliar el ámbito de aplicación de los convenios. Todos esos temas deben considerarse en el contexto de la obligación que incumbe a los Estados Miembros de promover el ejercicio efectivo de la negociación colectiva y el carácter intrínsecamente voluntario de ésta.

48. En muchos países la negociación colectiva ha demostrado ser un componente importante de las respuestas consensuadas a la crisis ¹³. Por medio de la negociación colectiva, los empleadores y los sindicatos han podido negociar, a veces con el apoyo del Estado, convenios que han contribuido a reducir los costos a corto plazo, preservar empleos mediante la reducción de la jornada de trabajo y/o la concesión de excedencias temporales, y proteger los ingresos. En los países donde está bien coordinada y tiene una cobertura importante, la negociación colectiva ha tenido un efecto anticíclico y ha contribuido a promover una recuperación equilibrada ¹⁴. En varios países, las instituciones de negociación colectiva han facilitado un ajuste más rápido y flexible a la crisis económica, además de mitigar algunos de sus efectos negativos en el empleo. Las políticas públicas han servido para respaldar las soluciones negociadas y evitar la deflación salarial competitiva, por ejemplo mediante la ampliación del ámbito de aplicación de los convenios colectivos.

49. Por otro lado, los sistemas de negociación colectiva establecidos y los consiguientes convenios han sido objeto de revisión en varios países de Europa, así como en los Estados Unidos ¹⁵, particularmente en el sector público. Aunque los órganos de control de la OIT no han tenido aún la oportunidad de examinar la mayoría de esos casos, se constata que algunas reformas han entrañado importantes limitaciones en el ámbito de la negociación. En los casos en que organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), participan en procesos de ese tipo prestando apoyo financiero, la cooperación con la OIT reviste un protagonismo obvio a la hora de garantizar la integridad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el capítulo 4).

2. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

Ámbito del trabajo forzoso

50. En 2005, la OIT estimó que eran víctimas del trabajo forzoso al menos 12,3 millones de mujeres, hombres y niños, de los cuales alrededor de 9,8 millones eran explotados por agentes privados. Se calcula que las ganancias anuales ilícitamente

¹³ V. Glassner y M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 10 (OIT, Ginebra, 2010).

¹⁴ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 23 (OIT, Ginebra, 2011).

¹⁵ Véanse, por ejemplo, los casos de Grecia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, España y el estado de Wisconsin, en los Estados Unidos.

obtenidas de la trata con fines de explotación sexual y laboral ascienden a unos 32.000 millones de dólares de los Estados Unidos, y que las víctimas del trabajo forzoso dejan de percibir cada año al menos 21.000 millones de dólares en concepto de salarios no abonados y gastos de contratación sufragados ¹⁶. La Oficina está preparando nuevas estimaciones mundiales sobre el trabajo forzoso, que estarán disponibles para junio de 2012. Se perfila la tendencia a una reducción del número de países en que el Estado impone el trabajo forzoso, mientras que en la economía privada este tipo de trabajo está aumentando. También ha aumentado el número de denuncias relacionadas con la circulación interna o transfronteriza de personas.

51. La falta de estadísticas nacionales fiables complica la formulación de políticas específicas y eficaces. Se han logrado muchos progresos en el acopio y el almacenamiento de datos sobre las víctimas, identificadas, del trabajo forzoso y de la trata de personas, pero tal vez esos progresos sólo revelen la punta del iceberg. Una serie de estudios experimentales que se llevan a cabo desde 2005 en diferentes países confirman que se denuncia apenas más del 1 por ciento de los casos de trabajo forzoso y que este trabajo se concentra en determinadas áreas de ciertas regiones geográficas y de ciertos sectores económicos. Ello parece indicar que, contando con políticas específicas y eficaces y con recursos suficientes, el objetivo de la erradicación del trabajo forzoso se puede alcanzar en un futuro próximo.

52. Todavía no hay pruebas fehacientes que permitan evaluar la incidencia de la crisis económica mundial en la magnitud y la naturaleza del trabajo forzoso. No obstante, existe el riesgo de que la crisis induzca a los gobiernos a reducir los servicios de prevención, asistencia y reinserción destinados a los colectivos de personas que pueden estar en peligro de ser víctimas de trabajo forzoso, servicios cuya implantación se consiguió con gran esfuerzo.

Nueva legislación, pero cumplimiento insuficiente

53. La CEACR indica en el Estudio General de este año que desde 2007 se han derogado o enmendado una serie de disposiciones legislativas que permitían la imposición del trabajo forzoso con fines de producción o de servicio, como medio de coacción o de educación políticas, o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas, por cometer diversas infracciones a la disciplina del trabajo, o por participar en huelgas ¹⁷. Sin embargo, algunos Estados siguen imponiendo directamente el trabajo forzoso u obligatorio, ya sea con fines de producción o de servicio o con fines punitivos. También continúa el secuestro de hombres, mujeres y niños para su utilización en conflictos armados, pese a los recientes progresos registrados en algunos países, como el sur del Sudán. La imposición del trabajo forzoso por las autoridades nacionales y los militares sigue siendo preocupante en Myanmar, pese a los persistentes esfuerzos que viene realizando la OIT desde hace mucho tiempo para eliminar esas prácticas.

54. Persiste la tendencia hacia una cobertura legal más completa de los delitos de trabajo forzoso y de trata, pues los países están modificando los códigos penales o promulgando leyes especiales para luchar contra esos fenómenos. En un informe publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

¹⁶ OIT: *El costo de la coacción*, Informe Global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

¹⁷ Esta sección se fundamenta en OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., parte III.

en 2009¹⁸ se observó que 125 de los 150 países sobre los que se había recabado información habían adoptado leyes contra la trata de seres humanos, especialmente a raíz de la entrada en vigor del Protocolo de Palermo en 2003¹⁹. No obstante, algunas de las leyes contra la trata contemplan solamente determinadas formas de trata, como la trata de niños con fines de explotación sexual.

55. Desde el Informe Global de 2009 se han logrado progresos significativos en Oriente Medio y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, pues casi todos los países han penalizado la trata de personas. En la Unión Europea, en abril de 2011 entró en vigor una nueva Directiva que penaliza la mendicidad forzada, además de otras formas de explotación. Además, por dicha Directiva se establecen normas más estrictas de protección de las víctimas, en particular para los niños víctimas de la trata²⁰. En Asia también se han adoptado o modificado leyes, como la Ley contra la Trata de Personas de 2007 (enmendada en 2010) en Malasia, y la enmienda al artículo 244 del Código Penal en China, por la que se agravan las penas por los delitos de trabajo forzoso y se sanciona el delito de reclutamiento o transporte de personas con fines de su utilización para el trabajo forzoso.

56. Sin embargo, pese a la nueva legislación y a la creciente preocupación internacional, no parecen haberse logrado muchos progresos en lo que se refiere a las acciones judiciales destinadas a combatir el trabajo forzoso. En el Informe Mundial de 2009 se determinó una serie de factores que explicaban los bajos índices de enjuiciamiento²¹. Por ejemplo, muchas de las nuevas leyes no tipifican con suficientes detalles ciertos delitos de trabajo forzoso. La mayoría de las leyes contra la trata se siguen invocando principalmente para perseguir los delitos sexuales, mientras que los casos de trata de mano de obra apenas se sancionan, cuando no quedan impunes. Ello indujo al Reino Unido a configurar el delito específico de trabajo forzoso y de servidumbre en la *Coroners and Justice Act* (Ley de Investigaciones Forenses y Administración de Justicia), de 2009, que al parecer ha contribuido positivamente al enjuiciamiento de los delitos de trabajo forzoso.

57. Otro desafío clave, destacado en un estudio exhaustivo sobre la trata encargado por la Fiscalía Nacional de Sudáfrica, es el hecho de que no se suelen denunciar todos los casos de trabajo forzoso²². En ausencia de medidas de protección bien divulgadas, la mayoría de las víctimas de trabajo forzoso no denuncian ante las autoridades a quienes les explotan. Se necesitan indicadores institucionales de los delitos de trabajo forzoso para ayudar a las instituciones responsables de hacer aplicar la ley, los sindicatos y otros agentes a identificar los casos de trabajo forzoso en el lugar de trabajo. Los inspectores de trabajo, la policía y otros cuerpos de las fuerzas del orden utilizan cada vez más este tipo de indicadores, pero se siguen necesitando actividades de formación y

¹⁸ UNODC: Informe Mundial sobre la Trata de Personas: *Human trafficking: A crime that shames us all* (Viena, 2009).

¹⁹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, resolución 55/25 de la Asamblea General, 15 de noviembre de 2000.

²⁰ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

²¹ OIT: *El costo de la coacción*, op. cit., párrafos 164 a 183.

²² National Prosecuting Authority (Fiscalía Nacional de Sudáfrica): *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, Research Report (Sudáfrica, 2010).

sensibilización para promover la identificación temprana de las víctimas y fomentar un control del cumplimiento que sea proactivo en vez de reactivo ²³.

58. Las investigaciones realizadas por la OIT y otras instituciones sobre la naturaleza del trabajo forzoso moderno han revelado un conjunto de casos de explotación en los que no siempre se llegan a alcanzar los rigurosos criterios de exigencia probatoria previstos en la legislación penal. Es por tanto preciso combinar consideraciones de derecho laboral y de derecho penal para tratar todo el espectro de casos de explotación y abuso, y para evitar las prácticas laborales con fines de explotación que terminan convirtiéndose en trabajo forzoso. El riesgo de adoptar, respecto de la trata de seres humanos, un enfoque principalmente basado en la justicia penal reside en que la protección que necesitan las víctimas del trabajo forzoso podría verse socavada, ya que tal vez no podrían demostrar que han sido «víctimas de trata».

3. Eliminación efectiva del trabajo infantil

59. No todos los trabajos que realizan los niños son considerados como trabajo infantil ²⁴. Los niños menores de 18 años pueden estar legítimamente empleados, y ello puede incluso favorecer su preparación para una vida productiva en la edad adulta. Por trabajo infantil se entiende el trabajo que está prohibido para los niños de determinadas franjas de edad, concretamente el trabajo realizado por niños menores de la edad mínima exigida para el tipo de trabajo considerado, o el trabajo que, por su carácter o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y, por lo tanto, está prohibido. Se definen como peores formas de trabajo infantil, que exigen la adopción de medidas inmediatas para su erradicación: la esclavitud, la trata, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, la prostitución y la pornografía infantiles, las actividades ilícitas y todo trabajo que pueda poner en peligro la salud, la seguridad o la moralidad del niño, ya sea por su naturaleza o por las condiciones en las que se realiza (trabajo peligroso).

Datos relativos al trabajo infantil

60. En el Informe Global de 2010 relativo al trabajo infantil se destacó que el trabajo infantil siguió disminuyendo durante el último decenio a escala global ²⁵. Sin embargo, esa tasa de disminución ha mermado y, si esa tendencia continúa, no se conseguirá erradicar las peores formas de trabajo infantil para la fecha límite de 2016, fijada por la OIT. En el Informe Global también se ponen de relieve los principales desafíos en la lucha contra el trabajo infantil y se insiste en que los avances están inextricablemente vinculados a objetivos de desarrollo más amplios. Las estimaciones existentes sobre el trabajo infantil son las que se publican en el Informe Global de 2010, y en 2013 se publicarán nuevas estimaciones a escalas mundial y regional. Pese al creciente número

²³ OIT: *Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission* (Ginebra, 2009). En 2012 se presentará una herramienta de aprendizaje electrónica destinada a las fuerzas del orden que utiliza esos indicadores.

²⁴ Naciones Unidas: *Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Informe del Secretario General, A/64/172, 27 de julio de 2009, párrafo 13.

²⁵ Esta sección se fundamenta en OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010, párrafos 16 a 37. En el Informe se presentan las estimaciones correspondientes a 2008, de referencia y una evaluación de la tendencia registrada durante el período 2004-2008. Las estimaciones correspondientes a los años de referencia 2000 y 2004 se publicaron en el Informe Global de 2006.

de países que recaban datos, todavía hay países con problemas de trabajo infantil respecto de los cuales no se dispone de datos fiables.

61. En 2008 había, en el mundo, unos 306 millones de niños de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años que trabajaban, o que estaban «empleados». Se estimó que 215 millones de niños, es decir, alrededor del 70 por ciento de todos los niños empleados, realizaban trabajo infantil y que, de ellos, 115 millones realizaban trabajos peligrosos. Entre 2000 y 2008, el número de niños trabajadores disminuyó en 30 millones a escala mundial. Por otra parte, la tasa de incidencia, es decir, el porcentaje de niños de entre 5 y 17 años que trabajan, descendió del 16 al 13,6 por ciento. El número de niños que son víctimas de las peores formas de trabajo infantil y, por definición, del trabajo peligroso, en el que se concentra la inmensa mayoría, disminuyó de 171 millones, en 2000, a 115 millones en 2008. Sin embargo, ambas tendencias se contrajeron en la segunda mitad del período. Se ha registrado un rápido descenso en el número de niños más jóvenes, de entre 5 y 14 años de edad, que realizan trabajos peligrosos, cuyo número se redujo a la mitad entre 2000 y 2008, al pasar de 111,3 a 53 millones. En cambio, entre 2004 y 2008, el trabajo infantil de carácter peligroso aumentó en un 20 por ciento, al pasar de 51,9 a 62,4 millones de niños (o adolescentes) de la franja de edad de 15-17 años, especialmente varones ²⁶.

62. En el plano regional, los avances más significativos en la lucha contra el trabajo infantil se han registrado en América Latina y Asia. Sin embargo, algunos países quedaron rezagados en este empeño, y el trabajo infantil ha aumentado en el África Subsahariana. En términos absolutos, la región de Asia y el Pacífico es la que cuenta con mayor número de niños de 5 a 17 años que trabajan (113,6 millones), frente a 65,1 millones en el África Subsahariana y a 14,1 millones en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la tasa más alta de trabajo infantil se registró en el África Subsahariana, donde uno de cada cuatro niños trabaja.

63. Según los datos disponibles sobre la distribución del trabajo infantil por sectores, en los últimos años se produjeron pocos cambios. El trabajo infantil sigue siendo en gran medida un problema rural, ya que, a escala mundial, un 60 por ciento de los niños que trabajan lo hacen en el sector agrícola (donde se registra el mayor índice de trabajo peligroso), el 7 por ciento en la industria y el 26 por ciento en el sector de servicios. En el sector de la agricultura se ha avanzado poco, en parte porque es difícil llegar hasta esos niños. La gran mayoría de niños trabajadores (68 por ciento) laboran en el contexto familiar y no reciben remuneración alguna.

Políticas para luchar contra el trabajo infantil

64. Se ha prestado mucha atención a la formulación y aplicación de enfoques eficaces para combatir el trabajo infantil y a las estrategias destinadas a rescatar a los niños de ese trabajo y a escolarizarlos. Los Estados Miembros y los interlocutores sociales han conseguido logros importantes, y existe un fuerte compromiso político para combatir el trabajo infantil. Habida cuenta de la estrecha vinculación que existe entre la pobreza y el trabajo infantil, las políticas de lucha contra ese trabajo se aplican por lo general en consonancia con los planes, programas o estrategias nacionales de reducción de la pobreza. De hecho, las políticas más eficaces de lucha contra el trabajo infantil son las que engarzan con los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza y la exclusión social. Aunque algunas medidas aisladas puedan influir considerablemente en las actitudes y demostrar que es posible erradicar el trabajo infantil, no suelen ser tan sostenibles como las iniciativas integradas.

²⁶ OIT: *Niños en trabajos peligrosos: Lo que sabemos: Lo que debemos hacer*, IPEC (Ginebra, 2011), pág. 7.

65. En relación con las peores formas de trabajo infantil, muchos países han adoptado leyes que prohíben la ocupación de niños en trabajos peligrosos y se han logrado importantes avances en la aplicación de medidas eficaces en plazos determinados. Sin embargo, a menudo persisten lagunas en la cobertura legislativa, especialmente en relación con la economía informal, el trabajo doméstico y la agricultura. En el caso de los adolescentes (de 15 a 17 años de edad), los servicios de apoyo, las medidas de protección y el cumplimiento son también limitados. A ese respecto, un paso fundamental sería la elaboración, a escala nacional, de una lista de los tipos de trabajos peligrosos prohibidos para los niños, lo cual se debería hacer en el marco de los programas y sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

66. Alrededor de 5,7 millones de niños realizan un trabajo forzoso o en régimen de servidumbre, lo cual representa aproximadamente la mitad del número total de víctimas. Pese a las prohibiciones establecidas en la legislación nacional, en la práctica subsiste el problema del trabajo infantil en condiciones de servidumbre. Los niños también se ven particularmente afectados por el trabajo forzoso en el contexto del trabajo doméstico y el trabajo obligatorio en el sistema escolar (por ejemplo, la mendicidad forzada en algunos países). Los niños siguen siendo reclutados y obligados a alistarse en las fuerzas armadas nacionales o en grupos armados ilegales, a pesar de que la gran mayoría de los países han fijado en 18 años la edad mínima para el servicio militar obligatorio. Pese a los progresos realizados en la mayoría de los países afectados, la reintegración efectiva en la sociedad de los niños que han sido soldados sigue suponiendo un gran desafío. Un número creciente de países también ha promulgado leyes para prohibir la prostitución y la pornografía infantiles, y han tomado medidas para combatir el turismo sexual infantil. Sin embargo, la explotación sexual de menores de 18 años con fines comerciales sigue siendo motivo de grave preocupación en varios países, y la aplicación de la legislación para combatir el turismo sexual infantil ha sido difícil, en parte dada la naturaleza transnacional de este delito. Varios países también han adoptado, por ejemplo, medidas legislativas para prevenir la participación de niños en actividades ilícitas, en particular el narcotráfico. En la mayoría de los países afectados también se han adoptado medidas concretas para paliar la situación de los niños de la calle, que están particularmente expuestos a participar en actividades ilícitas. Sin embargo, algunas de esas medidas siguen siendo insuficientes y no garantizan la readaptación ni la reinserción sociales de los niños víctimas.

67. A luz del consenso mundial que existe sobre la necesidad de una educación básica gratuita y obligatoria para todos, en los últimos años se intensificaron las iniciativas en ese sentido, como por ejemplo los programas de transferencias monetarias, que han redundado en un aumento de las tasas de escolarización en los niveles de enseñanza primaria y secundaria. Sin embargo, en muchos países la educación básica no es gratuita. Aunque la mayoría de países han adoptado normas para armonizar la edad de finalización de la enseñanza obligatoria con la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, muchos tropiezan aún con grandes dificultades para retener a los estudiantes hasta el término de la educación básica, particularmente en el caso de los niños pertenecientes a colectivos vulnerables y de los que han sido víctimas de las peores formas de trabajo infantil. Pese a los progresos realizados, es improbable que en el mundo entero se alcance la meta de la educación primaria para todos los niños en 2015, y la meta de impartir educación secundaria o formación profesional a todos los niños entre el final de la educación primaria y la edad mínima de admisión al empleo está todavía más distante. Ello dificulta en gran medida la erradicación del trabajo infantil y el logro del trabajo decente para los jóvenes.

68. Muchos países han adoptado medidas, prestado asistencia y celebrado acuerdos de ámbito internacional, regional y bilateral para luchar contra las peores formas de trabajo infantil. En particular, a escala mundial se perfila entre los Estados una tendencia a adoptar una acción conjunta para combatir la venta, la trata y la explotación sexual de niños con fines comerciales.

69. La crisis mundial podría retrasar o incluso neutralizar los avances logrados para reducir el trabajo infantil en los países más afectados²⁷. Se necesita gran cantidad de datos relacionados con la crisis para evaluar su impacto con mayor precisión, ya que los datos empíricos sólo emergen lentamente.

4. Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación

70. En el Convenio núm. 111, la discriminación en el empleo y la ocupación se define como «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación». En el Convenio se prevé también que, previa consulta con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, podrán definirse otros motivos de discriminación prohibidos. El Convenio núm. 100 consagra el principio de la «igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor».

71. Debido en parte a la amplitud del principio y a las diversas manifestaciones actuales e incipientes de la discriminación, no existen estimaciones de la OIT sobre la discriminación a nivel mundial o regional. Si bien se dispone de algunas estadísticas sobre la discriminación por razones de sexo y la igualdad de género, la necesidad de contar con datos agregados sobre la discriminación por otros motivos, en particular la etnia y el origen, es imperiosa. De hecho, no es sólo la falta de datos empíricos la que hace difícil identificar las tendencias generales de la discriminación en el trabajo. La naturaleza diversa del problema implica que, en ausencia de estrategias integrales para la lucha contra la discriminación, es perfectamente posible que determinados factores contextuales generen en un mismo país tendencias muy divergentes respecto de la discriminación por diversos motivos. Otra complicación es la aparición de nuevas causas de discriminación que son motivo de gran preocupación en general.

72. En el Informe Global de 2011²⁸ y el Estudio General de este año²⁹ se documentan progresos sustanciales registrados en muchos países que adoptan leyes más completas sobre la igualdad y la no discriminación, tanto para prevenir y combatir la discriminación como para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Las medidas proactivas que adoptan esos países se refieren principalmente a la discriminación por motivos de sexo, aunque también se destinan cada vez más a combatir la discriminación por motivos de raza, color, religión, edad, estado serológico respecto del VIH y discapacidad. Además, las nuevas instituciones de defensa del pueblo y demás órganos creados en varios países para velar por la igualdad contribuyen a mejorar la aplicación de las leyes y las políticas contra la discriminación en el empleo y la ocupación. Sin embargo, al padecer algunas de esas instituciones, así

²⁷ Conviene recordar que la crisis financiera mundial se desencadenó *después* de que se realizaran los estudios en los que se basan las estimaciones del Informe Global de 2010.

²⁸ OIT: *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, Informe Global presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

²⁹ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., parte V.

como las inspecciones del trabajo, una escasez de recursos humanos y financieros, la aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación contra la discriminación siguen siendo, por lo general, insuficientes. Muchos países no han adoptado todavía una política nacional en materia de igualdad que prevea mecanismos de vigilancia y control del cumplimiento y que abarque los múltiples aspectos de la discriminación basada en una amplia gama de motivos.

73. Como resultado de la crisis económica mundial y de los consiguientes recortes efectuados en el gasto público, la capacidad de las instituciones para prevenir y tramitar las quejas por discriminación puede verse aún más perjudicada. Las altas cotas de desempleo y subempleo registradas en todo el mundo han contribuido notablemente a un recrudecimiento de la discriminación en el acceso a los puestos de trabajo, especialmente entre los colectivos vulnerables. Aunque las investigaciones siguen su curso, las pruebas y las experiencias circunstanciales de crisis anteriores sugieren que las desigualdades estructurales existentes afectarán de manera desproporcionada a las mujeres, en particular a las migrantes y a las que viven en condiciones de pobreza. Por ejemplo, la disminución de la demanda de exportaciones ha entrañado a una disminución de la producción textil, sector en que por tradición se halla empleado un gran número de mujeres ³⁰.

La discriminación por razón de sexo y la igualdad de género

74. La desigualdad de género sigue siendo motivo de gran preocupación ³¹. Por ejemplo, la brecha entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres es del 47,2 por ciento en Oriente Medio, y superior al 40 por ciento en el Asia Meridional. Las diferencias salariales siguen siendo una de las formas más persistentes de desigualdad entre los hombres y las mujeres en el mundo del trabajo. Factores como los estereotipos de género, la segregación profesional, los sistemas de clasificación del empleo y las estructuras salariales sesgadas por razones de sexo constituyen graves obstáculos a la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y, a menudo, no se comprenden bien. En 2008 y 2009 se estimó globalmente que la diferencia media entre los salarios de las mujeres y de los hombres era del 22,9 por ciento ³². Por lo tanto, sigue siendo muy difícil poner en práctica el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor en la legislación y en la práctica. A pesar de las medidas proactivas que se han adoptado en numerosos países para paliar esta situación, al ritmo actual harán falta otros 75 años para absorber la disparidad salarial entre hombres y mujeres. Aunque los sistemas de salario mínimo sirven de ayuda a este respecto, hay cierta tendencia a establecer salarios más bajos en los sectores donde las mujeres son más numerosas o a excluir dichos sectores. Contrariamente a ciertas ideas recibidas, las principales razones de las diferencias salariales que existen entre hombres y mujeres no estriban en el grado de instrucción más bajo que puedan tener las mujeres, situación que por cierto se ha superado ya en ciertos países, ni en la trayectoria profesional intermitente de este colectivo en el mercado de trabajo. En realidad, esta disparidad se debe a que la discriminación de género se halla enquistada en el plano estructural.

³⁰ Véase también OIT: ¡La recuperación de la crisis también ha de beneficiar a la mujer! Día Internacional de la Mujer, 2011, Oficina para la Igualdad de Género (Ginebra, 2011).

³¹ PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2010: Edición del Vigésimo Aniversario: *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Nueva York, 2010).

³² Esta sección se fundamenta en OIT: *Una nueva era de justicia social*, Memoria del Director General, Informe I (A), CIT, 110.^a reunión, Ginebra, 2011, párrafo 63.

75. Otras manifestaciones de la discriminación de género son la escasa representación de las mujeres en las organizaciones de empleadores y en puestos directivos en los sindicatos, así como la edad legal de jubilación inferior de las mujeres, que obliga a estas últimas a jubilarse antes que los hombres (ello sigue siendo aplicable a unos 60 países). El acoso sexual parece ser un fenómeno generalizado en el lugar de trabajo, y al respecto subsisten lagunas legislativas. A veces no se comprenden las diversas manifestaciones del acoso sexual, como puede ser un ambiente de trabajo hostil, ni la necesidad de trascender los límites del derecho penal para combatirlas³³.

76. Aunque en el mundo se adoptan cada vez más leyes sobre la protección de la maternidad, la discriminación contra las mujeres por motivos de maternidad subsiste, especialmente en relación con el despido y el regreso al trabajo tras la licencia por maternidad, el uso de contratos temporales y las pruebas de embarazo obligatorias. Sin embargo, recientemente empezó a perfilarse una tendencia, en particular en los países europeos, a la instauración de políticas más favorables a la familia que benefician por igual a mujeres y a hombres, y que permiten compaginar las responsabilidades laborales con las obligaciones familiares.

Discriminación por motivos raciales y étnicos

77. La situación relativa a la discriminación racial y étnica en todo el mundo no es halagüeña. Los efectos combinados de la crisis económica, los debates renovados sobre el multiculturalismo en la sociedad, y el resurgimiento de la intolerancia y la xenofobia generan en no pocos casos un clima que no propicia el progreso. Los datos procedentes de los países confirman la envergadura de estos problemas. El Centro de Igualdad de Oportunidades y Oposición al Racismo de Bélgica informa de que el 41 por ciento de todas las quejas presentadas en 2010 por discriminación en el empleo tenían un componente racial³⁴. En Nueva Zelanda, con ocasión del examen anual de las relaciones raciales realizado en 2010, se comunicó que las quejas de componente racial se referían en su mayoría al empleo y al período previo al empleo, y representaban el 36 por ciento del total de quejas³⁵. De todas las quejas por discriminación en el empleo recibidas en Francia por la antigua Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Promoción la Igualdad (HALDE) en 2010, el 27 por ciento se referían a la discriminación por motivos de origen³⁶.

78. En el Reino Unido, el Trades Union Congress (TUC) informa de que «los trabajadores negros y asiáticos tienen casi el doble de probabilidades de encontrarse sin trabajo que los trabajadores blancos». El análisis que el TUC realizó de la Encuesta de la Población Activa muestra un panorama sombrío «para los jóvenes de minorías étnicas, cuya tasa de desempleo para la franja de edad de 18 a 24 años aumentó del 20,1 por ciento, en 2007, al 30,5 por ciento en 2010»³⁷.

79. El Banco Mundial comprobó recientemente que los romaníes están muy poco integrados en el mercado laboral de Bulgaria, República Checa, Rumania y Serbia, e indicó que la brecha entre la tasa de ocupación entre los romaníes y la de los no

³³ A. Cruz y S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, documento de trabajo núm. 3/2011 de la Oficina para la Igualdad de Género (OIT, Ginebra, 2011).

³⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination: Diversité, Rapport Annuel 2010*, pág. 90.

³⁵ New Zealand Human Rights Commission: *Tūi Tūi Tuituiā: Race relations in 2010* (2011), pág. 20.

³⁶ HALDE: *Rapport Annuel 2010*, pág. 21.

³⁷ TUC: *Bleak jobs future for young black workers*, comunicado de prensa, 8 de abril de 2011.

romaníes rondaba el 26 por ciento. Por otra parte, los romaníes que están empleados ganan mucho menos que los no romaníes, ya que la disparidad salarial media frisa en el 50 por ciento, lo cual es en gran medida imputable al grado de instrucción más bajo de los miembros de esta comunidad ³⁸.

Discriminación basada en la condición de migrante

80. Los trabajadores migrantes constituyen una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en un número creciente de países, donde su presencia es cada vez más decisiva para el bienestar económico y el crecimiento. Según muchas predicciones, la movilidad internacional de la fuerza de trabajo y de las competencias se van a ir acentuando en los próximos años. Las pruebas circunstanciales y los datos disponibles indican que, a escala mundial, la discriminación contra los trabajadores extranjeros y contra los trabajadores de origen presuntamente extranjero ha aumentado como consecuencia de la persistente crisis económica y del empleo. Los trabajadores migrantes suelen ser discriminados por su condición de extranjeros, pero también por razón de sexo, raza, religión, color, o por una combinación de motivos (véase la sección C *infra*).

Discriminación por múltiples motivos

81. En los últimos años, la discriminación por múltiples motivos se ha tendido a reconocer más como regla que como excepción, con el efecto acumulado de generar situaciones de desventaja potencialmente extrema y de exclusión. Así lo ilustra la situación laboral y socioeconómica de las mujeres indígenas de América Latina. La lucha contra la discriminación por múltiples motivos plantea retos en todos los planos y etapas de la aplicación de las medidas de lucha contra la discriminación, incluida la investigación, la recopilación de datos, la promoción, la interpretación judicial, el desarrollo de estrategias correctivas (con inclusión de políticas proactivas) y la formulación de iniciativas de política social más amplias para paliar las desigualdades estructurales en el trabajo.

Otros motivos de discriminación

82. En la legislación de los Estados Miembros se advierte una clara tendencia a alargar la lista de motivos de discriminación prohibidos, en particular para incluir la discapacidad, el estado serológico real o percibido respecto del VIH, la orientación sexual, la edad, la nacionalidad y, en algunos casos, el estatus laboral ³⁹.

83. A pesar de los avances registrados recientemente en varios países, la situación de los trabajadores con discapacidad sigue suscitando gran preocupación. Las estadísticas muestran que la tasa de empleo de las personas con discapacidad es baja en comparación con la de las personas sin discapacidad, y que las primeras sufren discriminación laboral en términos de despido, diferencias salariales, acceso a la formación y desarrollo profesional. Una metodología de la OIT ensayada en diez países para poner precio a la exclusión de las personas con discapacidad del mundo del trabajo permitió cifrar entre el 3 y el 7 por ciento del PIB las pérdidas económicas derivadas del alto nivel de desempleo y la pérdida de productividad de las personas con discapacidad ⁴⁰.

³⁸ J. de Laat y Ch. Bodewig: «Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia», en *Knowledge Brief*, Europa y Asia Central, Banco Mundial, 39, abril de 2011.

³⁹ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., parte V, capítulo 3.

⁴⁰ S. Buckup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Sector de Empleo, documento de trabajo núm. 43 (OIT, Ginebra, 2009).

84. La estigmatización y la discriminación en el empleo y la ocupación relacionadas con el VIH pueden revestir diversas formas: denegación del acceso al empleo o a determinadas ocupaciones ⁴¹, pruebas obligatorias de detección del VIH para el acceso al empleo, discriminación en las modalidades y las condiciones de empleo, ostracismo o exclusión por parte de los compañeros de trabajo, y despido improcedente. Si bien, en consonancia con la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), muchos países han adoptado leyes y políticas contra la discriminación basada en el estado serológico real o percibido respecto del VIH, esta forma de discriminación sigue estando muy extendida y su ejercicio sigue planteando graves problemas ⁴².

85. Algunos países han progresado en la inclusión de la orientación sexual real o percibida en la lista de motivos de discriminación prohibidos, lo cual ha permitido, por ejemplo, a los matrimonios homosexuales percibir determinadas prestaciones sociales. También la lucha contra la discriminación por motivos de edad ha pasado a ser un elemento importante de las políticas públicas en varios países, donde se han adoptado leyes y medidas para combatir concretamente la discriminación contra los trabajadores de edad. Así se observó sobre todo en los países desarrollados, especialmente dada la evolución demográfica que en ellos se registra.

C. Cuestiones de actualidad comunes a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo

86. Desde 2000, en los Informes Globales presentados con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 de la OIT se han destacado muchas cuestiones comunes a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. El presente informe representa la primera oportunidad de centrarse en algunas de esas cuestiones en función de esas cuatro categorías. En la Declaración sobre la Justicia Social se subraya que la integración económica mundial ha ayudado a varios países a beneficiarse de altas tasas de creación de empleo, pero en muchas partes del mundo también ha provocado «el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal, que influyen en la relación de trabajo y la protección que ésta puede ofrecer» ⁴³. Ello ha repercutido en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cuyo disfrute sigue estando limitado en muchos casos a una minoría de trabajadores. El aumento de las formas de empleo atípicas, el peso de la economía informal, la persistente exclusión de ciertas categorías de trabajadores y la exposición de los sectores orientados hacia la exportación a altos niveles de competencia exacerban los importantes desafíos que conlleva la plena aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a todos los individuos, desafíos que requieren respuestas innovadoras. Otro aspecto crucial y común a esas cuatro categorías es su cumplimiento efectivo. Aunque ha aumentado considerablemente la compatibilidad entre las legislaciones nacionales y los convenios fundamentales, al tiempo que han mejorado de forma significativa las medidas legislativas que promueven los principios y derechos fundamentales en el trabajo en general, siguen existiendo importantes dificultades que obstaculizan el funcionamiento

⁴¹ Por ejemplo, en algunos países, las personas que viven con el VIH pueden ser excluidas del empleo en el cuerpo de policía o en la profesión médica.

⁴² Naciones Unidas: *Protección de los derechos humanos en el contexto del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (SIDA)*, Informe del Secretario General, Consejo de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2010, A/HRC/16/69, párrafos 8 a 14.

⁴³ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., preámbulo.

de las instituciones públicas responsables de controlar y garantizar su aplicación práctica. Sin un potencial real de cumplimiento, estos avances aparentes pueden quedarse en papel mojado.

1. Formas atípicas de empleo, relación de trabajo y acceso a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

87. En los tres últimos decenios, la creciente complejidad de los sistemas de producción y la mayor flexibilidad de los mercados y de la legislación del trabajo han entrañado el desarrollo de múltiples acuerdos contractuales para los trabajadores. El rasgo común que caracteriza las denominadas formas de empleo «atípicas»⁴⁴ es que difieren, de una manera u otra, del empleo permanente a tiempo completo, con un empleador único y claramente definido, considerado por la mayoría de las legislaciones nacionales como la forma «típica» o «regular» de empleo. La expresión «empleo atípico» se utiliza en el presente informe para designar las relaciones de trabajo en las que los trabajadores no son empleados directamente por la empresa que se beneficia de sus servicios, sino por un subcontratista o una agencia de empleo privada; para designar varios tipos de contratos de corta duración, y, por último, para designar el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a domicilio. Estas modalidades laborales pueden obedecer a razones legítimas, y están reconocidas en varias normas de la OIT⁴⁵. Sin embargo, las formas atípicas de empleo y la precariedad que suele acompañarlas suscitan preocupaciones por la incidencia que tienen en el disfrute de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de otros derechos relacionados con el trabajo. Preocupaciones similares suscita también la tendencia a mayor uso de contratos civiles y mercantiles para tareas que antes se regían por una relación de trabajo. Aunque en algunos casos estas formas de empleo autónomo corresponden a la realidad del trabajo realizado en una situación determinada, surgen dificultades cuando hay incertidumbre acerca de la existencia de una relación de trabajo o cuando se dan casos de relaciones de trabajo encubiertas, lo cual deja a los trabajadores considerados sin una protección adecuada de sus derechos laborales, incluidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁴⁶. En estos casos, como en otros, el desafío consiste en establecer una distinción entre las decisiones empresariales válidas de recurrir a estos acuerdos contractuales para satisfacer necesidades operativas, por un lado, y las situaciones en que dichos acuerdos se utilizan deliberadamente para eludir las garantías efectivas que ofrecen dichos principios y derechos fundamentales, por otro lado.

88. Varias federaciones sindicales internacionales han planteado recientemente estas cuestiones al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras

⁴⁴ También se utilizan frecuentemente otras expresiones, como formas «no regulares» o «no tradicionales» de empleo, para describir el mismo tipo de acuerdos contractuales.

⁴⁵ El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

⁴⁶ Véase, a este respecto, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

empresas comerciales⁴⁷, alegando que el recurso a contratos precarios constituye un obstáculo considerable para el disfrute de los derechos humanos fundamentales⁴⁸.

89. Las estadísticas sobre las formas de empleo atípicas siguen escaseando en muchos países⁴⁹, sus características y prevalencia varían enormemente entre las regiones. Con todo, hay pruebas suficientes de que el recurso a estos contratos ha aumentado marcadamente durante los tres últimos decenios en todo el mundo, tanto en el sector privado como en el público. En muchas economías emergentes, donde la proporción de asalariados respecto de la totalidad de la fuerza de trabajo ha crecido durante los dos últimos decenios, esto se ha debido mayormente al aumento de las formas atípicas de empleo. En las economías industrializadas, las pérdidas de empleos provocadas por la crisis actual han afectado especialmente a los trabajadores ocupados en formas de empleo atípicas⁵⁰, y se advierten signos de que los empleos creados más recientemente son también de índole atípicas⁵¹.

90. En general, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes extranjeros y nacionales suelen ser los que con más frecuencia están contratados según modalidades atípicas. El abono de salarios bajos es mucho más frecuente entre los trabajadores no regulares: «La inseguridad laboral, lejos de ser compensada mediante salarios más altos, en realidad tiende a ir de la mano con los bajos salarios»⁵². Aunque se necesitan estadísticas más exhaustivas, todos los indicios apuntan a la existencia de importantes brechas salariales entre los trabajadores atípicos y los trabajadores regulares, incluso cuando tienen una experiencia y una antigüedad similares en el empleo. El Gobierno de la República de Corea ha informado de que, al comparar a personas en el mismo lugar de trabajo, con la misma edad, la misma antigüedad y el mismo grado de educación, «los trabajadores no regulares del sexo masculino ganaban un 11,6 por ciento menos que los trabajadores regulares, mientras que la diferencia salarial era considerablemente más grande en las trabajadoras no regulares, que ganaban un 19,8 por ciento menos que las trabajadoras regulares»⁵³. Más aún, los trabajadores no regulares suelen estar más expuestos a quedar privados de cobertura de la legislación de protección del empleo, de ciertas prestaciones de seguridad social, de oportunidades de promoción y de formación profesional y, como se indica más adelante, de representación colectiva⁵⁴. Además de

⁴⁷ Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA): *Precarious work: Undermining human rights*, Ginebra, 2010; y Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM): *Precarious work: Undermining human rights*, documento presentado al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas, Ginebra, 2010.

⁴⁸ En el discurso que pronunció en un acto paralelo a la 99.ª reunión de la CIT de 2010, el Sr. J. Ruggie, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos, resaltó lo siguiente: «En la OIT busco orientación sobre los derechos laborales. Una esfera respecto de la cual sería útil recibir más orientaciones es la que ha venido a denominarse ‘trabajo precario’, el crecimiento del trabajo a tiempo parcial y del trabajo subcontratado y sus posibles repercusiones para los derechos de los trabajadores.».

⁴⁹ Una razón es la ausencia de una definición internacional de lo que se entiende por «formas no regulares o atípicas de empleo».

⁵⁰ FMI: *Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis*, Staff Position Note (Washington D.C., 2010), pág. 14.

⁵¹ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Dublín, 2011).

⁵² OIT: *Informe mundial sobre salarios 2010-2011: Políticas salariales en tiempos de crisis*, Ginebra, 2010, pág. 48.

⁵³ CEACR, observación, República de Corea, Convenio núm. 100, 2009.

⁵⁴ M. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (CIFOIT, Turín, 2010).

hacer peligrar el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, las diferencias de trato y oportunidades debidas al estatus en el empleo también plantean la cuestión de la discriminación indirecta contra colectivos que están mucho más presentes en las formas de empleo atípicas, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes.

91. No se dispone de datos globales sobre las tasas de sindicación y la cobertura de la negociación colectiva de los trabajadores atípicos, y las estadísticas nacionales al respecto son escasas. No obstante, los datos disponibles respecto de países específicos ilustran las dificultades con que tropiezan los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo deseosos de emprender acciones colectivas. En el Perú, por ejemplo, existe una fuerte correlación entre el rápido aumento de la utilización de contratos de corta duración durante el decenio de 1990 y la acentuada disminución de la sindicación en ese mismo período ⁵⁵.

92. En la República de Corea, el aumento de la proporción de trabajadores temporales respecto de la totalidad de la fuerza de trabajo se ha considerado como uno de los principales factores de la disminución de la tasa de sindicación. Según el Instituto de Trabajo y Sociedad de Corea, mientras la tasa global de sindicación es del 9,6 por ciento, la correspondiente a los trabajadores temporales, quienes representan actualmente casi el 50 por ciento de todos los empleados, es de tan sólo el 1,7 por ciento ⁵⁶. En el Japón, la tasa de sindicación de los trabajadores a tiempo parcial (5,3 por ciento) sigue siendo muy inferior a la tasa global (18,5 por ciento). Con todo, los esfuerzos concertados de los sindicatos japoneses han contribuido a que el número de trabajadores a tiempo parcial que están sindicados aumente de forma significativa con respecto a la situación imperante veinte años antes ⁵⁷.

93. Aumenta el número de quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical en relación con la situación de los trabajadores autónomos y de los trabajadores atípicos en los sectores privado y público. Los informes de dicho Comité confirman que estas formas de empleo pueden plantear complejos desafíos para la organización colectiva de los trabajadores y que, cuando no se regulan ni se supervisan adecuadamente, pueden utilizarse para eludir o socavar el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva ⁵⁸. Varios casos examinados por el Comité de Libertad Sindical se refieren a las dificultades con que tropiezan los trabajadores independientes para crear sindicatos o afiliarse a ellos, así como con los intentos conexos de encubrir la existencia de una relación de trabajo. Otra cuestión es que la discriminación antisindical puede manifestarse de una forma menos visible pero más perjudicial cuando no existe una relación contractual permanente o directa entre el trabajador y la empresa usuaria de sus servicios. En otros casos sometidos al Comité de Libertad Sindical, se pone de relieve el «callejón sin salida» al que se ven abocados los trabajadores subcontratados y los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas en algunos países cuando intentan entablar negociaciones colectivas. La resolución de estas situaciones puede resultar especialmente difícil si la legislación aplicable en materia de relaciones laborales

⁵⁵ F.C. Luque y C. Sánchez: «Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú», *Actualidad Laboral Andina*, 21 de febrero de 2008.

⁵⁶ K. So-youn: «Union membership falls below 10 pct», *The Hankyoreh*, 17 de noviembre de 2011.

⁵⁷ K. Hamaguchi y N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, Departamento de Relaciones de Trabajo y Empleo, Documento de trabajo núm. 29 (Ginebra, OIT, 2011, pág. 29).

⁵⁸ Véanse, en particular, los casos núms. 2083, 2430 y 2433 (Canadá), 2051 y 2556 (Colombia), 1615, 1865 y 2602 (República de Corea) y 2675, 2687 y 2757 (Perú).

está fundamentalmente concebida para contemplar las relaciones de trabajo permanentes, a tiempo completo y bilaterales.

94. Aunque la inmensa mayoría de los trabajadores ocupados en formas de empleo atípicas no se ven sometidos a trabajo forzoso, la inestabilidad de su situación en el empleo y, en particular, la intervención de intermediarios en su relación de trabajo — cuando no está adecuadamente regulada ni supervisada — pueden agravar las situaciones de vulnerabilidad y facilitar la aparición de prácticas de trabajo forzoso. En algunos sectores, como la industria del vestido, el trabajo forzoso puede aparecer en el contexto de complejas pirámides de subcontratación que abarcan las economías formal e informal. En varios países, los acuerdos contractuales especiales de corta duración que impiden a los trabajadores migrantes cambiar de empleo y los vinculan a sus empleadores son ejemplos llamativos de cómo la reglamentación de la relación de trabajo puede repercutir significativamente en el recurso al trabajo forzoso.

95. Un número creciente de países está tomando medidas para mejorar la regulación de la relación de trabajo y está adoptando iniciativas para especificar el régimen jurídico aplicable a las formas de empleo atípicas y regular su utilización. Aunque no todas están directamente centradas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, estas medidas pueden contribuir significativamente a la creación de las condiciones necesarias para su cumplimiento efectivo.

96. En consonancia con las orientaciones que figuran en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), las iniciativas adoptadas incluyen medidas para aclarar la distinción entre trabajadores asalariados e independientes, así como para luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas. En este contexto, se han establecido criterios para determinar la existencia de una relación de trabajo⁵⁹, se han creado órganos específicos para formular recomendaciones generales y solucionar conflictos⁶⁰, y se han emprendido campañas de inspección para erradicar el recurso al falso trabajo autónomo en determinados sectores⁶¹. Es fundamental velar por que los trabajadores parte en una relación de trabajo estén reconocidos como tales para garantizar su acceso efectivo a la libertad sindical y a la negociación colectiva, así como reconocer explícitamente el derecho de los trabajadores verdaderamente autónomos a sindicarse, a crear sus propias organizaciones representativas y a negociar colectivamente⁶².

97. Muchos países están adoptando un enfoque doble respecto de las formas atípicas de empleo. En primer lugar, están asegurándose de que el recurso a dichos acuerdos esté justificado, por ejemplo velando por que los contratos de corta duración sólo se utilicen para tareas de carácter temporal⁶³. En segundo lugar, están reconociendo que los trabajadores ocupados en formas de empleo atípicas tienen derecho a condiciones de empleo iguales o similares a las de los trabajadores regulares que realizan tareas iguales o similares, incluidas las prestaciones previstas en los convenios colectivos sectoriales o

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Sudáfrica, «Code of Good Practice: Who is an employee», Notice 1774 of 2006, *Government Gazette*, 1.º de diciembre de 2006.

⁶⁰ Por ejemplo, Bélgica, «Commission de règlement de la relation de travail», creada por la Ley de Programa (I), de 27 de diciembre de 2006, Título XIII.

⁶¹ En lo que respecta al Brasil, véase R. R. Pires: «Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work», *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Ginebra, OIT, 2011). S. Lee y D. McCann (directores de edición).

⁶² Véase España, ley núm. 20/2007.

⁶³ Por ejemplo, Francia, Código del Trabajo, artículo L1242-2.

de la empresa ⁶⁴. En dichos casos, los principios de igualdad de trato y de promoción de la negociación colectiva se refuerzan mutuamente. Estas medidas también pueden tener por efecto prevenir el uso indebido de las formas atípicas de empleo con fines antisindicales. Cabe señalar a este respecto que varios países han incluido recientemente el estatus en el empleo entre los motivos de discriminación prohibidos ⁶⁵.

98. La atención creciente prestada por los interlocutores sociales a la reglamentación de las formas atípicas de empleo está dando lugar a una serie de acuerdos en los planos internacional y nacional que también abordan la cuestión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En la Unión Europea, la adopción de las Directivas relativas al trabajo a tiempo parcial y al trabajo de duración determinada fue el resultado de los acuerdos marco respectivos concluidos por los interlocutores sociales europeos ⁶⁶. En octubre de 2008, los miembros de la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT) y de UNI Global Union firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre el trabajo a través de agencias de empleo temporal. En el Memorándum se resalta el papel que desempeñan los principios y derechos fundamentales en el trabajo para garantizar condiciones de trabajo decentes a los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal, la necesidad de contar con marcos normativos nacionales sólidos para prevenir posibles abusos y la utilidad del diálogo social sectorial en la negociación de las condiciones de trabajo de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal y de las condiciones para recurrir a los servicios de dichos trabajadores. A escala nacional también se están concertando convenios colectivos que promueven la seguridad en el empleo y la igualdad de remuneración y de trato de los trabajadores ocupados en formas no regulares de empleo. En los países con estructuras de negociación que abarcan a varios empleadores, existe también una tendencia creciente a extender las protecciones y los derechos a los trabajadores no regulares ⁶⁷.

99. Una de las iniciativas sindicales internacionales en este ámbito ha sido la adopción de los Principios sindicales mundiales sobre las agencias de trabajo temporal por el Consejo de Sindicatos Mundiales en 2010. En virtud de estos Principios, los trabajadores cedidos por las agencias de empleo temporal deben gozar de igualdad de oportunidades y de trato, incluida la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, con respecto a los empleados regulares y permanentes. Los gobiernos deben adoptar medidas genuinas y concretas para que los trabajadores cedidos por las agencias de empleo temporal puedan ejercer efectivamente su derecho a sindicarse o a crear sindicatos, incluido el derecho a formar parte de grupos de negociación en los que participen los empleados directos de la empresa beneficiaria de sus servicios, así como a estar incluidos en todos los convenios colectivos que se apliquen a la empresa beneficiaria de sus servicios.

⁶⁴ Por ejemplo, Argentina, decreto núm. 1694/2006; China, Ley de Contratos de Trabajo, 2008.

⁶⁵ Por ejemplo, en Austria, la República de Corea, los Países Bajos y Polonia.

⁶⁶ Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES; y Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

⁶⁷ Para un análisis de varios ejemplos, véase S. Hayter, T. Fashoyin y T.A. Kochan: «Collective bargaining for the 21st Century», *Journal of Industrial Relations*, 53(2), págs. 225-247.

Queja de la UITA a la OCDE respecto de la fábrica de té de Khanewal

La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) emprendió una campaña de solidaridad internacional y presentó una queja al Punto Nacional de Contacto del Reino Unido para las Directrices de la OCDE sobre las Empresas Transnacionales en relación con la fábrica de té de Khanewal (Pakistán), explotada por una empresa multinacional registrada en el Reino Unido. La UITA indicó que más del 95 por ciento de los trabajadores de la fábrica eran empleados ocasionales cedidos por agencias de contratación de mano de obra, y que el recurso masivo a trabajadores ocasionales era una estrategia encaminada a frustrar la posibilidad de negociación colectiva. Como resultado de la queja, se designó a un mediador y se alcanzó un acuerdo directo entre la UITA y la empresa multinacional en 2010:

- ❑ En el acuerdo se exige aumentar por diez el número de trabajadores permanentes y directos.
- ❑ Los nuevos trabajadores permanentes y directos serán contratados principalmente de entre los miembros del Comité de Acción, organización que representa a los trabajadores ocasionales de la fábrica.
- ❑ Tanto la empresa multinacional como los miembros del Comité de Acción se comprometen a emprender un proceso de diálogo continuado.
- ❑ La UITA y sus afiliados tendrán derecho a ejercer funciones plenas de representación en la fábrica, en el marco legal pertinente.

2. La economía informal

100. La mayoría de los trabajadores de la economía informal, que constituyen el grueso de la masa laboral a escala mundial, no gozan de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta cruda realidad, que con frecuencia se ignora, representa un desafío sin precedentes a la hora de promover esos principios y derechos, especialmente en África y Asia Meridional, donde la economía informal llega a representar un 90 por ciento de la fuerza de trabajo ⁶⁸.

101. Con arreglo a la definición de la OIT ⁶⁹, el concepto de «economía informal» remite al conjunto de actividades económicas realizadas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto. Los trabajadores de la economía informal realizan sus actividades fuera del ámbito de aplicación formal de la ley o, por alguna razón, ésta no se aplica para protegerles. En consecuencia, la economía informal abarca tanto lo que se llama sector informal, como el empleo informal en los establecimientos del sector formal. Esto implica que, cuando la legislación nacional no regula suficientemente ciertas formas de empleo atípicas, los trabajadores considerados pueden verse sujetos a condiciones de informalidad. De hecho, en el sector formal de muchos países, incluidos los industrializados, se ha registrado un aumento considerable de la informalidad dentro del sector formal, entre otras cosas a causa de un debilitamiento de la relación de trabajo y de una serie de dificultades en la vigilancia y el control del cumplimiento de la legislación laboral ⁷⁰.

⁶⁸ OIT: Actualización de las estadísticas sobre el empleo en la economía informal (Ginebra, OIT, 2011).

⁶⁹ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente en la economía informal, CIT, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, párrafo 3.

⁷⁰ J. Jutting y J. R. De Laiglesia (directores de edición): *Is informal normal? Toward more and better jobs in developing countries* (París, OCDE, 2009). *An OECD Development Centre Perspective. Development Centre Studies*.

102. La economía informal es muy diversa, si se tienen en cuenta los sectores que afecta y los diferentes tipos de informalidad (sector informal frente a empleo informal) y de estatus laboral de los trabajadores considerados, en que los asalariados suelen ser minoría. Aunque no cabe duda de que la agricultura es el sector más afectado, especialmente en los países en desarrollo, la informalidad se registra en todos los sectores y puede detectarse, por ejemplo, en la industria de la electrónica, la construcción, los textiles, el turismo, el transporte y los servicios domésticos. Se reconoce cada vez más que, en este contexto, existe una gradación de vínculos estrechos entre el empleo formal y el de carácter informal, particularmente en las cadenas mundiales de producción⁷¹.

103. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores informales tienen un rasgo en común: la vulnerabilidad de sus derechos y de su situación económica. Al caracterizarse la economía informal por no estar sujeta al imperio de la ley, la abrumadora mayoría de los trabajadores que trabajan en ella no pueden disfrutar, ejercer ni defender sus derechos fundamentales en el trabajo, y las violaciones más flagrantes de estos derechos suelen registrarse en la economía informal. En la mayoría de los países la tasa de sindicación de los trabajadores informales es sumamente baja, fenómeno que suele venir agravado por la imposibilidad real de negociar colectivamente. Además, en la economía informal se recurre de manera desproporcionada al trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, así como al trabajo forzoso, y se registran altos niveles de discriminación: «Las personas que se enfrentan a discriminación directa o indirecta y no disfrutan de igualdad de oportunidades y de trato — ya sea en términos de acceso a la educación y a la formación, a los recursos o a los trabajos formales — acaban incorporándose a la economía informal, normalmente en el extremo más bajo y en los peores empleos»⁷². Sorprende también, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, la concentración de jóvenes, mujeres y trabajadores migrantes que existe en la economía informal, y el hecho de que el desnivel de ingresos entre los trabajadores formales e informales sea más marcado en el caso de las mujeres.

104. Todavía se delibera sobre los enfoques más adecuados para tratar la informalidad y sus consecuencias adversas y, dada la magnitud del problema, no es de extrañar que se haya progresado poco en ese sentido. No cabe duda de que es indispensable adoptar una actitud resuelta para realizar esfuerzos de formalización, si lo que se pretende es lograr la aplicación universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que no pueden llevarse a la práctica efectivamente si no es al amparo de la ley. Al propio tiempo, al constituir a la vez unos derechos y unas condiciones habilitantes, esos principios y derechos son un elemento importante del proceso de formalización. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la libertad de asociación y a la libertad sindical. Como indicó el Director General en la Conferencia de 1991, «los trabajadores del sector no estructurado sólo podrán hacer una presión suficiente para conseguir los cambios necesarios en las políticas, actitudes y procedimientos que impiden el desarrollo de este sector y el mejoramiento en sus condiciones de trabajo constituyendo las organizaciones que estimen convenientes y afiliándose a ellas»⁷³. Pese a las muchas trabas jurídicas y prácticas que existen, las nuevas estrategias de organización autónoma

⁷¹ A. Trebilcock: «Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law», in G. Davidov y B. Langille (directores de edición): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford y Portland, Hart Publishing, 2006), págs. 63 a 86.

⁷² OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, pág. 45.

⁷³ OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General, CIT, 78.ª reunión, Ginebra, 1991, pág. 46.

han empezado a brindar a algunos de los trabajadores más vulnerables la oportunidad de ser oídos en el mercado mundial de trabajo. Por ejemplo, la Unión de Asociaciones de Comerciantes de Ghana, organización informal de trabajadores independientes, logró elaborar, en consulta con el Gobierno de ese país, políticas mercantiles y fiscales que atendieran más adecuadamente a las necesidades de la economía informal del país. La Unión ha mejorado también el acceso a la formación y hoy elabora un sistema de protección social para sus miembros⁷⁴. Otro ejemplo notable de organización de trabajadores informales lo representa la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia, de la India, que quizás sea el sindicato más conocido de la economía informal⁷⁵. Esos ejemplos, que siguen siendo aún demasiado aislados, ponen de relieve la necesidad de promover la libertad de asociación y la libertad sindical en la economía informal, así como la sinergia existente entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los demás objetivos estratégicos de la OIT.

105. Como la pobreza es una causa determinante de la informalidad y, por tanto, de las correspondientes violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las iniciativas en materia de protección y promoción del empleo destinadas a colectivos específicos pueden contribuir en gran medida a reducir la vulnerabilidad al trabajo infantil y al trabajo forzoso, así como a combatir la discriminación que experimentan los trabajadores informales y sus familias. En este sentido valga citar una serie de ejemplos, como los programas de transferencias sociales centrados concretamente en el trabajo infantil, entre ellos el programa *Familias en Acción* de Colombia, la *Red de Protección Social* de Nicaragua y el *Bono de Desarrollo Humano* del Ecuador⁷⁶. Respecto a los programas públicos de empleo, un estudio realizado sobre el Régimen Rural Nacional de Garantía del Empleo (NREGS) de la India reveló, a raíz del programa destinado a que se pagasen salarios iguales a hombres y mujeres, que la participación de éstas en el NREGS era más elevada, de forma que cabía esperar que los salarios de las mujeres empleadas en el sector agrícola experimentasen un aumento y que disminuyesen las disparidades entre sexos⁷⁷.

3. Colectivos y categorías de trabajadores en situación de riesgo

106. Es evidente que ciertos colectivos de la población y categorías de trabajadores están más expuestos que otros a la vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los colectivos más expuestos, que gozan de un acceso normalmente limitado a la tutela del Estado y a la acción colectiva, pueden experimentar múltiples formas de discriminación y quedar atrapados en un círculo vicioso de informalidad y pobreza. En esta sección del informe se centra la atención en tres de esos colectivos, esto es, los trabajadores migrantes, los trabajadores rurales y los pueblos indígenas⁷⁸, así como en una categoría específica de ocupación: es decir, el trabajo doméstico.

⁷⁴ OIT: *Freedom of association and development* (Ginebra, OIT, 2011) págs. 18 a 20.

⁷⁵ <http://www.sewa.org>.

⁷⁶ OIT-Departamento de Seguridad Social: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, Documento de trabajo (Ginebra, 2010), pág. 13.

⁷⁷ S. Dasgupta y R. M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Departamento de Integración de Políticas, Documento de trabajo núm. 98 (Ginebra, OIT, 2011).

⁷⁸ En unos 70 países viven más de 370 millones de personas que se designan a sí mismas como *pueblos indígenas*. Los pueblos indígenas están integrados por unos 5.000 grupos distintos y ocupan aproximadamente el 20 por ciento de la superficie terrestre del planeta. Véase www.ifad.org/english?indigenous/index.htm.

107. Pese a la ausencia de estadísticas precisas, especialmente respecto de la situación de los pueblos indígenas y a los trabajadores migrantes, así como a las significativas diferencias que existen entre los países, la OIT ha reunido pruebas claras de la vulnerabilidad de estos trabajadores en relación con todas las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁷⁹. Los trabajadores domésticos, el 83 por ciento de los cuales son mujeres y pueden tener antecedentes migrantes, indígenas o rurales, sufren una discriminación flagrante en materia de remuneración y su trabajo es uno de los peor remunerados en cualquier mercado de trabajo. En el mundo, alrededor del 40 por ciento de los trabajadores domésticos laboran en países donde la ley establece un salario mínimo de admisión al empleo o al trabajo pero excluye de su aplicación el trabajo doméstico ⁸⁰. Los niveles de sindicación suelen ser bajos entre estos colectivos, y ni siquiera en el 5 por ciento de los Estados Miembros de la OIT quedan los trabajadores domésticos cubiertos por acuerdos colectivos. Los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas y los habitantes de las zonas rurales figuran entre los más afectados por el trabajo forzoso y la trata ⁸¹. En importantes sectores económicos de ciertos países, más del 80 por ciento de los niños sometidos al trabajo infantil son indígenas ⁸². En varios estudios de la OIT se ha observado que los inmigrantes que buscan empleo deben presentar de tres a cinco veces más solicitudes para obtener una respuesta positiva. Los trabajadores migrantes son también los primeros en ser despedidos en los períodos de recesión económica ⁸³.

108. Cada colectivo tiene sus características y formas de vulnerabilidad propias. En cuanto categoría de ocupación, los trabajadores domésticos sufren especialmente del aislamiento que caracteriza su trabajo y de los prejuicios que despiertan tareas que se consideran más un trabajo de «mujeres» que una ocupación profesional. Los pueblos indígenas se ven muy afectados por la discriminación estructural. Por otra parte, su forma de vida, como sus ocupaciones tradicionales y la utilización de sus tierras, carecen a menudo de reconocimiento por parte del sistema «normal», y su participación en el proceso de adopción de decisiones públicas suele ser limitada. Los trabajadores migrantes pueden estar excesivamente expuestos al riesgo de explotación que se deriva de la forma en que son contratados, así como de la precariedad o irregularidad de su estatus de residencia en el país de empleo en que se encuentren. En ciertos países las zonas rurales se ven particularmente afectadas por la ausencia de políticas estatales que respondan a sus necesidades concretas.

109. Aparte de estas características específicas, los diferentes colectivos tropiezan generalmente con los mismos obstáculos respecto a la aplicación de las cuatro categorías

⁷⁹ OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010; OIT: *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación: Una guía al Convenio núm. 111 de la OIT* (Ginebra, 2007); OIT: *Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples* (Ginebra, 2006); OIT: *International labour migration: A rights-based approach* (Ginebra, 2010); OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, CIT, 97.^a reunión Ginebra, 2008.

⁸⁰ OIT: *Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre condiciones de trabajo*, Trabajo doméstico, Nota de información núm. 5 (Ginebra, 2011).

⁸¹ OIT: *El costo de la coacción*, op. cit., párrafos 63 a 100.

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur: *Social Exclusion and Child Labour in Nepal: With Special Reference Janajatis (Indigenous Nationalities)*, proyecto de la OIT sobre la eliminación sostenible del trabajo en servidumbre en Nepal, Organización Internacional del Trabajo, Kathmandu, Nepal.

⁸³ L. Simeone, P. Taran y A. Gächter: *'Situation-testing': Discrimination in Access to employment based on ILO Methodology* (Ginebra, OIT, 2007) (actualizada en marzo de 2010), pág. 4; e I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, segunda edición (Ginebra, OIT, 2009).

de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Entre estos obstáculos, cabe citar la dificultad de acceso a las instituciones públicas, con el consiguiente cumplimiento deficiente de la legislación del trabajo; la falta de conciencia respecto a sus derechos fundamentales; la ausencia de una voz colectiva de peso, lo cual les impide defender eficazmente sus derechos e intereses y, cuestión no menos importante, elevadas cotas de pobreza. Algunos mandantes están adoptando iniciativas importantes en relación con cada uno de estos obstáculos. Al hallarse los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas, los migrantes y los trabajadores rurales muy expuestos a la informalidad, las medidas adoptadas en favor de cada uno de estos colectivos constituyen respuestas tangibles a los desafíos que plantea la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo dentro de la economía informal.

Cobertura legislativa

110. En muchos países, estos trabajadores vulnerables se ven también desfavorecidos por exclusiones legislativas, que les dejan sin la adecuada protección jurídica en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esto es particularmente cierto en relación con la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva de los trabajadores domésticos, los migrantes y los trabajadores agrícolas. Existen igualmente exclusiones similares en materia de no discriminación y edad mínima de empleo en el trabajo doméstico y la agricultura. Estos colectivos pueden resultar afectados también por la existencia de mayores lagunas legislativas que inciden significativamente en la igualdad en el empleo y la ocupación. En ocasiones, los trabajadores domésticos y rurales no quedan adecuadamente cubiertos por la normativa laboral que regula los elementos fundamentales de la relación de trabajo, como los salarios mínimos y el tiempo de trabajo. La ley no limita la duración semanal del trabajo de más de la mitad de los trabajadores domésticos de todo el mundo⁸⁴. Los pueblos indígenas suelen gozar de una protección jurídica cuando más escasa en lo que respecta a sus ocupaciones tradicionales y a las tierras que ocupan⁸⁵, lo cual supone para ellos un riesgo considerable de discriminación directa o indirecta por razones de origen.

111. En fechas recientes, algunos países adoptaron reformas para hacer extensivos los derechos de la libertad sindical y de negociación colectiva a los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos o los trabajadores extranjeros. Más en general, las preocupaciones suscitadas respecto a la protección de los trabajadores domésticos desembocaron en la adopción, en junio de 2011, del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y la Recomendación núm. 201, instrumentos que brindan oportunidades nuevas e importantes de progreso en todo el mundo. Un número considerable de países, por ejemplo, Argentina, Chile, India, Portugal, Sudáfrica, y Trinidad y Tabago, han ampliado importantes aspectos de su normativa laboral y de seguridad social de suerte que también se apliquen a los trabajadores domésticos.

⁸⁴ OIT: *Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo*, op. cit.

⁸⁵ Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos: *Informe del Grupo de Trabajo de Expertos en poblaciones/comunidades indígenas* presentado de conformidad con la «Resolución sobre los derechos de las poblaciones/comunidades indígenas en África», adoptado por la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Banjul, 2005); R. D. Roy: «Occupations and economy in transition: A case of the Chittagong Hill Tracts», en OIT: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Ginebra, 2000), págs. 73 a 119.

Protección contra la posible vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

112. Los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas y los trabajadores migrantes y rurales suelen tener grandes dificultades en acceder a mecanismos eficaces de control y cumplimiento de las leyes. Así sucede particularmente en el caso de los trabajadores rurales de las zonas remotas, que suelen verse más afectados que otros colectivos por la falta de recursos de la inspección del trabajo, los tribunales del trabajo y otras instituciones de cumplimiento⁸⁶. Asimismo, puede resultar particularmente difícil vigilar su trabajo, lo cual podría requerir enfoques innovadores. Tal es el caso, por ejemplo, de los trabajadores domésticos que laboran en los hogares. Por último, el elevado nivel de informalidad y precariedad de estos colectivos, sumado a la falta de conciencia respecto a sus derechos, hace muy difícil que puedan recabar protección ante los tribunales. En particular, puede ocurrir que los trabajadores migrantes en situación irregular o aquéllos cubiertos por acuerdos bilaterales de patrocinio no denuncien las violaciones de que son objeto por temor a ser expulsados del país.

113. Ante estas dificultades, algunos Estados han decidido consignar más recursos para financiar la protección de los derechos laborales de ciertos colectivos en situación de riesgo. Así, por ejemplo, en Jordania no sólo se ha aumentado el número de inspectores del trabajo que cubren el sector de la exportación, de cuya fuerza de trabajo los trabajadores migrantes representan un porcentaje considerable, sino que también se ha impartido a los inspectores una formación relacionada concretamente con las cuestiones vinculadas a la trata de personas. En otros países se están adoptando mecanismos de control y cumplimiento atendiendo a las características propias de las diferentes categorías de trabajadores en situación de riesgo. En el Reino Unido se ha creado una institución especial, el *Gangmaster Licensing Authority*, encargado de controlar a los intermediarios que operan en el sector agrícola, donde se dan casos de trata y otras formas de abusos⁸⁷. Tomando en cuenta tanto el carácter inviolable del hogar como la necesidad de vigilar las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos, el Uruguay ha adoptado una legislación por la que se autoriza la inspección de los hogares donde se presume que se han violado disposiciones laborales o de seguridad social. Para subsanar el desconocimiento de los trabajadores domésticos y de sus empleadores respecto de los procesos legales aplicables, algunos países, como la Argentina y Sudáfrica, han elaborado procedimientos simplificados de resolución de conflictos laborales que facilitan la presentación de pruebas y la conciliación orales, lo cual ha contribuido al uso frecuente de estos mecanismos. De hecho, según se desprende de unas investigaciones recientes, la cuota de quejas presentadas por trabajadores domésticos ante la Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje de Sudáfrica supera el porcentaje que estos trabajadores representan en la fuerza de trabajo del país⁸⁸.

114. Conceder una protección adecuada a los trabajadores en situación de riesgo mediante la adopción de medidas de control y ejecución no es sólo una necesidad urgente en muchos países, sino también un desafío que evoluciona con el tiempo. Por ejemplo, las iniciativas de acción conjunta que los inspectores del trabajo y la policía emprenden para atajar el problema del trabajo no declarado y la migración irregular suscitan ciertas preocupaciones, en cuanto a los efectos que surten en la protección laboral de los trabajadores migrantes en situación irregular. Por tanto, convendría cuidar

⁸⁶ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, CIT, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, párrafo 267.

⁸⁷ OIT: *El costo de la coacción*, op. cit., párrafos 165 y 177.

⁸⁸ OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, op cit., párrafos 253 a 257.

de que en estos tipos de acción conjunta se salvaguarden los derechos laborales de los trabajadores migrantes en situación irregular y se garantice que no se menoscabe su capacidad para pedir protección a las autoridades laborales competentes.

Ausencia de una voz colectiva: un factor esencial

115. Estos colectivos suelen afrontar unos obstáculos ingentes para organizarse y llevar a cabo una acción colectiva. Son precisamente la imposibilidad de hacerse oír y la falta de visibilidad e influencia de estos trabajadores las que les exponen a que se vulneren a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de que son titulares.

116. Las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden denunciar violaciones y negociar colectivamente soluciones para subsanar esta situación, además de presionar para que se adopten decisiones políticas, además de iniciativas legales e institucionales para que se proteja a los colectivos afectados. Muchas reformas para remediar la exclusión de los trabajadores domésticos de la legislación laboral se han producido en países donde estos trabajadores han tenido la posibilidad de constituir sus propias organizaciones y obtener el apoyo de otros sindicatos. Existen también ejemplos claros del papel fundamental que los sindicatos y las organizaciones de empleadores desempeñan en la eliminación del trabajo infantil en el sector rural, mediante la organización de los trabajadores y empleadores locales. Así, por ejemplo, en los estados indios de Tamil Nadu y Madhya Pradesh, los sindicatos y sus afiliados rurales recién sindicados aplican hoy el concepto de «pueblos exentos de trabajo infantil», mediante el diálogo con las autoridades y los empleadores locales, y se están concertando convenios colectivos para eliminar ese tipo de trabajo. Del mismo modo, la Federación de Empleadores de Uganda ha constituido comités de vigilancia del trabajo infantil en el plano local, especialmente en los sectores del cultivo del café, el té y el arroz, y la fabricación de azúcar. Los sindicatos y las organizaciones representantes de los pueblos indígenas también colaboran entre sí y forjan alianzas, especialmente en América Latina, para garantizar que se tomen en consideración sus necesidades específicas. Esto ha llevado en ciertos países a incluir a las organizaciones indígenas en los comités tripartitos nacionales sobre prevención y eliminación del trabajo infantil.

117. Algunos gobiernos e interlocutores sociales han adoptado importantes iniciativas para superar los obstáculos jurídicos y prácticos que dificultan el ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva por estos colectivos y categorías. En el Uruguay, la creación de un comité encargado de negociar los salarios y otras condiciones de los trabajadores domésticos ha fortalecido las organizaciones de trabajadores y de empleadores del sector. La Liga de Amas de Casa del Uruguay aceptó actuar como representante de los empleadores en dicho comité, mientras que el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) convino en que la Confederación Nacional de Trabajadoras Domésticas, que en ese momento no se había registrado aún como sindicato, pudiera negociar en su nombre. Con el apoyo de la CSI, los sindicatos de los países de destino y origen de los trabajadores migrantes han firmado acuerdos de cooperación para mejorar, entre otras cosas, el acceso de esos trabajadores a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Ahora bien, subsisten problemas de actitud e inercia, como en ciertos países lo evidencia la renuencia de los poderes legislativo y judicial a reconocer el derecho de los trabajadores domésticos a negociar colectivamente.

Pobreza

118. Algunos países han emprendido políticas económicas y sociales destinadas a promover sinergias entre la reducción de la pobreza y la extensión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a los colectivos en situación de riesgo. En

Sudáfrica se considera que la decisión, adoptada en 2002, de extender el salario mínimo a los trabajadores domésticos ha reducido el nivel global de pobreza de estos trabajadores, al tiempo que ha atenuado la diferencia de remuneración entre ambos sexos. Sin embargo, todavía resulta difícil aplicar esa decisión. En la India, el Gobierno ha adoptado un «enfoque de convergencia» que incorpora la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso a una estrategia más amplia con miras a reducir la pobreza y a promover el desarrollo rural, mediante una combinación de medidas de seguridad social, programas de obras públicas y enseñanza obligatoria gratuita.

119. Con todo, la situación de los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas, y los trabajadores migrantes y rurales en lo que respecta a los principios y derechos fundamentales en el trabajo requiere la adopción de medidas urgentes y decisivas. Las iniciativas adoptadas hasta el momento, a menudo de forma fragmentaria, dejan entrever el impacto positivo que tienen los hechos de hacer realidad la libertad sindical, y de lograr una sinergia entre la reducción de la pobreza y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente en los sectores afectados por un nivel elevado de informalidad.

4. Trabajadores de las zonas francas industriales y de los sectores de exportación

120. La OIT define las zonas francas industriales (ZFI) como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»⁸⁹. Según las estimaciones de la OIT, en 2006 había 3.500 ZFI o zonas de características similares en 130 países, que proporcionaban más de 66 millones de empleos directos. Según las mismas estimaciones, estas zonas daban empleo a 40 millones de trabajadores solamente en China⁹⁰. Las ZFI pueden brindar oportunidades importantes de acceso a un empleo formal a colectivos de trabajadores que, de lo contrario, se hallarían en circunstancias desfavorables en el mercado de trabajo, como por ejemplo las mujeres jóvenes y las personas poco cualificadas. Algunas de esas zonas siguen suscitando sin embargo preocupación por la calidad de los empleos que en ellas se crean y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente el de la libertad sindical y la negociación colectiva.

121. En un estudio que la OIT fundamentó en los comentarios formulados por sus órganos de control, se destacaron las trabas que en muchos países impiden a los trabajadores de las ZFI ejercer los derechos de libertad sindical, y de negociación colectiva⁹¹. Entre esas trabas valga citar las prohibiciones o restricciones impuestas en algunos casos por la legislación, actos de discriminación antisindical que a veces suponen el recurso a la violencia para disuadir las iniciativas de sindicación, y un escasísimo grado de aplicación efectiva de la ley. Las investigaciones realizadas en algunos países también permitieron destacar el incremento del trabajo ocasional en las ZFI, mediante la sustitución de los contratos de trabajo estándar por contratos de corto

⁸⁹ Véase OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales* (Ginebra, 1998), TMEPZ/1998, pág. 3 (así como documento GB.301/ESP/5).

⁹⁰ W. Milberg y M. Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas: un examen de tendencias*, Documento de trabajo núm. 3 (Ginebra, OIT, 2008), pág. 5.

⁹¹ R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, OIT, 2007), pág. 1.

plazo o de cesión por agencias, lo cual repercute en la libertad sindical y en la negociación colectiva ⁹².

122. En relación con el escaso grado de aplicación de la ley y la ausencia frecuente de sindicatos, en las ZFI también puede haber dificultades respecto a la igualdad en el empleo y la ocupación y en términos de trabajo forzoso. Los casos de trabajo forzoso advertidos en las ZFI se refieren las más de las veces a la contratación de trabajadores migrantes por agencias de empleo privadas que recurren a prácticas abusivas y, en algunos casos, imponen la obligación de efectuar horas de trabajo extraordinarias más allá de los límites impuestos por la legislación ⁹³.

123. Algunos países, como Jordania, han realizado esfuerzos considerables por mejorar la inspección del trabajo en las ZFI, y se ha observado mayor implantación de los sindicatos en esas zonas en el Togo y en Sri Lanka ⁹⁴. Sin embargo, la información disponible muestra que se han registrado escasos progresos en la mayoría de los países donde se han advertido problemas en relación con las ZFI. Entre 2008 y 2011, la CEACR expresó preocupación respecto a los derechos de libertad de asociación y libertad sindical y de negociación colectiva de los trabajadores de las zonas de las ZFI de 23 países que habían ratificado los Convenios núms. 87 y 98. La mayoría de ellos no estuvieron en condiciones de facilitar la información solicitada por la CEACR acerca de la tasa de sindicación registrada, o de la existencia de convenios colectivos en esas zonas.

124. En algunos países esas dificultades se plantean también, de hecho, fuera de las ZFI y se extienden a los sectores de exportación en general. En los últimos años se produjeron protestas laborales enérgicas y a veces incluso violentas en algunas ZFI y en los sectores de exportación, donde no existen mecanismos de negociación genuinos ⁹⁵. Ello no hace más que destacar cuán importante resulta que los gobiernos y todos los agentes de las cadenas de suministro globales pongan más empeño en promover y hacer realidad las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales. A este respecto, el Acuerdo Marco Internacional ⁹⁶ suscrito en el año 2007 entre el grupo de confección y textiles Inditex, por una parte, y la Federación Internacional del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVC), por otra parte — se trata del primer acuerdo de este tipo firmado en los sectores del textil, el vestuario y el calzado — es un ejemplo positivo de lo que es posible hacer. En el acuerdo se reconoce «el protagonismo de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva contemplados en los Convenios de la OIT núms. 87, 98 y 135, así como en la Recomendación núm. 143, que son instrumentos esenciales para garantizar la observancia sostenible y duradera de todas las demás normas internacionales del trabajo a lo largo de la cadena de suministro de Inditex, pues ponen a disposición de los trabajadores los dispositivos necesarios para controlar y garantizar la aplicación de sus derechos en el trabajo» ⁹⁷.

⁹² J. K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, DIALOGUE, Documento de trabajo núm. 21 (Ginebra, OIT, 2011), pág. 12.

⁹³ CEACR, observación, Guatemala, Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), 2009.

⁹⁴ CEACR, observaciones, Jordania, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), 2009; Togo, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), 2011.

⁹⁵ Valga citar, a modo de ejemplo, la huelga de Mahallah declarada en el año 2008, en el sector de exportación de algodón de Egipto, o bien las huelgas iniciadas en China Meridional en el año 2010 en varias fábricas electrónicas y de automóviles.

⁹⁶ Para la definición de los acuerdos marco internacionales, véase el capítulo 4.

⁹⁷ En varios estudios se toma nota de la incidencia positiva que este acuerdo ya puede haber tenido en la cadena de suministro Inditex respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva. Véase K. Gregoratti y D. Miller, «International Framework Agreements for workers' rights? Insights from River Rich Cambodia», en *Global*

5. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a nivel nacional: Un objetivo capital

125. Para resultar adecuada, la legislación nacional debe acompañarse de instituciones eficaces y de mecanismos de aplicación efectiva, que son indispensables y esenciales para el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ahora bien, según los órganos de control de la OIT y los interlocutores sociales, éste sigue siendo un auténtico reto en muchos países en relación con las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁹⁸.

126. Persisten obstáculos considerables de orden práctico a la prevención y la reparación de las violaciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La vulnerabilidad de muchas víctimas hace que les resulte imposible reivindicar el ejercicio de sus derechos. Las instituciones públicas tienen dificultades en alcanzar muchos lugares de trabajo y zonas donde se lesionan esos principios y derechos. La complejidad y diversidad de las situaciones trascienden a menudo las fronteras tradicionales del derecho del trabajo y requieren la aplicación de estrategias nuevas, en cuya ejecución han de participar instituciones públicas muy diversas. Algunas actividades económicas han resultado también más complejas de controlar. El hecho de que en muchos países gran número de trabajadores laboren en la economía informal, sumado a prácticas como la externalización productiva y el recurso a agencias de empleo, hace todavía más difícil determinar la existencia de relaciones de trabajo y de identificar al verdadero empleador. La ausencia de sindicatos y organizaciones de empleadores fuertes constituye en ciertos sectores un escollo adicional, toda vez que las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrían contribuir de modo significativo a elevar el grado de cumplimiento en el lugar de trabajo, especialmente mediante la defensa y la sensibilización de sus afiliados. En cuanto interlocutores estratégicos, esas organizaciones también pueden ayudar a definir las prioridades y las actividades del servicio de inspección del trabajo mediante una cooperación eficaz ⁹⁹.

127. Los datos disponibles y los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT delatan que muchos ministerios de trabajo, inspecciones del trabajo y tribunales laborales sufren fuertes restricciones en términos de recursos a la hora de abordar dichos retos ¹⁰⁰. Salvo algunas excepciones significativas, este problema data de antiguo y se ha agravado todavía más en los últimos decenios. Así, por ejemplo, un proyecto que la OIT llevó a cabo en Centroamérica y en la República Dominicana permitió destacar que, pese a unos esfuerzos recientes, en 2009 la cuantía de los recursos consignados para financiar a los ministerios de trabajo se situaba entre el 0,11 y un 0,3 por ciento de los presupuestos nacionales.

Labour Journal, 2 (2), mayo de 2011. Al propio tiempo, el hecho de que exista un acuerdo marco internacional no significa que se hayan eliminado todos los riesgos de vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como lo evidencian las dificultades sufridas con algunos proveedores de Inditex en el Brasil.

⁹⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit. Varios comentarios formulados por los interlocutores sociales en respuesta al cuestionario en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT se refieren a la falta de eficacia de los mecanismos de aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

⁹⁹ Este apartado se inspira en OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, CIT, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, pág. viii y párrafos 250-258 y 294, y *El costo de la coacción*, op. cit., párrafo 198.

¹⁰⁰ OIT: *Inspección del trabajo*, Estudio General relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), Informe III (Parte 1B), CIT, 95.^a reunión, Ginebra, 2006, párrafos 209 a 210.

128. Entre los datos concretos que ilustran graves carencias en la ejecución del derecho del trabajo en general, y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en particular, valga citar unas cotas de empleo informal considerables dentro de la economía formal de muchos países, además de la aparición, en algunos sectores de exportación, de auditores sociales de carácter privado que financian las propias empresas multinacionales para paliar la ausencia o la endeblez de la inspección del trabajo pública. Estas dificultades también pueden deducirse del limitadísimo número de países que facilitan a los órganos de control de la OIT información y estadísticas acerca de la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las medidas adoptadas por los inspectores del trabajo y los tribunales nacionales del trabajo a este respecto.

Cuadro 2.4. Proporción de memorias recibidas por la CEACR acerca de los convenios fundamentales en las cuales se facilita información sobre las medidas adoptadas por la inspección del trabajo, y otras estadísticas (2010)

Trabajo infantil %	Discriminación %	Trabajo forzoso %	Libertad de asociación y libertad sindical %	Todos los convenios fundamentales %
58,8	31,5	13,3	4,5	25,4

Cuadro 2.5. Proporción de memorias recibidas por la CEACR sobre convenios fundamentales en las cuales se facilita información sobre sentencias judiciales (2010)

Trabajo infantil %	Discriminación %	Trabajo forzoso %	Libertad de asociación y libertad sindical %	Todos los convenios fundamentales %
1,5	8	7,8	5,8	6

129. Algunos países han demostrado su determinación a resolver estas dificultades y a mejorar la aplicación efectiva de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se observa en efecto en las administraciones y la inspección del trabajo una tendencia creciente a prestar mayor atención a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular al trabajo infantil, al trabajo forzoso, y la discriminación en el empleo y la ocupación. Así, por ejemplo, los Ministerios de Trabajo del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú crearon departamentos especialmente encargados de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En varios países se ha ampliado el ámbito de actuación de la inspección del trabajo al trabajo forzoso y al trabajo infantil, a menudo mediante la creación de unidades especiales encargadas de esas cuestiones con carácter específico. Así ocurrió en el Brasil, al tiempo que en Marruecos se nombró a inspectores del trabajo concretamente encargados de coordinar esta tarea. Es éste un avance importante, pues el trabajo infantil y el trabajo forzoso suelen quedar al margen del ámbito de actuación de la inspección del trabajo, que sin embargo goza de unas ventajas comparativas determinantes para combatir estos fenómenos. La discriminación en general y la discriminación de género en particular suscitan una atención más especial de parte de la inspección del trabajo, por ejemplo en Kenya y en Ucrania, que han incluido esas cuestiones en sus respectivas listas de comprobación. En otros países, como Costa Rica y España, se llevaron a cabo campañas recientes para prevenir y sancionar la discriminación de género.

130. Una segunda tendencia importante que se observa en muchos países es la creciente variedad de instituciones públicas que intervienen en la lucha contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el empleo y la ocupación, así como en la articulación de sus respectivas actividades. Por ejemplo, las instituciones públicas responsables de perseguir las actividades delictivas intervienen cada vez más en la lucha contra la trata de seres humanos, incluida la trata con fines de explotación. En países como los Estados Unidos y Ucrania se han creado fiscalías especiales que han permitido aumentar de manera considerable el número de condenas penales por trabajo forzoso. La institución de nuevos órganos de derechos humanos también puede contribuir a la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, por ejemplo, se crearon órganos especializados en cuestiones de igualdad, a menudo responsables de promover y velar por el cumplimiento del principio de no discriminación. Una cuota significativa de los casos tratados por esas instituciones se refiere a la discriminación en el empleo y la ocupación. Alrededor de un 50 por ciento de las quejas presentadas en Francia ante la HALDE entre 2005, año en que ésta fue constituida, y 2010 guardaban relación con cuestiones de empleo. Esos órganos han desempeñado una función muy valiosa, al sensibilizar al público a la importancia que reviste la igualdad en el empleo y la ocupación y al formular recomendaciones prácticas para la realización de ese principio. Además, los procedimientos flexibles y menos formales de resolución de conflictos que suelen ofrecer estas entidades son más asequibles que los cauces judiciales. Finalmente, la intervención, especialmente en las zonas rurales, de órganos locales de vigilancia del trabajo forzoso y el trabajo infantil, como los comités de distrito de aldeas del Asia Meridional, los grupos de vigilancia comunitaria del África Occidental y los comités de vigilancia del trabajo infantil de Nepal y de Uganda, representa otra novedad sumamente interesante en varios países, sobre todo en vista de las dificultades que suelen impedir a las instancias encargadas de la aplicación efectiva de la ley cubrir adecuadamente las zonas rurales.

Fiscalía del Trabajo
(Ministério Público do Trabalho)

La Fiscalía del Trabajo es un órgano público y autónomo, independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Instituido por la Constitución del Brasil de 1988, tiene por función proteger los derechos fundamentales en el trabajo.

La Fiscalía del Trabajo es competente para actuar en siete ámbitos principales, que abarcan las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los fiscales del trabajo son funcionarios de alto nivel que ejercen a escala federal y a escala nacional y no pueden ser removidos de su puesto. Están facultados para adoptar una amplia gama de medidas a fin de promover, prevenir y reparar la vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Entre esas medidas cabe citar la realización de investigaciones en empresas o en la administración pública, la formulación de recomendaciones, la resolución directa de situaciones de vulneración con las empresas interesadas, la incoación de demandas ante los tribunales del trabajo, y la intervención en los debates judiciales que pueden suscitar los casos planteados en dichos tribunales.

La Fiscalía del Trabajo ha creado estructuras especiales para coordinar su actuación en relación con cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo: Coordinfancia (trabajo infantil), Conaete (trabajo forzoso), Coordigualdade (igualdad en el empleo y la ocupación) y Conalis (libertad de asociación y libertad sindical, y negociación colectiva). También ha fundado una serie de alianzas robustas con otras instituciones públicas, como el Ministerio de Trabajo y la inspección del trabajo, las instituciones públicas competentes en materia de empleo y seguridad social, los tribunales del trabajo, la Policía Federal y las autoridades locales. También colabora estrechamente con los sindicatos y las organizaciones de empleadores.

Mediante iniciativas como el Pacto Nacional contra el Trabajo Forzoso, la Fiscalía del Trabajo ha establecido amplias alianzas con otras instituciones estatales, los interlocutores sociales y la sociedad civil a fin de atacar las causas profundas de la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

131. La tercera tendencia observada se refiere a los esfuerzos realizados en varios países para mejorar la eficacia de los mecanismos de resolución de litigios laborales. Entre otros ejemplos valga citar las reformas de los tribunales del trabajo introducidas en el último decenio por seis países de Sudamérica¹⁰¹, donde se solían registrar ingentes dilaciones en la tramitación de los casos laborales. El principal objetivo de las reformas introducidas, en relación con el derecho del trabajo en general es acelerar radicalmente la tramitación de los casos mediante procedimientos orales y no escritos, y mediante la instauración de plazos más breves. En la mayoría de esos países también se ha fortalecido la especialización de los tribunales y juzgados del trabajo. Con este afán, en Chile se incrementó de manera espectacular el número de tribunales del trabajo, de 20 a 81. En los países que dedicaron recursos cuantiosos para aplicar las reformas, se ha moderado considerablemente el tiempo promedio de tramitación judicial de los casos. Además, varios países han instaurado procedimientos especiales para los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ya sea para todos ellos o solamente para la libertad sindical. El objetivo común de esas reformas consiste en garantizar una protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales mediante unos procedimientos más breves dotados de unos plazos también más cortos que aquéllos aplicables a los derechos laborales en general. Varias reformas han permitido asimismo introducir medidas adicionales para fortalecer la tutela judicial de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como por ejemplo la inversión de la carga de la prueba, la posibilidad para los juzgados de ordenar la adopción de medidas cautelares provisionales e inmediatas y de imponer reparaciones, como la readmisión en el empleo, que garantiza el restablecimiento efectivo del derecho fundamental vulnerado. Esas medidas resultan especialmente importantes en el caso de la libertad sindical.

132. En el último decenio, Camboya, China, Indonesia, Japón y Portugal adoptaron también leyes que reforman la justicia del trabajo o los mecanismos de resolución de litigios laborales y que pueden incidir en los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En 2008, China introdujo una reforma sustancial en los procedimientos de resolución de litigios laborales a fin de garantizar la aplicación efectiva de la nueva legislación del trabajo adoptada el mismo año¹⁰²; aunque no son únicamente aplicables a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, varias medidas introducidas por las reformas adoptadas en China contribuyen a mejorar la protección de los derechos laborales en general. Entre esas medidas cabe citar la gratuidad de ciertos procedimientos, el traslado de la carga de la prueba al empleador en determinadas circunstancias, y la función otorgada a los sindicatos¹⁰³. Sin embargo, la reforma parece encontrar una serie de dificultades de carácter práctico, como la necesidad de recursos adicionales, la falta de especialización de los árbitros y jueces

¹⁰¹ Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Dos países de América Central, Costa Rica y Nicaragua, iniciaron procesos de reforma similares. Véase A. Ciudad Reynaud: «Las reformas procesales emprendidas en América Latina», *Revista de Derecho Procesal*, 3-4, 2010.

¹⁰² Ley de Mediación y Arbitraje en los Conflictos del Trabajo, 1.º de mayo de 2008.

¹⁰³ Véase F. Lee Cooke, «The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of 'new actors' in employment relations» en S. Lee y D. McCann (directores de edición): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 180 a 205.

laborales, y la limitada confianza de los trabajadores en los sindicatos oficiales. Ello no obstante, ilustra la importancia que para la aplicación del derecho laboral y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste la existencia de mecanismos de resolución de litigios laborales accesibles y rápidos, que permitan otorgar reparaciones eficaces.

133. Finalmente, se comprende cada vez mejor que el mero hecho de sancionar los actos ilícitos no basta para garantizar la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que además se precisan medidas de mayor envergadura, como la promoción de los derechos, actividades de sensibilización, medidas preventivas y el respaldo a las víctimas de estas vulneraciones. En varios países las instituciones de vigilancia y de cumplimiento invierten cada vez más recursos y esfuerzos para alcanzar a los trabajadores y los empleadores, y para sensibilizarles de la importancia que revisten los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En general, la OIT recibe información sobre muchas actividades de índole promocional en relación con el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la igualdad en el empleo y la ocupación, que se suelen llevar a cabo en estrecha colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Sin embargo, parecen mucho menos frecuentes las actividades dedicadas a la libertad sindical, y a la negociación colectiva. En aras de la protección de las víctimas, se están adoptando iniciativas importantes en el campo del trabajo forzoso, como la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas¹⁰⁴ y el proyecto *Resgatando a Ciudadanía*, emprendido por la Fiscalía del Trabajo del Brasil para brindar oportunidades de empleo y de formación profesional a las víctimas del trabajo forzoso y a sus familiares.

134. Las diversas iniciativas antes indicadas son ejemplos importantes de estrategias nacionales de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, muchas de las medidas innovadoras antes descritas parecen referirse más directamente al trabajo infantil, al trabajo forzoso y a la igualdad, y sólo en menor medida a la libertad de asociación y a la libertad sindical, y a la negociación colectiva. Además, sigue siendo sumamente preocupante la gran falta de recursos observada en muchos países a la hora de financiar las actividades de supervisión y de cumplimiento.

¹⁰⁴ Directiva 2011/36/UE, *op. cit.*

Capítulo 3

Una coordinación más eficaz de los medios de acción de la OIT

135. El presente examen relativo al apoyo brindado a los mandantes para la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se centra en la capacidad y la eficacia actuales que muestra la OIT mediante el uso eficiente de todos sus medios de acción, para tener en cuenta las realidades y necesidades de sus Miembros, tal como se indicó en el capítulo anterior. De conformidad con lo dispuesto en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, este examen tiene por objeto orientar las decisiones relativas al programa, al presupuesto y a otras decisiones de gobernanza, con el fin de movilizar de manera más organizada y sistemática el conjunto de medios de acción de que dispone la OIT para dar cumplimiento a sus prioridades. Tal como se subrayó en la labor preparatoria de la Declaración sobre la Justicia Social, si bien «la coordinación de estos medios de acción se logra, hasta cierto punto, en el marco del Programa y Presupuesto», ésta podría ser «mucho más 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»¹.

136. Al tratarse de la primera discusión recurrente que abarca las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, todavía no existe un plan de acción común que aborde el conjunto de estos principios y derechos y que ofrezca una base amplia para el presente examen. Por lo tanto, el capítulo comienza con un breve recordatorio del marco actual para la programación de la acción de la OIT en esta esfera, con inclusión de los mecanismos destinados a evaluar su impacto. A continuación, se examinan los principales medios de acción mencionados en la Declaración sobre la Justicia Social para promover la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la cooperación técnica, la capacidad técnica y de investigación de la Oficina y la labor normativa².

137. Una de las principales cuestiones que se plantean a este respecto es cómo establecer un equilibrio adecuado entre, por un lado, la promoción de cada categoría específica de principios y derechos fundamentales en el trabajo y, por otro lado, la promoción integrada de estos principios y derechos, sobre la base de las relaciones existentes entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo y entre estos últimos y los demás objetivos estratégicos de la OIT. Hasta ahora, la acción de la OIT en esta esfera ha consistido principalmente en promover cada categoría

¹ OIT: *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*, Informe V, CIT, 96.^a reunión, Ginebra, 2007, párrafo 25.

² OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, anexo, Parte II, B, i).

de principios y derechos fundamentales en el trabajo por separado. Efectivamente, existen diferencias apreciables entre las medidas adoptadas en relación con cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ahora bien, recientemente se han realizado importantes esfuerzos, aunque aislados, para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo de manera integrada, en particular a través de la cooperación técnica y de la labor normativa, que han aumentado el impacto de las intervenciones.

A. Marco de acción actual de la OIT en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

1. Programación y evaluación

138. En los últimos años, el marco de programación y evaluación de la acción de la OIT en la esfera de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha estado constituido principalmente por: el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT y los documentos conexos del programa y presupuesto; los planes de acción para cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo, refrendados por el Consejo de Administración tras la discusión en la Conferencia de los informes globales presentados hasta entonces con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (la Declaración de 1998) y, por último, las distintas herramientas de evaluación.

Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y documentos conexos del programa y presupuesto

139. El Marco de Políticas y Estrategias (MPE) es la herramienta de planificación de la OIT a mediano plazo. El actual MPE para 2010-2015 se centra en prioridades esenciales en el mundo del trabajo, plasmadas en 19 resultados³. Por primera vez, cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo se refleja en un resultado específico, con los correspondientes indicadores y metas: resultado 14 (libertad sindical y de asociación y derecho de negociación colectiva); resultado 15 (trabajo forzoso); resultado 16 (trabajo infantil) y resultado 17 (discriminación en el trabajo). Además, la eliminación de la discriminación en el empleo se integra en todos los resultados, al ser la igualdad de género y la no discriminación temas transversales del MPE para 2010-2015. La Declaración sobre la Justicia Social sirvió de guía en la preparación del MPE para 2010-2015. Habida cuenta de la necesidad de adoptar un enfoque integrado del trabajo decente, en este MPE se indica que, si bien en términos generales los resultados se asocian con uno de los cuatro objetivos estratégicos, cada resultado contribuye a la consecución de los cuatro objetivos estratégicos.

140. El resultado 18 (normas internacionales del trabajo) también es pertinente para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, habida cuenta del vínculo intrínseco existente entre éstos y los convenios fundamentales. De manera más general, en el actual Programa y Presupuesto para 2012-2013 se subraya que la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo con arreglo a la Declaración de 1998 y al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) tiene que efectuarse en sinergia con el programa de desarrollo

³ OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015: Haciendo realidad el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.^a reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/PFA/2 (Rev.), párrafos 63 a 74.

normativo ⁴. Además, la labor normativa de la OIT se ha basado en la estrategia relativa a las normas y el correspondiente plan de acción provisional adoptados por el Consejo de Administración en 2005 y 2007, que hacen hincapié en mayor integración entre la labor normativa, incluidas las observaciones de los órganos de control, y la cooperación técnica para ayudar a los Estados Miembros a ratificar los convenios y abordar las deficiencias en materia de aplicación. Este énfasis en la prestación de asistencia a los Estados Miembros es coherente con el enfoque de promoción de la Declaración de 1998.

Planes de acción para cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo

141. Antes de revisarse los procedimientos de seguimiento de la Declaración de 1998 en junio de 2010, se presentaban a la Conferencia informes globales sobre cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sobre la base de la discusión de la Conferencia, el Consejo de Administración examinaba y refrendaba un plan de acción de actividades para la correspondiente categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo. En estos planes de acción se determinan, para cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo, las prioridades para los cuatro años siguientes. Hubo tres ciclos completos de informes globales, el último de ellos relativo a la discriminación, concluyó en 2011. Los diferentes planes de acción han variado en cuanto a su extensión y nivel de detalle, y en general no han abordado las sinergias entre las distintas categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, ni los vínculos con los demás objetivos estratégicos.

142. A continuación se indica la situación actual de los planes de acción:

- en lo que respecta a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, el plan de acción abarca el período 2008-2012 ⁵;
- en relación con el trabajo forzoso, el plan de acción adoptado en 2009 abarcaba un período de cuatro años ⁶, aunque en éste se reconoce que la alianza global contra el trabajo forzoso impulsada por el Director General con el fin de eliminar todas las formas de trabajo forzoso en el mundo entero de aquí a 2015 seguirá siendo el objetivo general de las actividades del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL);
- en lo que respecta al trabajo infantil, el plan de acción mundial aprobado en 2006 sigue siendo el marco que orientará las actividades de la OIT hasta 2016, fecha límite fijada para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Este plan fue refrendado una vez más por el Consejo de Administración en 2010, junto con el plan de acción de 2010, en cuyo anexo figuraba la Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil celebrada en La Haya en 2010 ⁷, y

⁴ OIT: *Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013* (Ginebra, 2011), párrafo 250.

⁵ OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y planes de acción para la cooperación técnica relativa a la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva*, Consejo de Administración, 303.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2008, documento GB.303/TC/3.

⁶ OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción para la cooperación técnica relativa a la eliminación del trabajo forzoso*, Consejo de Administración, 306.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/TC/3.

⁷ OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción para la cooperación técnica relativa a la abolición del trabajo infantil*, Consejo de Administración, 309.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2010, documento GB.309/TC/3.

- en lo que se refiere a la eliminación de la discriminación, el plan de acción adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2011 orientará la labor de la Oficina durante los cuatro años siguientes, en función de los resultados de la actual discusión recurrente ⁸.

Mecanismos de evaluación de la OIT

143. Este examen de las actividades llevadas a cabo por la OIT en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo se basa en varios mecanismos de evaluación, como los informes sobre la aplicación del programa, que ofrecen una visión general del desempeño de la OIT y de la aplicación de su programa cada bienio, con información y análisis detallados para cada resultado, centrándose en los resultados específicos obtenidos ⁹, o el último informe de actividades del IPEC ¹⁰. Las evaluaciones independientes de los programas por país y de las estrategias, llevadas a cabo de acuerdo con la política de evaluación adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2005 ¹¹, también proporcionan información valiosa. Las únicas evaluaciones independientes realizadas recientemente en relación con las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo fueron la evaluación de 2011 de la estrategia de la OIT para eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, examinada por el Consejo de Administración en noviembre de 2011 ¹², y la evaluación del SAP-FL llevada a cabo en 2010 ¹³.

2. Programas de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo

144. Las entidades de la OIT que tienen por principal objeto promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo son: el Programa sobre la Promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (DECLARATION), creado en octubre de 1999 a raíz de la adopción de la Declaración de 1998; el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), creado en 1992, y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), en el que cuatro equipos se encargan de apoyar la labor de los órganos de control relativa a la aplicación de los convenios fundamentales y de llevar a cabo actividades de promoción y asistencia técnica en este ámbito. Todos estos programas dependen del Sector de las Normas y de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. La

⁸ OIT: *Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: prioridades y programas de acción para la cooperación técnica relativa a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*, Consejo de Administración, 312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/POL/12.

⁹ OIT: *Aplicación del programa de la OIT en 2008-2009*, Informe I (A), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

¹⁰ OIT: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes 2010* (Ginebra, 2011).

¹¹ OIT: *Evaluación: Un nuevo marco de políticas y estrategias de evaluación en la OIT*, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/PFA/8/4. En marzo de 2011, la política de evaluación se prorrogó por otros cinco años, con algunos ajustes para corregir algunas de las deficiencias identificadas en una evaluación externa independiente llevada a cabo en 2010, en la que se llegaba a la conclusión de que, si bien la política de evaluación era globalmente sólida, debía establecerse un vínculo más estrecho entre la evaluación y la adopción de decisiones.

¹² OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, (Ginebra, 2011); *Discusiones sobre las evaluaciones de alto nivel: Estrategias y evaluaciones de los Programas de Trabajo Decente por País*, Consejo de Administración, 312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/PFA/9.

¹³ J. Walker: *Evaluation of the ILO special action programme to combat forced labour: From 2006–09* (Ginebra, OIT, 2010).

estructura actual de la Oficina se estableció en 1999 a fin de reflejar el proceso de elaboración estratégica del presupuesto, basada en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

145. DECLARATION presta asistencia a los Estados Miembros a través de medidas que abarcan todas las actividades de promoción, asistencia y cooperación técnica de la OIT encaminadas a promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, y la no discriminación en el empleo y la ocupación.

146. La libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva se promueven a través de una amplia gama de actividades, principalmente llevadas a cabo por DECLARATION y NORMES, así como por otros departamentos del Sector del Diálogo Social y, en particular, por la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). Las actividades de fortalecimiento de la capacidad y de formación destinadas a los mandantes tripartitos o, en determinados casos, a otros agentes, como miembros de la judicatura, parlamentarios, fiscales y académicos, constituyen una importante dimensión de esta acción. Otras actividades incluyen la difusión de información, la prestación de asistencia en las reformas legislativas, la sensibilización y la recopilación de información sobre la legislación, la práctica y los sistemas nacionales de relaciones laborales. La experiencia demuestra que, para lograr el pleno respeto del derecho de sindicación y de negociación colectiva, se requiere un compromiso político firme y, en algunos casos, un cambio de mentalidades y de enfoques con respecto a las relaciones laborales. Ello exige el compromiso y el apoyo de la Oficina a largo plazo, muchas veces más allá de un solo bienio.

147. En lo que respecta al trabajo forzoso, en noviembre de 2001 se estableció el SAP-FL, como parte de DECLARATION, a raíz de la publicación del primer Informe Global sobre el tema. Según el país de que se trate, las actividades del SAP-FL han tenido varios objetivos: establecer una base de conocimientos sólida sobre la naturaleza y la magnitud del trabajo forzoso; garantizar que la legislación y las políticas públicas sean apropiadas y coherentes con un enfoque interinstitucional del trabajo forzoso; promover el cumplimiento de la ley; promover la función que desempeñan los sindicatos a la hora de proteger a los trabajadores contra el trabajo forzoso; ayudar a las organizaciones de empleadores y a las empresas a adoptar medidas para eliminar el trabajo forzoso; influir en los procedimientos de contratación para promover la migración segura, y apoyar los programas que ayuden a las personas liberadas del trabajo forzoso.

148. Habida cuenta del carácter transversal de la discriminación, la acción de la OIT a este respecto no está centralizada en un programa único, y muchos sectores y departamentos de la Organización, como DECLARATION, han llevado a cabo actividades de cooperación técnica en esta esfera. Si bien en la evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la eliminación de la discriminación se llegó a la conclusión de que las actividades de la OIT relacionadas con la no discriminación habían contribuido de manera importante a los esfuerzos de los mandantes nacionales destinados a eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, se reconocía que la coordinación y la aplicación de la estrategia propuesta para el resultado 17 se veía dificultada por la tendencia a compartimentar la labor de la Oficina, lo cual podía constituir un obstáculo para una planificación, aplicación y presentación de informes

más coherentes respecto de los programas ¹⁴. La acción de la OIT ha permitido principalmente elaborar herramientas para eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, por ejemplo mediante la promoción de las normas internacionales del trabajo pertinentes, del mejor cumplimiento de la legislación y de la igualdad de remuneración. Las actividades de formación y sensibilización han desempeñado una importante función a este respecto. Numerosos programas, como los relativos a las cuestiones de género, el VIH y el sida, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidad, han incluido actividades destinadas a promover el principio de la no discriminación, habitualmente en el marco de programas y objetivos más amplios. En este contexto, la Oficina de la OIT para la Igualdad de Género (GENDER) brinda asistencia y asesoramiento con respecto a la incorporación de las cuestiones de género en las fases de concepción, aplicación y evaluación de los proyectos de cooperación técnica de la OIT. En colaboración con NORMES y DECLARATION, también ha promovido la aplicación de los principios relativos a la igualdad de género a escala nacional por medio de sus servicios de asesoramiento, sus programas de cooperación técnica y su personal técnico de las oficinas exteriores. En este contexto, se ha prestado asistencia para paliar las desigualdades salariales entre hombres y mujeres, mediante la adopción de un enfoque basado en el intercambio de herramientas de probada eficacia y en el fortalecimiento de la capacidad para lograr una mejor comprensión de la brecha salarial.

149. En lo que respecta al trabajo infantil, la labor del IPEC engloba no sólo la prestación de asistencia técnica directa a los mandantes, sino también la sensibilización, la investigación y la recopilación de datos, así como la promoción de los instrumentos pertinentes. Con el fin de respaldar los esfuerzos de los Estados Miembros y los interlocutores sociales destinados a erradicar el trabajo infantil, el IPEC ha adoptado una estrategia basada en tres pilares: apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil, en particular mediante la incorporación eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil a los marcos nacionales de desarrollo y de políticas; profundizar y fortalecer el movimiento mundial contra el trabajo infantil, y promover mayor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en el conjunto de las actividades de la OIT. De las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, la cooperación técnica para luchar contra el trabajo infantil es, con mucho, la más desarrollada en términos de magnitud, alcance y experiencia acumulada a lo largo de los 20 años de funcionamiento del IPEC. Para reforzar sus actividades de promoción, desde 2002 el IPEC organiza el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, iniciativa de la OIT que ha despertado gran interés en los medios de comunicación.

3. Exámenes anuales

150. DECLARATION también se encarga del seguimiento anual de los convenios fundamentales no ratificados, es decir, de los «exámenes anuales» con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998. Los exámenes anuales, que abarcan las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, se realizan con base en las memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5), e), de la Constitución, y en las respectivas observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. A lo largo de los años, los exámenes anuales se han simplificado y se han centrado en el establecimiento de una base de información para cada uno de los países que no hayan ratificado el instrumento de que se trate, la cual se actualiza periódicamente.

¹⁴ OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., págs. 42 y xii, párrafo 9.

151. En el examen del seguimiento de la Declaración de 1998 que se presentó a la Conferencia en su reunión de 2010¹⁵ se indicaba que los exámenes anuales han generado un corpus de información bastante detallado para casi cada caso de no ratificación. Esta base debería mantenerse al día y ponerse adecuadamente a disposición, incluso del Consejo de Administración. Cabría entonces incorporar un examen más analítico de las tendencias y medidas adoptadas a los informes sobre los puntos recurrentes. La finalidad de los exámenes anuales no es únicamente promover la ratificación, sino también examinar los casos de no ratificación y los esfuerzos realizados por los Estados Miembros considerados, si bien en la práctica se facilita información de índole más bien general, que a menudo se repite en las respuestas a la campaña de ratificación. Además, nunca se han celebrado muchos debates sobre los exámenes anuales en el Consejo de Administración y, a pesar de las modalidades especiales establecidas para que éste se transformara en una comisión plenaria en el caso de que un Estado no miembro del Consejo de Administración hubiera deseado intervenir, no se ha solicitado recurrir a este sistema¹⁶.

152. Durante la discusión celebrada en 2010, los mandantes recalcaron la importancia de los exámenes anuales, y la Conferencia decidió continuar con ellos, según se indica en el seguimiento revisado de la Declaración de 1998.

4. Recursos para la acción de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

153. Los recursos para la acción de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo proceden del presupuesto ordinario, los fondos destinados a las actividades de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias y la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO). Mientras en el informe sobre la aplicación del programa para 2010-2011 se desglosan los recursos por resultados, la presente sección se centra en los dos programas principales de la OIT relacionados con la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, DECLARATION y el IPEC. Desde su creación, casi todas sus actividades se han financiado mediante recursos de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias. La falta de financiación, así como la excesiva dependencia de los recursos extrapresupuestarios, constituyen desde antiguo un desafío para las actividades de cooperación técnica en la esfera de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En los gráficos 3.1 a 3.4 que se presentan más adelante se muestra la evolución de los gastos en actividades de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias destinados a la promoción de cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo por regiones por parte de ambos programas entre 2000 y 2011.

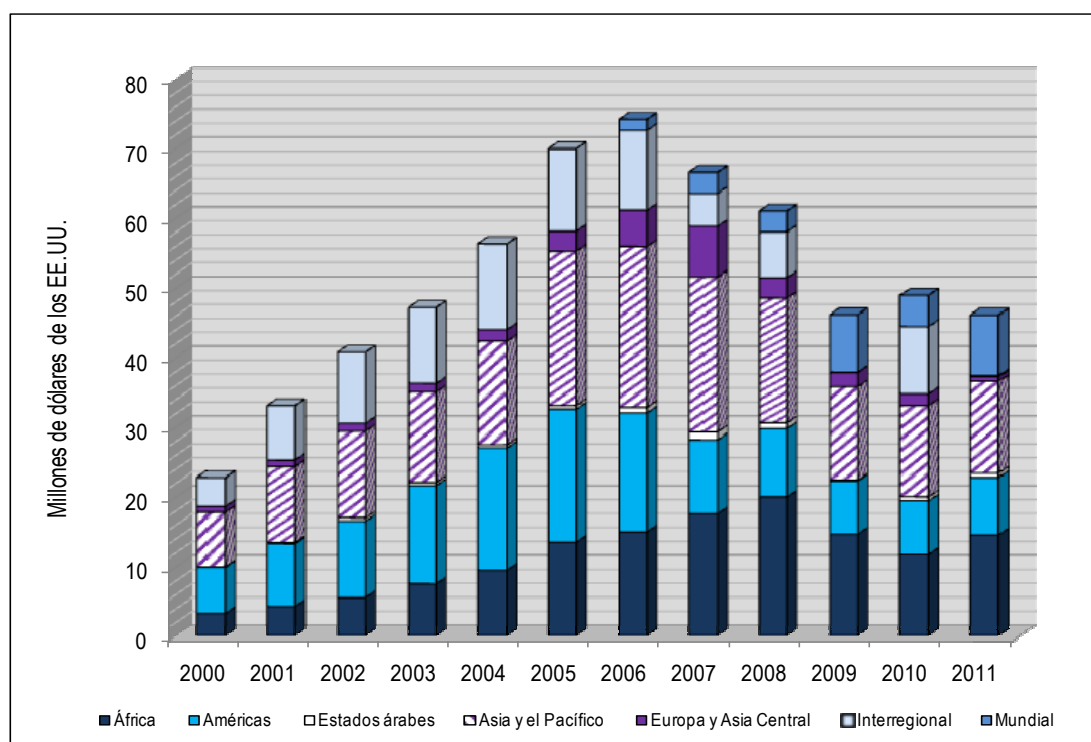
154. Tras la adopción del Convenio núm. 182, muchos países donantes aportaron recursos para las actividades de cooperación técnica destinadas a erradicar el trabajo infantil. Estas contribuciones relegaron rápidamente a segundo plano los recursos técnicos disponibles para los demás principios y derechos fundamentales en el trabajo. El IPEC depende casi exclusivamente de la financiación extrapresupuestaria, y entre sus principales donantes figuran el Reino Unido y los Estados Unidos, seguidos de los Países Bajos. Ahora bien, desde 2009 los fondos proporcionados por los donantes al IPEC se han reducido considerablemente, lo cual ha obligado a poner fin a algunos proyectos de

¹⁵ OIT: *Examen del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998*, Informe VII, CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010.

¹⁶ *Ibid.*, párrafos 21 a 37.

gran envergadura llevados a cabo sobre el terreno. En comparación con los bienios anteriores, la cuota destinada al IPEC del total de fondos aprobados para el programa de cooperación técnica disminuyó durante el bienio actual, al pasar de un 23 por ciento en 2008-2009 a un 18,3 por ciento de los créditos aprobados con cargo a fuentes extrapresupuestarias para 2010-2011. Esta disminución fue más pronunciada en 2011 (véase el gráfico 3.1). La mayor parte de los fondos se asignan a proyectos para la prestación directa de servicios y, en menor grado, a proyectos destinados a introducir cambios programáticos o sistémicos. En el Informe Global de 2010 se indicaba que las modalidades actuales de financiación del IPEC limitan efectivamente «su capacidad para ampliar el alcance de sus programas a las regiones y sectores económicos más desatendidos y a las peores formas de trabajo infantil»¹⁷.

Gráfico 3.1. Ejecución de los recursos de cooperación técnica asignados al IPEC por regiones, 2000-2011
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

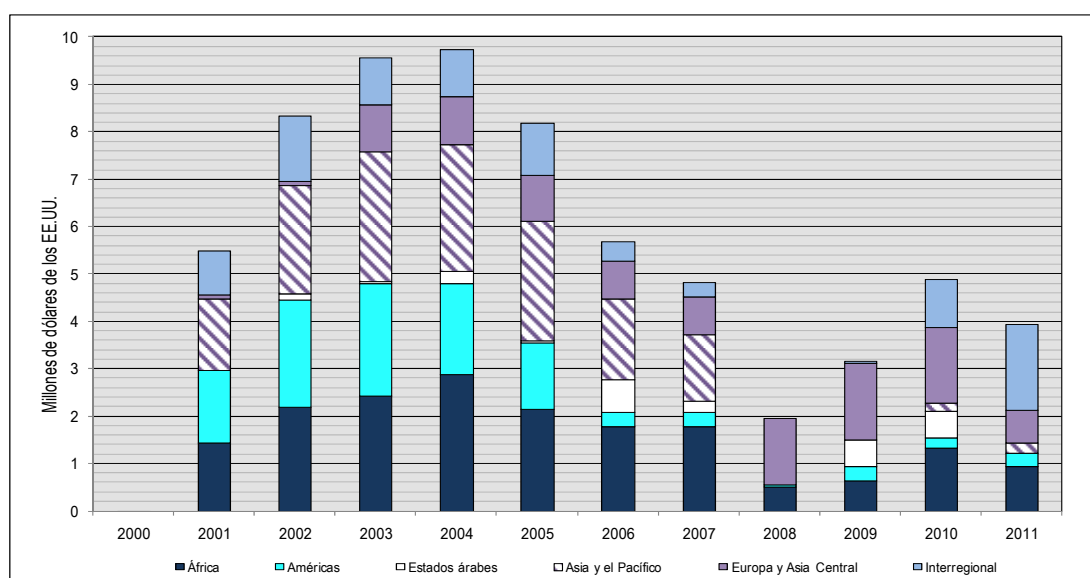


155. En el Informe Global de 2008 se indicaba que el apoyo de los donantes para la promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva había disminuido considerablemente desde la creación de DECLARATION. Ahora bien, desde 2008, este Departamento ha registrado un aumento de la financiación de los donantes para proyectos relacionados con la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva. En 2011 y, además del gasto en actividades directamente relacionadas con la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva, que ascendía a más de 3,8 millones de dólares de los Estados Unidos (véase el gráfico 3.2), DECLARATION recibió fondos por valor de 24,4 millones de dólares de los Estados Unidos para financiar actividades relacionadas con esta categoría de

¹⁷ OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*: Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafo 295.

principios y derechos fundamentales en el trabajo, que actualmente se están programando para los años futuros. Se trata del importe más elevado percibido desde la creación del Programa.

Gráfico 3.2. Ejecución de los recursos de cooperación técnica asignados a DECLARATION para la promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, 2000-2011
(en millones de dólares de los Estados Unidos)



156. Hasta 2011, el SAP-FL dependía exclusivamente de las contribuciones extrapresupuestarias. Desde su creación en 2011, este Programa ha recibido alrededor de 15 millones de dólares de los Estados Unidos en concepto de financiación básica (fondos mundiales e interregionales no asignados a un país específico) Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido. Estos fondos se han destinado principalmente a la investigación, la formación y la promoción a nivel mundial, además de utilizarse para proporcionar una financiación inicial para el desarrollo de proyectos en varios países. La mayor parte de los fondos destinados a financiar proyectos en los países se invirtieron en Asia, continente donde predomina la práctica del trabajo forzoso. Desde 2009, los fondos asignados al SAP-FL han disminuido considerablemente (véase el gráfico 3.3), lo cual ha reducido su capacidad de beneficiar a las víctimas de trabajo forzoso y de prestar servicios sobre el terreno. En 2012 y, por primera vez, este Programa recibió fondos con cargo al presupuesto ordinario destinados a garantizar su sostenibilidad.

157. Pese a la ratificación casi universal de los dos convenios relativos a la no discriminación en el empleo y la ocupación, no se han podido movilizar suficientes recursos extrapresupuestarios para ayudar a los Estados Miembros a aplicarlos. Los recursos de cooperación técnica asignados para financiar las actividades de DECLARATION relacionadas con la no discriminación alcanzaron un nivel máximo en 2004, pero en 2011 volvieron a situarse en el mismo nivel que en el año 2000 (véase el gráfico 3.4)¹⁸. De manera más general, los recursos proporcionados por los donantes para financiar las actividades de cooperación técnica relacionadas con la no discriminación se han asignado principalmente a GENDER en aras de la igualdad de

¹⁸ Estos fondos se destinaron a un proyecto llevado a cabo en África, titulado Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PAMODEC).

género en el mundo del trabajo. Los fondos extrapresupuestarios recibidos para financiar actividades relacionadas con la no discriminación (véase el gráfico 3.5) representan tan sólo el 2 por ciento de los gastos de DECLARATION y del IPEC en actividades de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias entre los años 2000 y 2011.

Gráfico 3.3. Ejecución de los recursos de cooperación técnica asignados a DECLARATION para financiar actividades relacionadas con el trabajo forzoso (SAP-FL) por regiones, 2000-2011
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

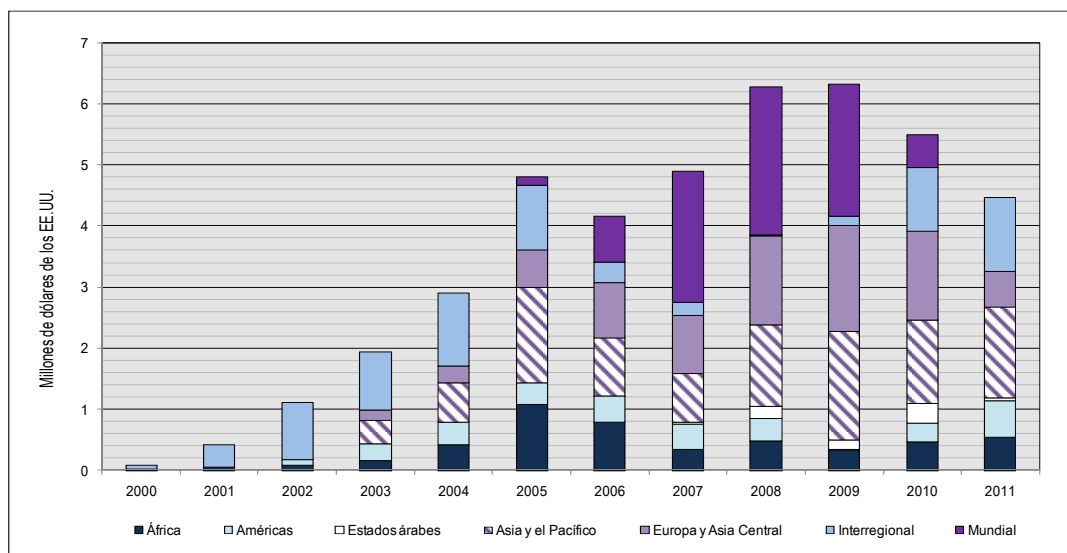


Gráfico 3.4. Ejecución de los recursos de cooperación técnica asignados a DECLARATION en el ámbito de la no discriminación por regiones, 2000-2011
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

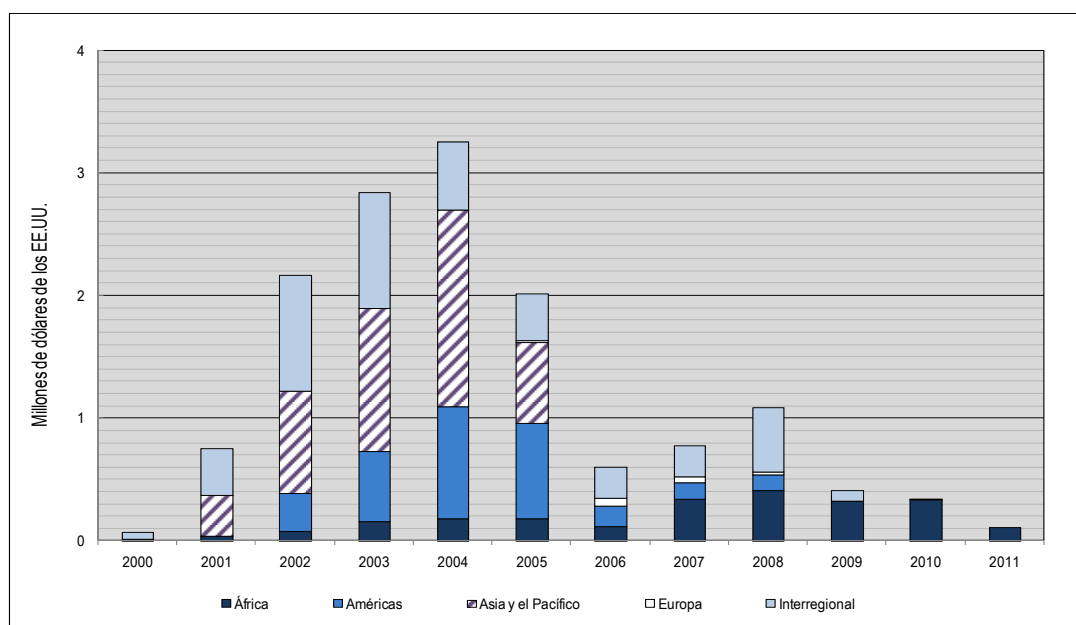
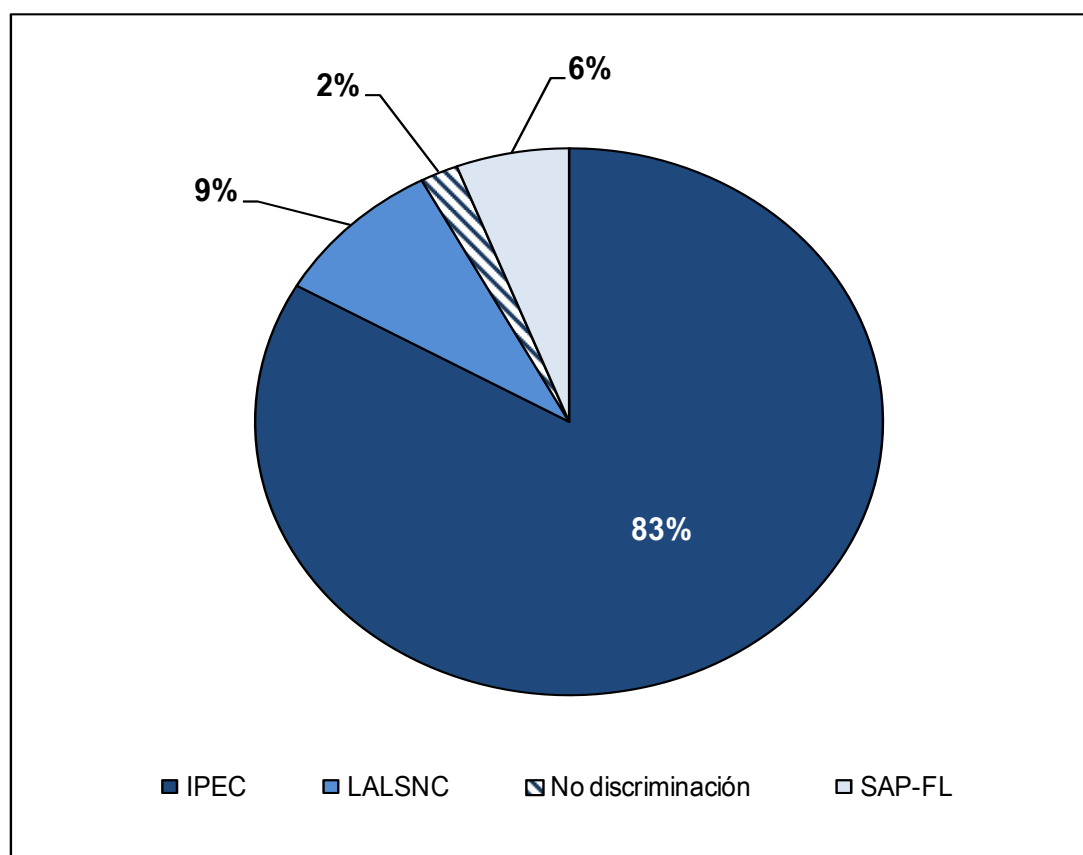


Gráfico 3.5. Gastos de DECLARATION y del IPEC, 2000-2011

5. Cuestiones relacionadas con el marco de acción de la OIT en el ámbito de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Marco estratégico y programático

158. En lo que respecta a los diferentes componentes del marco de actuación de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, varias cuestiones merecen atención. Convendría saber si, mientras se procura velar por la correcta vinculación entre todos los resultados correspondientes a los principios y derechos fundamentales en el trabajo para reforzar su coherencia, se tiene debidamente en cuenta la contribución específica que al trabajo decente brindan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, no sólo como derechos, sino también como condiciones propicias y necesarias. Este factor es particularmente importante en el contexto actual de recorte de recursos, pues las actividades relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se financian mediante recursos extrapresupuestarios.

159. Por otra parte, mientras la naturaleza transversal de la igualdad de género y la no discriminación queda reflejada en el MPE para 2010-2015 y en los correspondientes documentos del programa y presupuesto, no ocurre lo mismo con las demás categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Si bien en el MPE se reconoce de hecho la particular importancia que revisten la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva para el logro de los objetivos estratégicos de la OIT, no se indica cómo ponerlos en práctica, ni cuál es el papel que concretamente corresponde a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en su conjunto, no

sólo como derechos, sino también como elementos generadores de condiciones propicias y necesarias para la plena realización de los objetivos estratégicos de la OIT.

160. En lo que respecta a la consideración específica de la no discriminación en el empleo y la ocupación como tema transversal, en la evaluación independiente se recordó que, a escala institucional, la igualdad de género y la no discriminación son temas que se han abordado por separado. En efecto, la igualdad de género se ha promovido principalmente a través de GENDER, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, y para ese fin se realizaron esfuerzos de movilización de recursos, mientras que la no discriminación se ha promovido principalmente a través de DECLARATION y de otras unidades. En vista de que la no discriminación, que es un tema transversal, tiene además señalado un resultado, en la evaluación se recomendó emplear métodos de cooperación y de trabajo en equipo más eficaces y eficientes en toda la Oficina para mejorar la prestación de servicios. Así pues, para reforzar el carácter transversal del resultado 17, la estrategia debería proporcionar más orientación sobre las sinergias que cabría explorar entre las formas de discriminación basadas en diferentes motivos. [...] También merecería la pena convertir la estrategia relativa al resultado 17 en un plan de acción con miras a la incorporación de la no discriminación a todos los resultados estratégicos, según se hizo respecto a la igualdad de género ¹⁹.

Exámenes anuales

161. Pese a disminuir la tasa de ratificación de los convenios fundamentales (con la salvedad de aquéllos relativos al trabajo infantil), la mayoría de países que no han ratificado estos convenios manifiestan en sus memorias la intención de hacerlo. Dada la importancia que el Consejo de Administración y la Conferencia conceden a los exámenes anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998, cabe preguntarse si no convendría reforzar el mecanismo actual de suerte que se produzca información más específica sobre los casos de no ratificación y se oriente la labor de la Oficina con mayor eficacia con respecto a la asistencia que ha de brindarse a los países afectados ²⁰.

Asignación de recursos

162. En vista de que la cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo se financia en gran medida con cargo a recursos extrapresupuestarios, si bien con grandes diferencias entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, el carácter imprevisible de las contribuciones voluntarias y la persistente preocupación respecto de la disponibilidad de recursos han tenido un impacto considerable en la cantidad y la calidad de la asistencia prestada. La experiencia demuestra que los proyectos relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo deben tener cierta envergadura, duración y concepción a fin de tener impacto y ser de utilidad para los Estados Miembros. La incertidumbre que existe en materia de financiación dificulta la planificación estratégica, mientras el bajo nivel y la dispersión de las fuentes de financiación hacen que las actividades revistan en ocasiones un carácter fragmentado. Por otra parte, la demanda ha

¹⁹ OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., págs. 46 y 47.

²⁰ Esto es muy necesario dado que, en el marco del paquete de reformas aprobadas recientemente por el Consejo de Administración, sólo se procederá a examinar y discutir los documentos que requieran una decisión. Los documentos relativos a los exámenes anuales que se presentan habitualmente al Consejo de Administración sólo proporcionan información general.

superado constantemente la capacidad de respuesta de la OIT destinada tanto a los países que han ratificado los convenios fundamentales como a aquellos que no lo han hecho ²¹.

163. La financiación extrapresupuestaria es fundamental para promover de manera sostenible los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ahora bien, los donantes imponen a veces, respecto al ámbito de aplicación, a los objetivos y al enfoque regional de los proyectos (fondos para fines específicos), unas condiciones que no siempre son las más apropiadas para asegurar la pertinencia, la coherencia y el impacto de dichos programas y proyectos de cooperación técnica. Una dificultad añadida se refiere al enfoque de licitación abierta, en el que la función de los interlocutores sociales no siempre se entiende plenamente. Una tercera dificultad advertida guarda relación con los fallos derivados del enfoque fragmentado de los donantes respecto a la financiación.

164. Esta situación abre, pues, dos interrogantes conexos en relación con la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo: De un lado, cómo puede la consignación de recursos para los principios y derechos fundamentales en el trabajo (resultados 14 a 17), especialmente con cargo al presupuesto ordinario y a los recursos de la CSPO, garantizar que la asistencia prestada mediante unos proyectos de cooperación técnica de dimensiones y de una duración apropiadas tenga un impacto considerable, sea de gran calidad y altamente sostenible. De otro lado, la elaboración de una estrategia de movilización de recursos coherente e integrada que permita tratar las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, que incluya la celebración de conversaciones con los donantes, para promover la pertinencia, la coherencia y el impacto de los programas y de los proyectos de cooperación técnica dedicados a esos principios y derechos.

B. Cooperación técnica

1. Marco para la cooperación técnica en el plano nacional

165. Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) son el principal instrumento que la OIT utiliza para llevar a cabo sus actividades de cooperación técnica en el plano de los países. Deben centrarse en unas pocas prioridades de programa de país (tres a lo sumo), que el gobierno y los interlocutores sociales determinan en estrecha colaboración con la Oficina. El contenido de los PTDP varía pues según los países, en función de las circunstancias y de las prioridades nacionales de los Estados Miembros, lo cual incide claramente en las decisiones tomadas respecto a los recursos y las actividades del programa, incluso en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Aunque la asistencia técnica de la OIT relativa a esos derechos se presta cada vez más en el marco de los PTDP, no siempre es así, ya que no todos los países que reciben asistencia técnica tienen su propio PTDP.

166. Existen motivos para pensar que, cuando se plantean cuestiones delicadas o polémicas, los Estados Miembros no siempre conceden en sus PTDP prioridad a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y optan en cambio por temas técnicos en los que el consenso es más fácil de lograr. Aproximadamente el 20 por ciento de todos los PTDP se refieren expresamente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, o al menos a una categoría de éstos. En cuatro PTDP se mencionan los principios y derechos fundamentales en el trabajo como un todo en los correspondientes

²¹ En lo que respecta al IPEC, véase OIT: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes 2010*, op. cit., párrafo 72.

programas por país ²², nueve PTDP establecen como una de sus prioridades la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y dos hacen referencia a la no discriminación ²³.

167. Aunque la inclusión específica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo entre las prioridades de los PTDP es poco frecuente, en muchos de estos programas se prevén actividades relacionadas con la promoción de dichos principios y derechos. Por ejemplo, en alrededor del 30 por ciento de los PTDP se otorga prioridad a la protección de los derechos de los trabajadores, a la reforma de la legislación laboral o a la aplicación de normas internacionales del trabajo, lo cual comprende en la mayoría de los casos actividades relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ²⁴. Puede suceder también que esos principios y derechos se incluyan en los PTDP de modo indirecto, como resultado correspondiente a alguna prioridad relacionada con otro objetivo estratégico (cada prioridad del programa por país tiene atribuidos varios resultados). En esos casos, los principios y derechos fundamentales en el trabajo pueden complementarse en mayor o menor medida con otras prioridades y pueden considerarse, por tanto, no sólo «como derechos, sino también como condiciones propicias y necesarias». Por ejemplo, cuando se incluye en los PTDP, el principio de la libertad de asociación y la libertad sindical y de la negociación colectiva suele integrarse en la prioridad relativa al fortalecimiento del diálogo social y/o de las relaciones laborales. Del mismo modo, en muchas prioridades de los programas de país sobre empleo y protección social se contempla el principio de no discriminación en el empleo y la ocupación con referencia específica a las mujeres y los hombres, los jóvenes, los colectivos vulnerables, las personas con discapacidad y/o los migrantes. Por otra parte, muchos PTDP que no establecen como prioridad específica del programa de país la eliminación del trabajo infantil incluyen actividades en este área como resultado relativo a la prioridad de la promoción del empleo.

168. Sin embargo, en términos generales, los principios y derechos fundamentales en el trabajo se integran en los PTDP de modo desigual. Este hecho reviste especial importancia no sólo por la función que los PTDP cumplen en la asistencia técnica que presta la OIT en el plano nacional, sino también porque son el medio que la Oficina utiliza para gestionar su cooperación con otros interlocutores y organismos de las Naciones Unidas en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). La estrecha colaboración con las Naciones Unidas fortalece el trabajo realizado en el ámbito local y contribuye a garantizar la coherencia y el carácter sostenible de los proyectos y programas a largo plazo. Como los MANUD configuran el marco de las actividades que las Naciones Unidas realizan a nivel de los países, es fundamental que la OIT participe activamente en su concepción y ejecución. Es evidente que cuando los principios y derechos fundamentales en el trabajo son incluidos en los PTDP como prioridades de los programas de país, aumentan las probabilidades de que su importancia se refleje en los MANUD. Éstos incorporan los principios y derechos fundamentales en el trabajo hasta cierto punto. Mientras algunos se refieren tan sólo de modo incidental a la Declaración de 1998, otros incluyen medidas específicas relativas a

²² Bangladesh, Estado Plurinacional de Bolivia, Madagascar y Sudáfrica. El PTDP de China (2006-2010) incluye como prioridad «la promoción de los derechos de los trabajadores y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo».

²³ Mauricio (todas las formas de discriminación) y Zimbabwe (discriminación por motivos de género).

²⁴ Otros ejemplos de prioridades de PTDP que reflejan la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo sin mencionarlos explícitamente son Indonesia («Lograr que cese la explotación en el trabajo») y la India («Eliminación progresiva de las formas de trabajo inaceptables»).

las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ²⁵. Sin embargo, la mayoría de los MANUD, especialmente en las regiones de Asia y el Pacífico y Europa, se centran exclusivamente en la eliminación del trabajo infantil y dejan de lado los demás principios y derechos fundamentales en el trabajo.

2. Enseñanzas extraídas de la cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo

169. La inclusión de la eliminación del trabajo infantil en los PTDP y los MANUD y la gran envergadura del IPEC evidencian que la cooperación técnica relativa a la eliminación del trabajo infantil es, con mucho, la más desarrollada. En 2010-2011, el IPEC emprendió proyectos de cooperación técnica en 88 países y prestó servicios de asesoramiento o de asistencia técnica a más de 103 países de las cinco regiones del mundo. En lo relativo al trabajo forzoso, a finales de 2011 el SAP-FL tenía 19 proyectos, entre ellos un programa conjunto con el IPEC, uno con el Programa de Migraciones Internacionales (MIGRANT) y dos proyectos mundiales, en un total de 17 países. Respecto a la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, DECLARATION está llevando a cabo 14 proyectos, dos de ellos de ámbito mundial, en diez países. En relación con la no discriminación, además del Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PAMODEC) (véase más adelante), DECLARATION está llevando a cabo dos proyectos en colaboración con NORMES. Todos los demás proyectos de cooperación técnica en materia de no discriminación los realizan GENDER y programas de otros sectores.

170. La creciente trascendencia que la cooperación técnica ha cobrado en la promoción de la aplicación universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ha generado una serie de enseñanzas acerca de la manera de mejorar la eficacia de dicha cooperación, por ejemplo respecto a la importancia de crear una base de conocimientos, a la participación de los interlocutores sociales, y a la formación y al desarrollo de capacidad.

2.1. Base de conocimientos

171. Es fundamental reunir información precisa, tanto en el plano cualitativo como en el cuantitativo, a fin de que la cooperación técnica de la OIT y las políticas nacionales permitan tratar con eficacia las prioridades relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La cooperación técnica de la OIT dedicada a la eliminación del trabajo infantil está cimentada en un sólido sistema de recopilación sistemática de datos. El Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) realiza encuestas nacionales que permiten al IPEC orientar su asistencia técnica. También ayuda a los países en la recopilación, la documentación, el procesamiento y el análisis de los datos relativos al trabajo infantil. Así ha logrado mejorar la capacidad de muchos países para realizar encuestas nacionales sobre el trabajo infantil ²⁶.

172. Si bien dispone de menos recursos, también el SAP-FL tiene por prioridad la recopilación de información sobre la naturaleza y la magnitud del trabajo forzoso. Con

²⁵ Véase, por ejemplo, el MANUD para Burkina Faso (2006-2010), que incluye entre sus resultados el fortalecimiento de la libertad de asociación y la libertad sindical y la prevención del trabajo infantil mediante la adopción de un marco jurídico eficaz (con arreglo a los Convenios núms. 138 y 182).

²⁶ OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafo 106.

ese objeto, la OIT ha elaborado una guía metodológica para ayudar a los Estados Miembros a recabar datos más precisos sobre este tema²⁷. Los estudios empíricos realizados a escala nacional o sectorial²⁸ han demostrado ser un instrumento valioso para que los gobiernos y los interlocutores sociales presten atención a la existencia de trabajo forzoso en sus países, y se convenzan de la necesidad de emprender una acción al respecto. En Zambia, por ejemplo, el Gobierno aprobó una nueva legislación completa después de recibir asistencia de la OIT para determinar la magnitud del trabajo forzoso.

173. En lo que respecta a la libertad de asociación y la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, las conclusiones y los comentarios de la CEACR y del Comité de Libertad Sindical constituyen una base jurídica sólida para determinar las prioridades en materia de cooperación técnica. Aunque la escasez de recursos limita las posibilidades que tiene la Oficina de complementar esta información mediante la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, un proyecto financiado por Suecia ha permitido concentrarse en la realización de estudios para comprender más a fondo las necesidades y los obstáculos que se plantean en el ejercicio de la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva en los sectores rural y de las ZFI.

**La promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical
y del derecho de negociación colectiva en el sector rural
y las ZFI: elaboración de herramientas de diagnóstico globales**

En el marco de un ambicioso proyecto global financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) en 2010 y 2011, se elaboraron estudios de investigación nacionales e internacionales sobre las lagunas y las oportunidades observadas en la legislación y la práctica respecto del derecho de la libertad de asociación y de la libertad sindical, y de la negociación colectiva en Bangladesh, El Salvador y Filipinas (en el sector de las ZFI) y en Kenya, Marruecos y Sudáfrica (en el sector rural). Con base en esos estudios, se han elaborado proyectos de herramientas para evaluar y subsanar las deficiencias en la aplicación de la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva, y el componente de diagnóstico ha sido objeto de una prueba experimental en Bangladesh, Filipinas, Kenya y Sudáfrica. En el marco de este proceso se celebraron reuniones de ámbito nacional con los mandantes tripartitos de los respectivos sectores, se realizaron visitas en las empresas y se mantuvieron reuniones con los empleadores, los trabajadores y los representantes de éstos. El proceso de diagnóstico tiene por objeto determinar las necesidades y preocupaciones de los mandantes, con miras a la elaboración de planes de acción nacionales que establezcan las prioridades tripartitas y las medidas necesarias para subsanar las deficiencias a corto y mediano plazo. La OIT prestará servicios de apoyo para su aplicación. La segunda fase del proyecto, que se iniciará en 2012-2013, permitirá perfeccionar las herramientas y, en particular, elaborar métodos que permitan comprender mejor las ventajas de la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva en el sector rural y en las ZFI, y su extensión a otros países y a los trabajadores domésticos.

174. En lo que respecta a la no discriminación, la asistencia técnica de la OIT se basa generalmente en investigaciones empíricas de carácter específico, pero la evaluación independiente realizada sobre la estrategia de la OIT en este ámbito evidenció que, con una estrategia en materia de conocimientos mejor articulada y que establezca vínculos

²⁷ OIT: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, (Ginebra, 2011).

²⁸ OIT: *El costo de la coacción*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 98ª reunión Ginebra, 2009, párrafos 51 a 57.

entre los diferentes estudios llevados a cabo en toda la OIT en materia de igualdad, se lograrían importantes ahorros de esfuerzo y de fondos, al tiempo que se contribuiría a la integración de los resultados de los PTDP en los MANUD ²⁹.

175. Resulta evidente que para que las estrategias de cooperación técnica sean fructuosas en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo es indispensable cimentarlas en una base de conocimientos adecuada. Las actuales estrategias de la OIT varían tanto por la naturaleza de los principios y los derechos sobre los que versan como por los recursos que se han invertido en ellas. Al tiempo que la OIT está elaborando su nueva estrategia de gestión de conocimientos, la cooperación sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede beneficiarse de los esfuerzos generales por fortalecer la base de conocimientos de la Organización de manera que deje de depender exclusivamente de los proyectos individuales.

2.2. *Participación de los interlocutores sociales*

176. La participación de los interlocutores sociales facilita la adopción de medidas ampliamente fundamentadas y garantiza el carácter sostenible de la cooperación técnica de la OIT. El fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales para aprovechar al máximo su participación es un objetivo de desarrollo a largo plazo, que requiere la adopción de enfoques sostenibles y la participación dinámica de ACTRAV y ACT/EMP. La intervención de los interlocutores sociales en la cooperación técnica dedicada a los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede revestir muchas formas y producirse en diferentes planos, que van desde las actividades de seguimiento en el lugar de trabajo hasta la participación en campañas de sensibilización y promoción. Esta participación también varía de acuerdo con cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores se benefician directamente de los proyectos relativos a la libertad de asociación y la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva y, en muchos casos, de los proyectos relativos a la no discriminación. Por ejemplo, el proyecto «Autoreforma sindical» coadyuva al fortalecimiento de las estructuras y las políticas sindicales de ámbito nacional en las Américas, en particular mediante la mejora de la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98.

177. Gracias a su participación, los interlocutores sociales tienen la oportunidad de dar mejor a conocer los principios y derechos fundamentales en el trabajo a través de sus redes. Por ejemplo, en el plano mundial la CSI ha establecido, mediante su asociación con el SAP-FL, una red de unos 150 puntos focales sindicales para combatir el trabajo forzoso y la trata de personas, algunos de los cuales participan directamente en la acción sindical llevada a cabo *in situ*. Del mismo modo, en China se emprendió un proyecto para combatir la trata de personas, mediante el cual, gracias a la participación de la asociación de mujeres empresarias, ha sido posible informar a mayor número de empleadores del que se habría podido sensibilizar en otras circunstancias, e influir en ellos. En Uganda y Zambia, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se adhirieron a un proyecto destinado a aumentar la sensibilización a los temas del trabajo infantil y del VIH y el sida, y a incorporarlos a sus programas y actividades respectivos. Otros proyectos han tenido una influencia directa en la adopción por parte de las organizaciones de empleadores y las empresas de medidas para poner término al trabajo forzoso. Por ejemplo, en el Brasil, la OIT respaldó la iniciativa empresarial contra el trabajo forzoso, lo cual desembocó en la adopción del Pacto Nacional para la

²⁹ OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pág. 42.

Erradicación del Trabajo Esclavo³⁰. Este Pacto se ha complementado con un código de conducta que han apoyado 220 empresas, organizaciones de empleadores, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. En México, se ha dedicado un proyecto específico al fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social y a la mejora de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para cumplir con mayor eficacia sus funciones respectivas en la lucha contra el trabajo infantil. En un proyecto del IPEC que se emprendió en Côte d'Ivoire y Ghana, los interlocutores sociales desempeñan un papel importante para promover los sistemas de protección de los niños, pues realizan actividades permanentes de seguimiento en los lugares de trabajo en los que están presentes.

178. La participación de los interlocutores sociales en las iniciativas de la OIT referentes a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es especialmente prometedora en relación con los colectivos en situación de riesgo, como los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes y los trabajadores rurales y, de manera más general, los trabajadores del sector informal. El fortalecimiento de su organización sindical puede permitirles beneficiarse directamente de las cuatro categorías de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Varias iniciativas y proyectos de la OIT relativos a los trabajadores migrantes³¹ y a los trabajadores domésticos³² han insistido especialmente en garantizar que los derechos fundamentales de éstos en el trabajo se integren plenamente en los programas de los sindicatos y en el fortalecimiento de su capacidad de sindicación. Además, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso se practican sobre todo en el sector de la economía informal, tanto el IPEC como el SAP-FL tienden también a apoyar los esfuerzos de organización de los empleadores y los trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, el proyecto destinado a erradicar el trabajo en condiciones de servidumbre en Tamil Nadu (India), prosperó porque los empleadores interesados estaban dispuestos a constituir su propia organización, al tiempo que diversas organizaciones sindicales nacionales se preocuparon de la situación de los trabajadores en condiciones de servidumbre y se mostraron dispuestas a colaborar con otras organizaciones para paliar esta situación³³. Más en particular, los sindicatos pueden contribuir de modo esencial a que se detecten los casos de trabajo forzoso e infantil y a que se fortalezca la capacidad de los trabajadores no sindicados para protegerse y defender sus derechos. Tanto en la India como en el Perú, los sindicatos han participado en los proyectos de la OIT sobre trabajo forzoso prestando apoyo e impartiendo formación a las víctimas de trabajo forzoso no sindicadas. Ello ha permitido, por ejemplo, a los trabajadores indígenas sometidos al trabajo forzoso en el sector forestal de la región de Ucayali, en el Perú, sindicarse y recibir apoyo de la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera y Afines del Perú (FENATIMAP). En la India, el IPEC ha apoyado con buen éxito la sindicación de 1.200 trabajadores del sector de la economía informal en una de las principales confederaciones sindicales nacionales (Hind Mazdoor Sabha).

³⁰ Algunas personas y empresas acusadas de imponer condiciones de trabajo forzoso han planteado ciertas preguntas acerca de lo que se considera trabajo en régimen de esclavitud en el Brasil, lo que podría crear una cierta confusión por comparación con los términos exactos utilizados en los convenios sobre trabajo forzoso a saber «trabajo forzoso u obligatorio».

³¹ Véase, por ejemplo, *Tripartite Action to Protect Migrants within and from the [Greater Mekong Sub-region] from Labour Exploitation (TRIANGLE Project)*.

³² OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010, párrafos 311 a 314.

³³ M. Dottridge, *Good practice in stopping the use of forced labour* (Ginebra, OIT, de próxima publicación), pág. 40.

179. Es importante que los interlocutores sociales participen en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo desde la fase de concepción de los proyectos de cooperación técnica. El hecho de no incluir plenamente a uno u otro de los interlocutores sociales puede empañar la percepción que se tenga de un proyecto y, en última instancia, socavar su impacto. Por ejemplo, en la evaluación del proyecto del IPEC realizado en El Salvador se indica que, si bien la colaboración con el sector empresarial es fundamental para el éxito del proyecto, es igualmente importante garantizar una participación equilibrada de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

2.3. Formación

180. La formación es indispensable para sensibilizar a los mandantes y a otros interlocutores acerca de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Para desarrollar la capacidad necesaria al respecto, la OIT organiza un importante número de talleres y seminarios por conducto de los especialistas que integran los equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente y los proyectos de cooperación técnica. La OIT también procura garantizar la sostenibilidad de su acción a través del Centro de Turín, que cumple una función importante en la concepción y la ejecución de las actividades de capacitación y el material de formación sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El programa de formación del Centro de Turín sobre las normas internacionales del trabajo y sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo ofrece cada año 40 cursos, en su mayoría tripartitos, en los que participan más de 1.000 participantes, e imparte formación a jueces, abogados, profesores de derecho y profesionales de los medios de comunicación. Por otra parte, el programa sobre igualdad de género y no discriminación ofrece cada año a cerca de 900 participantes una amplia variedad de cursos sobre la integración de la perspectiva de género, la planificación del desarrollo basada en los derechos, y herramientas prácticas para promover la igualdad y la no discriminación en el trabajo.

181. La formación que el Centro de Turín propone sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo tiene la ventaja de cubrir la mayor parte de las cuatro categorías de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de estar concebida a partir de un análisis objetivo de las necesidades fundamentado en las observaciones de los órganos de control, la información proveniente de los PTDP y las consultas con los mandantes. Para promover el carácter sostenible de la creación de capacidad, el Centro de Turín ha elaborado estrategias que incluyen alianzas de colaboración con universidades y escuelas judiciales, así como módulos de aprendizaje en línea. También imparte formación en los planos subregional, regional e interregional, lo cual facilita el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

182. Sin embargo, sería posible acentuar más el impacto de la formación en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En efecto, la formación que la OIT imparte en relación con estos principios y derechos sigue siendo fragmentaria. Por ejemplo, en la evaluación independiente de la estrategia de la OIT relativa a la no discriminación se señala que el gran número de actividades de formación y creación de capacidad que son producto de las intervenciones en materia de no discriminación no siempre se registran o difunden para su uso posterior³⁴. En términos más generales, puede resultar difícil garantizar la coordinación entre los diferentes proyectos de cooperación técnica y las iniciativas *in situ* que tienen un componente

³⁴ OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., párr. 172.

formativo. La necesidad de mayor coordinación se observa no sólo en la impartición de la formación propiamente dicha, sino también en la preparación, el seguimiento y la evaluación de las actividades de formación relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otra parte, no todas estas etapas del ciclo de formación suelen estar presupuestadas como tales en los proyectos, lo cual repercute en la calidad y la coherencia de la formación impartida. Por último, la formación también podría contribuir a que los principios y derechos fundamentales en el trabajo se tengan en cuenta en las actividades de cooperación técnica centradas en otros objetivos estratégicos. Con este propósito, cabría concebir un módulo de formación flexible e ilustrado con ejemplos concretos, en que se destaque el potencial que encierran los principios y derechos fundamentales en el trabajo para generar condiciones propicias y necesarias.

3. Posibilidades prometedoras de cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo

3.1. *Promoción de los vínculos entre las distintas categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo*

183. Como la violación de una categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo puede cercenar de forma significativa el disfrute de los demás principios y derechos, en particular cuando los trabajadores y los empleadores no gozan del derecho a la libertad de asociación y a la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva, y como algunos colectivos de trabajadores en situación de riesgo están particularmente expuestos a la violación de varios principios y derechos fundamentales en el trabajo, se plantea la cuestión de la medida en que, en la cooperación técnica sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, se han tomado en cuenta los vínculos entre las cuatro categorías de principios y derechos. Aunque la cooperación técnica de la OIT en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo ha tenido en general un enfoque individual para cada categoría de principios y derechos fundamentales, también se han constatado algunos avances en la integración de las cuatro categorías, por ejemplo en el PAMODEC.

Programa de Apoyo para la Aplicación de la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PAMODEC)

Este proyecto, financiado por el Gobierno de Francia, se inició en el año 2000 con seis países participantes. Actualmente se encuentra en su tercera fase de ejecución y se ha extendido a más de 21 países. La estrategia del PAMODEC encaminada al cumplimiento efectivo de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo incluye llevar a cabo investigación y análisis para informar la reforma de la legislación laboral, el desarrollo de capacidades, además de la sensibilización y el intercambio de conocimientos. El proyecto tiene por objeto el fortalecimiento del diálogo social y la negociación tripartita, la consecución de avances respecto de la situación de las mujeres en el lugar de trabajo, y el compromiso de los diversos interlocutores clave (gobiernos, interlocutores sociales, periodistas y miembros de la sociedad civil). De la evaluación de la segunda fase del proyecto se desprendió que cabría fortalecer el PAMODEC para tener en más cuenta la situación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal.

184. El programa para promover el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (denominado PRO 169) es uno de los principales proyectos de la OIT dedicados con carácter específico a un colectivo específico en situación de riesgo. La

experiencia ha demostrado que para los pueblos indígenas resulta casi imposible disfrutar de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los países donde no se les reconoce o no se protegen sus derechos específicos. Por tal motivo, promover la ratificación y el cumplimiento del Convenio núm. 169 ayuda a crear un entorno en el que puedan garantizarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los pueblos indígenas. En el marco del PRO 169, cada año se imparte formación a un mínimo de 2.000 funcionarios de gobierno, miembros de pueblos indígenas e interlocutores sociales, en relación con la protección de los derechos de los pueblos indígenas. El trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación son algunos de los temas principales que figuran en todos los materiales, módulos y herramientas didácticos. Otra de las actividades del programa es la recopilación de las recomendaciones y observaciones de los órganos de control de la OIT con miras a propiciar su aplicación a escala nacional mediante el diálogo entre los gobiernos y los interlocutores sociales.

185. En muchos proyectos de cooperación técnica dedicados a categorías específicas de principios y derechos fundamentales en el trabajo también se toman en consideración hasta cierto punto los vínculos que unen las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Dada la relación particularmente estrecha que existe entre el trabajo infantil y el trabajo forzoso, en la práctica se observan a menudo sinergias entre ambas categorías. A modo de ejemplo valga citar las actividades del SAP-FL en el Brasil, cuya actuación se coordina con la del IPEC en los casos de trabajo infantil. Otro proyecto que el IPEC llevó en su día a cabo en Sudamérica ofrece también una perspectiva interesante, pues engloba el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación, con especial hincapié en las situaciones de trabajo infantil forzoso y el trabajo infantil como consecuencia de la discriminación racial y la exclusión social, tanto en el caso de afrodescendientes como de miembros de pueblos indígenas³⁵. El trabajo infantil también puede constituir un punto de partida para abordar cuestiones relativas al trabajo forzoso. Por ejemplo, la función que el IPEC cumple en materia de trabajo infantil permitió que se abordaran ciertos aspectos del trabajo forzoso en China. Por otra parte, el IPEC se apoyó en las enseñanzas extraídas de proyectos y actividades del SAP-FL realizados en América Latina, en particular en el Brasil, Bolivia, Perú y Paraguay, así como en las herramientas de formación específicas del SAP-FL destinadas a empleadores³⁶, inspectores del trabajo³⁷, jueces y otras instancias encargadas de hacer cumplir la ley³⁸.

186. La cooperación entre el SAP-FL y el IPEC ha sido en general esporádica, pero en 2011 se lograron avances importantes. Entre ambos programas se estableció una colaboración estratégica en la propuesta de proyecto del IPEC relativa a la industria camaronera en Tailandia³⁹, en la que se plantean problemas tanto de trabajo infantil como de trabajo forzoso — en particular debido a la presencia de numerosos trabajadores migrantes, muchos de los cuales están en situación irregular y, por consiguiente, temen ser expulsados o sancionados. Otra iniciativa prometedora la

³⁵ «Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America» (RLA/09/52/USA).

³⁶ OIT: *Lucha contra el trabajo forzoso: manual para empleadores y empresas* (Ginebra, 2008).

³⁷ B. Andrees: *El trabajo forzoso y la trata de personas: manual para los inspectores de trabajo* (OIT, Ginebra, 2008).

³⁸ OIT: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Ginebra, 2009).

³⁹ «Combating the Worst Forms of Child Labour in Shrimp and Seafood Processing Areas in Thailand» (THA/10/50/USA).

constituye un programa de acción mundial para combatir el trabajo infantil y el trabajo forzoso (su costo es de 15 millones de dólares de los Estados Unidos), que el IPEC y el SAP-FL llevarán a cabo de forma conjunta y que abarcará a cerca de 40 países mediante investigaciones y actividades de carácter legislativo y político.

187. Los proyectos sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil tienen un componente de lucha contra la discriminación, puesto que las poblaciones vulnerables son las que más expuestas están a sufrir abusos. Por ejemplo, los proyectos del IPEC y el SAP-FL llevados a cabo en los países andinos van dirigidos principalmente a los miembros de los pueblos indígenas, quienes corren el riesgo de ser víctimas de diversas formas de discriminación. En lo que respecta a la discriminación por razón de sexo, el IPEC ha tenido en cuenta en sus proyectos la situación particular de las niñas y ha adquirido gran experiencia en la inclusión de la dimensión de género en ellos.

188. También hay ejemplos destacados de proyectos en los que se combinan la promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva con actividades de lucha contra el trabajo forzoso. En Jordania, los proyectos de DECLARATION relativos a la libertad de asociación y la libertad sindical, el trabajo forzoso y la trata de personas establecieron sinergias mediante la impartición de formación para inspectores del trabajo, con gastos compartidos. Esta colaboración ha incrementado el carácter sostenible del proyecto, ya que tras la conclusión del proyecto sobre trabajo forzoso y trata de personas se siguió impartiendo formación a los inspectores del trabajo en cumplimiento del proyecto sobre la libertad de asociación y la libertad sindical.

3.2. *Enfoques holísticos y vínculos con otros objetivos estratégicos*

189. Si bien las actividades de promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo contribuyen de forma importante a la consecución de todos los objetivos estratégicos de la OIT, también es cierto que los proyectos de cooperación técnica dedicados con carácter específico a otros objetivos estratégicos pueden contribuir de forma decisiva a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En este sentido, las actividades de promoción del empleo, la protección social y el diálogo social son cauces esenciales para reducir la pobreza y promover el cumplimiento efectivo de dichos principios y derechos. Cuando hay empleo, protección social y diálogo social, las perspectivas de que se ejerzan los principios y derechos fundamentales en el trabajo son mucho mayores.

190. La prestación de asistencia directa a las familias y a los niños, y el desarrollo de capacidades a escala local han sido esenciales para el IPEC desde sus comienzos, no sólo por el bien de los beneficiarios sino también para adquirir experiencia y afinarla. Pero la asistencia directa no basta por sí sola para propiciar un cambio sistémico en los países y sectores beneficiarios, por lo que el IPEC se ha centrado cada vez más en políticas que aborden el origen y las causas profundas del trabajo infantil. Esta perspectiva ha supuesto conceder una atención equivalente a la asistencia directa y a la promoción de un entorno propicio, teniéndose como etapa final la integración y la asimilación de políticas relativas al trabajo infantil en los marcos de desarrollo nacionales. En lo referente a la elaboración de sus proyectos, el IPEC ha pasado a concebirllos como «proyectos de apoyo» a los países y ha modificado su estrategia de ámbito comunitario para conferirles un enfoque «integrado por zonas». Así pues, se han ideado varios proyectos para crear zonas «exentas de trabajo infantil» velando por que las actividades de rescate, rehabilitación y protección de los niños trabajadores estén estrechamente engarzadas con una serie de iniciativas de empleo, protección social, educación e iniciativas institucionales encaminadas a fortalecer las familias vulnerables y las

comunidades locales. Actualmente se llevan a cabo proyectos de esta índole en El Salvador, las comunidades que cultivan cacao en Côte d'Ivoire y Ghana, y las zonas de Tailandia donde se procesa el camarón y el marisco.

191. El SAP-FL ha aplicado una perspectiva similar en un proyecto experimental en Tamil Nadu. Desde julio de 2008, la OIT respalda, en estrecha colaboración con el Gobierno federal y el Gobierno estatal de la India, la preparación y aplicación del llamado enfoque «de convergencia», cuyo objetivo principal es combatir las causas fundamentales de la servidumbre por deudas, con miras a prevenir y reducir la vulnerabilidad ante la misma en los sectores de la fabricación de ladrillos y la molienda de arroz. Para lograrlo se movilizan recursos disponibles a escala local a fin de extraer definitivamente a los trabajadores del ciclo de la pobreza y el endeudamiento, y velar por que los programas gubernamentales de desarrollo beneficien realmente a los colectivos a los que van destinados. Este enfoque supone facilitar el acceso a distintos planes de seguridad social para los trabajadores de la economía informal, así como a otras prestaciones estatales para las familias que viven por debajo del umbral de la pobreza. Estas actividades «convergen» para reducir los gastos de las familias e incrementar sus ingresos, lo cual permite atacar las causas profundas de la servidumbre por deudas. La estrategia se combina con un componente destinado a fortalecer a los trabajadores para que se organicen y negocien colectivamente, así como con un componente de apoyo para que exista un proceso dinámico de diálogo social entre los mandantes tripartitos con miras a mejorar las condiciones de trabajo, incluida la regulación del pago de salarios y de los anticipos. Entre los beneficiarios figuran cerca de 6.000 familias que trabajan en hornos de ladrillos y 3.000 trabajadores empleados en molinos de arroz.

192. Del mismo modo, respecto a la eliminación de la discriminación por motivos de género, una importante enseñanza extraída es que las intervenciones esporádicas no logran por sí solas la igualdad de género. Es fundamental adoptar un enfoque holístico para cambiar las actitudes de la sociedad y los comportamientos individuales, y paliar además las dificultades estructurales y los problemas laborales que se plantean concretamente. Si bien la adopción y el cumplimiento efectivos de legislación contra la discriminación constituyen una etapa fundamental, no bastan de por sí para eliminar la discriminación. También es importante privilegiar la recopilación de estadísticas, la realización de análisis por sexos, la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo inclusivas y de políticas de recursos humanos acertadas, y el compromiso de los interlocutores sociales. Evidentemente, esta lógica es también aplicable a los proyectos de cooperación técnica relativos a todas las formas de discriminación.

193. Los proyectos de cooperación técnica en el ámbito de la libertad de asociación y la libertad sindical y de la negociación colectiva tienen hoy un enfoque amplio, que puede abarcar la reforma de la legislación laboral, el desarrollo de las capacidades de las administraciones del trabajo, la prevención y la resolución de conflictos, así como diversos medios para fortalecer el diálogo social. Por otra parte, mediante el proyecto mundial financiado por el Gobierno de Noruega (2010-2011) se elaboró una publicación de tipo promocional y otras herramientas con base en estudios casuísticos en los que se comprueba cómo la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva contribuyen a la democracia, la justicia social y el crecimiento económico competitivo ⁴⁰. Ello podría allanar el camino para otras iniciativas que vinculen proyectos de libertad de asociación y libertad sindical y negociación colectiva con el empleo y la protección social.

⁴⁰ OIT: *Freedom of association and development* (Ginebra, 2011).

194. La Declaración sobre la Justicia Social parece haber entrañado una multiplicación de las actividades de cooperación técnica en las que se adopta un enfoque integrado de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y las evaluaciones de dichas actividades demuestran sistemáticamente la mayor incidencia de éstas. Por ejemplo, la cooperación técnica destinada a ampliar el ámbito de la seguridad social contribuye al cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El apoyo a la instauración de un piso de protección social ayuda a prevenir la pobreza y el estado de necesidad, que propician el trabajo forzoso y el trabajo infantil, y contribuye a la promoción de la igualdad de oportunidades. Los proyectos de seguridad y salud en el trabajo de la OIT han fortalecido las redes sindicales y promovido un diálogo y una negociación colectiva efectivos entre trabajadores y empleadores. En las pautas de orientación que se dan a los gobiernos respecto de la regulación de las agencias de empleo privadas se ha recalcado la importante función que éstas pueden cumplir en la lucha contra el trabajo forzoso y la trata de personas. Las iniciativas de financiación social han brindado a los trabajadores vulnerables la oportunidad de liberarse, mediante el trabajo, de situaciones de servidumbre por deudas, y han contribuido a reducir el trabajo infantil tras aumentar el bienestar socioeconómico mediante la generación de ingresos. No obstante, hay variaciones evidentes en la forma en la que se promueven las diferentes categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo en relación con otros objetivos estratégicos. Si bien existe un vínculo claro entre la cooperación técnica respecto del empleo y la promoción social, por una parte, y la eliminación del trabajo infantil, por otra parte, escasean por ejemplo los vínculos entre la promoción del empleo, por un lado, y la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva, por otro lado.

195. En el cuadro que figura a continuación se presentan ejemplos concretos de proyectos relativos a otros objetivos estratégicos en que se incluye una dimensión relacionada con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Muchos de estos proyectos se refieren a categorías específicas de trabajadores en situación de riesgo, como los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal, lo cual explica la necesidad concreta de aplicar un planteamiento integrado en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Ejemplos de proyectos de cooperación técnica en los que se ha adoptado un enfoque integrado con un componente relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Promoción de la igualdad de género en el lugar de trabajo (BASIC)

Las actividades realizadas en el marco del proyecto se centran en la eliminación de la discriminación de género en el empleo y la ocupación, mediante la investigación, la formación y la asistencia técnica, en países como Angola, Brasil, China, India y Sudáfrica. Mediante un proceso de diálogo social, el proyecto permite examinar el cumplimiento de las obligaciones en vigor y determinar formas para mejorar su aplicación. En China, por ejemplo, se están elaborando políticas para armonizar la edad reglamentaria de jubilación de mujeres y hombres, se creó una nueva política sobre los trabajadores domésticos, en la que se regulan las agencias de servicio doméstico, y se exige a las empresas que proporcionen un seguro de maternidad en virtud de una nueva Ley sobre Seguridad Social.

Programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM): Protección y promoción de los derechos de los jóvenes migrantes vulnerables de China

El programa tiene por objeto que los jóvenes de las zonas rurales que emigran a las zonas urbanas tengan oportunidades de trabajo decentes y no sean víctimas de la trata de personas o de la explotación. El programa incluye, entre otras actividades, el desarrollo de capacidades para los servicios de empleo públicos y privados, la sensibilización de los jóvenes migrantes, la impartición de formación profesional previa al empleo y de formación para la creación de empresas.

Ejemplos de proyectos de cooperación técnica en los que se ha adoptado un enfoque integrado con un componente relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

COOP África	En el marco de este proyecto se llevan a cabo actividades de sensibilización para los miembros de cooperativas, se crean estructuras de apoyo para combatir el trabajo infantil, se organizan actividades para promover cooperativas de mujeres, como es el caso en la República Unida de Tanzania. Asimismo, se ha creado un programa para prevenir la discriminación con base en el VIH y el sida, en colaboración con cooperativas y organizaciones extraoficiales en cinco países (Benin, Camerún, Etiopía, Mozambique y República Unida de Tanzania).
Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (PECR)	PECR es un programa práctico e integral de formación y mejora del lugar de trabajo para las pequeñas y medianas empresas (PYME), mediante el que se promueve, con una perspectiva empresarial, la inversión en prácticas responsables en el lugar de trabajo y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con el fin de fomentar la competitividad de las empresas (por ejemplo, en China, Colombia, Ghana, India, Indonesia, Sudáfrica y Viet Nam). Desde 2009 se imparte formación a más de 350 directivos y trabajadores de cerca de 100 PYME, así como a instructores.
Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (WEDGE)	El proyecto favorece la eliminación del trabajo infantil en Camboya mediante contactos con mujeres de familias rurales a través de la impartición de formación, acceso a financiación y organización colectiva, con el fin de ayudar a las familias a mejorar sus negocios y aumentar sus ingresos. Mediante el proyecto se respalda la organización de los empresarios rurales en grupos de autoayuda para mejorar su acceso a la financiación y a los mercados. Asimismo, se promueve la no discriminación en los ministerios gubernamentales mediante planes de acción para la incorporación de consideraciones de género.
SYNDICOOP	El proyecto se centra en: el fortalecimiento de la capacidad de sindicatos y cooperativas para organizar a los trabajadores desprotegidos en la economía informal; la reducción de la pobreza entre los trabajadores en la economía informal y la creación de oportunidades de trabajo decente para los jóvenes de ambos sexos, y la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para la economía informal, que sean más incluyentes y participativos.
Asistencia técnica para reformar el sistema de protección y seguridad sociales	De un estudio conjunto realizado en Chile se desprendió que un sistema de protección social integrado incide de manera importante en el trabajo infantil mediante la provisión de recursos financieros y psicosociales a las familias, y de incentivos para que los niños no abandonen la escuela. La OIT sugirió varias mejoras con miras a eliminar el trabajo infantil a través del programa <i>Chile Solidario</i> , por el que se brinda apoyo a las familias a cambio de que se comprometan a que los niños permanezcan en la escuela.
Programa <i>Better Work</i>	El programa reúne a gobiernos, empleadores, trabajadores y compradores internacionales para mejorar el respeto de las normas del trabajo y promover la competitividad en las cadenas mundiales de suministro, en particular en la industria del vestido. Las intervenciones del programa en Camboya, Haití, Indonesia, Jordania, Lesotho, Nicaragua y Viet Nam incluyen la promoción y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y ofrecen pruebas de que una mejor aplicación de estos principios y derechos propicia mejoras en las condiciones de empleo y trabajo (véase el capítulo 4).
Microfinanciación en pro del trabajo decente	Se han incluido iniciativas para combatir el trabajo infantil en las actividades de microfinanciación que se llevan a cabo en varios países. Éstas incluyen formación para mejorar la seguridad en la agricultura y promover la toma de conciencia respecto de cuestiones relacionadas con el trabajo infantil en Malí, productos de microseguros de salud en el Pakistán que permitan reducir las crisis económicas en las familias como consecuencia de problemas de salud que puedan propiciar el trabajo infantil, y productos financieros en Nigeria para fomentar la asistencia de los niños a la escuela.

Ejemplos de proyectos de cooperación técnica en los que se ha adoptado un enfoque integrado con un componente relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Mejora de los sistemas de aprendizaje informales	Con base en el asesoramiento del IPEC, los proyectos encaminados a mejorar los sistemas de aprendizaje informales, que representan el 90 por ciento de la formación impartida a nivel nacional, han reducido la segregación profesional basada en el género, al generar mayores oportunidades de realizar aprendizajes para las mujeres jóvenes y mejorar la conciencia respecto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el respeto de los mismos, por ejemplo, en Benin, Burkina Faso y Zimbabwe. Los aprendizajes informales también se han utilizado para reintegrar a niños previamente vinculados con fuerzas o grupos armados.
Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco	Se ha prestado apoyo a países centroamericanos y a la República Dominicana para asistirlos con reformas legislativas y fortalecer las capacidades de las administraciones del trabajo y los tribunales laborales, prestando especial atención a la libertad sindical y la negociación colectiva, a la no discriminación en el empleo y la ocupación, y a la eliminación del trabajo infantil.

3.3. Alianzas

196. La OIT reconoce la importancia de crear vínculos profundos entre la cooperación técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo y el programa más amplio de desarrollo internacional, en particular mediante los MANUD. La Organización ha aprovechado y se ha beneficiado de una colaboración estrecha con otras organizaciones internacionales, en particular en el sistema de las Naciones Unidas, para promover determinadas categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esa colaboración brinda la oportunidad de movilizar y combinar conocimientos especializados, reunir recursos y tener en cuenta los intereses de los donantes, en el contexto del proceso de reforma de las Naciones Unidas para mejorar la unión en la acción de los organismos de las Naciones Unidas a escala nacional.

197. Las alianzas de ámbito mundial son esenciales para desarrollar la cooperación a escala nacional. Se han forjado de esta manera algunas alianzas importantes en materia de trabajo infantil, por ejemplo en el programa interinstitucional Entendiendo el Trabajo Infantil, el Grupo de Trabajo Mundial sobre Trabajo Infantil y Educación para Todos, y la Alianza internacional de cooperación sobre el trabajo infantil y la agricultura. Respecto al trabajo forzoso, desde 2003 se intensifica la colaboración entre la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas encargados de cuestiones relativas a la trata de personas; también se ha fortalecido la cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en particular mediante el Grupo interinstitucional de coordinación contra la trata de personas (ICAT, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UN.GIFT). También conviene mencionar la Alianza de Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas (UNIPP, por sus siglas en inglés), creada en mayo de 2011. Se trata de una iniciativa conjunta y basada en los derechos, en la que participan la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La OIT acoge en su sede a la Secretaría Técnica del UNIPP a través del programa destinado a promover el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Si bien la OIT estableció recientemente una alianza con las Naciones Unidas respecto de cuestiones de género ⁴¹, incrementar la colaboración interinstitucional respecto de otros motivos de discriminación en el empleo y la ocupación, así como de la

⁴¹ Memorando de entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 13 de junio de 2011.

libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva, podría abrir nuevas posibilidades de cooperación técnica importantes para la OIT.

198. A escala nacional, la cooperación interinstitucional en materia de trabajo infantil aumentó claramente en los últimos años. El IPEC ha intentado coordinar sus intervenciones con las de otras organizaciones internacionales que trabajan en el mismo ámbito o en ámbitos conexos, para así promover sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos. Muchos proyectos del IPEC se han beneficiado de una estrecha coordinación con otros interlocutores internacionales, como el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre todo por la función que desempeña la educación en la eliminación del trabajo infantil.

199. Existen, asimismo, varios ejemplos destacados de alianzas destinadas a combatir el trabajo forzoso y la trata de personas. En cumplimiento del proyecto que DECLARATION lleva a cabo en Tayikistán, la combinación de los conocimientos técnicos de la OIT, la capacidad de aplicación de la OIM y la presencia sobre el terreno del PNUD ha resultado fructuosa. En Bolivia, después de que la OIT planteara la cuestión del trabajo forzoso en un grupo de coordinación interinstitucional sobre pueblos indígenas, varios organismos de las Naciones Unidas han prestado su colaboración para erradicar el trabajo forzoso, lo cual ha permitido fortalecer las intervenciones, la movilización de recursos y la sensibilización. Mediante otro proyecto de DECLARATION, emprendido en Armenia, Azerbaiyán y Georgia, la OIT capitaneó la labor de cuatro organizaciones internacionales para optimizar la reacción de los países a la lucha contra la trata de personas.

200. Además de forjar alianzas con otras organizaciones internacionales, el IPEC también ha adquirido una experiencia considerable en la constitución de alianzas público-privadas. La mayoría de aquéllas establecidas en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo guardan relación con proyectos de lucha contra el trabajo infantil. El principal interés de las empresas multinacionales ha residido, por ahora, en financiar proyectos del IPEC para ayudar a combatir el trabajo infantil en sus propias cadenas de suministro. No obstante, algunas empresas con perspectivas a más largo plazo respecto al carácter sostenible de estas cadenas de suministro están cada vez más interesadas en financiar proyectos del IPEC que no se limiten a intervenciones directas y que adopten métodos amplios respecto de la erradicación del trabajo infantil.

201. La cooperación Sur-Sur en materia de trabajo infantil ha pasado a ser un componente cada vez más importante del trabajo del IPEC. En el artículo 8 del Convenio núm. 182 se apela a la solidaridad internacional para luchar contra las peores formas de trabajo infantil⁴², y fomentar así la cooperación horizontal entre los países mediante el intercambio de experiencias positivas. Algunas iniciativas Sur-Sur emprendidas en fechas recientes con el mismo objetivo se han basado en el reconocimiento de que cada país es diferente, pero que las soluciones al trabajo infantil residen en última instancia en los gobiernos y sus decisiones en materia de políticas. Por ejemplo, en los últimos años el Brasil ha pasado de ser uno de los primeros beneficiarios de apoyo técnico del IPEC, a prestar asistencia a otros países mediante una iniciativa Sur-Sur que inició con los países de habla portuguesa del África y se ha extendido a otros países. Estas formas de cooperación suelen surgir en el seno de grupos regionales, como el Grupo Andino del Acuerdo de Integración Subregional, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), el IBSA trilateral de la India, Brasil y Sudáfrica (constituido en 2003 para promover la

⁴² «Los Miembros deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse mutuamente a fin de aplicar las disposiciones del presente Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.».

cooperación Sur-Sur y los intercambios entre los tres países) y grupos de países unidos por un idioma común. Si bien la cooperación Sur-Sur está mucho más avanzada en lo que respecta al trabajo infantil, existe potencial para emprender iniciativas similares en materia de trabajo forzoso.

4. Principales desafíos y oportunidades

4.1. *Vínculos entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los demás objetivos estratégicos*

202. La experiencia ha demostrado que aprovechar las sinergias entre las diferentes categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, por una parte, y entre estos principios y derechos y los demás objetivos estratégicos, por otra, potencia el impacto de la cooperación técnica. Aunque al menos una de ambas dimensiones queda reflejadas en un número creciente de actividades, dicha inclusión sólo ha tenido lugar de manera realmente apreciable en el caso de cuestiones específicas y dependido en gran medida de las circunstancias nacionales y las modalidades de financiación. Esto apunta a la conveniencia de llegar a un entendimiento y a un enfoque comunes con respecto al papel que desempeñan los derechos y principios fundamentales en el trabajo para llevar a la práctica el trabajo decente.

203. Por esta razón, los factores comunes identificados en las actividades de cooperación técnica sobre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, con especial referencia a la base de conocimiento, la participación de los interlocutores sociales, la formación y la creación de capacidad, y los enfoques integrados para abordar las principales causas de las violaciones, deberían fortalecerse, aprovechando la relación existente entre estos principios y derechos. Resulta claro, empero, que esa relación sólo debería promoverse cuando así se estime oportuno y es posible que no siempre incluya las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, el intercambio de experiencias de cooperación técnica contribuiría a mejorar el efecto global de la acción de la OIT en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo. El IPEC y DECLARATION han adquirido en cuanto a los proyectos de cooperación técnica un acervo de conocimientos, aptitudes y conocimientos especializados que resulta muy útil para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

204. A este respecto se plantean dos grandes desafíos. En primer lugar, los proyectos a los que se aplica un enfoque integrado exigen cierta duración y determinada cuantía de financiación, lo cual no siempre es posible. En segundo término, se hace sentir la necesidad de que los especialistas que trabajan sobre un objetivo estratégico específico se familiaricen en mayor medida con las actividades que la OIT realiza en otras esferas para que, de este modo, puedan identificar más adecuadamente las necesidades y oportunidades que entraña un enfoque integrado. Con esta perspectiva en mente, es posible formular algunas sugerencias prácticas en particular, con el fin de mejorar la integración de las actividades de cooperación técnica de la OIT y optimizar el aprovechamiento de los recursos y los resultados obtenidos. Aunque estas propuestas se examinan fundamentalmente en el relación con la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, también podría aplicarse, de manera más general, en toda la OIT.

205. En primer lugar y en el ámbito de la Oficina, cabría llevarse a cabo un análisis sistemático para determinar las posibilidades de aplicar un enfoque integrado. La Oficina podría preparar una guía de buenas prácticas idóneas para determinar la manera de aplicar este enfoque al fomento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

mediante los proyectos de cooperación técnica. La fase de concepción de los proyectos es un punto de partida capital. El método podría aplicarse también al proceso de planificación operativa y garantizar que se tome en consideración un enfoque integrado cuando se examinen y evalúen los proyectos.

206. Un análisis sistemático de esta índole podría estimular también la colaboración, la convergencia y la coordinación entre los sectores y departamentos de la OIT. Cabría la posibilidad de fortalecer la coordinación entre los especialistas en la sede y las oficinas exteriores para que los principios y derechos fundamentales en el trabajo se incorporen a los proyectos de cooperación técnica y para garantizar una coherencia entre las actividades de cooperación técnica y los objetivos globales a la hora de aplicar de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Oficina también podría organizar la formación del personal en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, por ejemplo, a través del curso de formación sobre normas internacionales del trabajo de NORMES y el Centro de Turín iniciado en 2012, así como reuniones periódicas celebradas en la sede para especialistas de diferentes sectores, con el fin de mejorar su comprensión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de promover el conocimiento de las cuatro categorías de principios y derechos. A la inversa, los especialistas en estos principios y derechos fundamentales podrían mejorar su conocimiento acerca de los demás objetivos estratégicos, para definir esferas de colaboración eventual. En las oficinas regionales y de país, convendría definir métodos que mejoren el intercambio y la colaboración entre los especialistas técnicos y los coordinadores de la cooperación técnica. Sería menester que el equipo de apoyo técnico sobre trabajo decente promoviera la coordinación entre los especialistas de la sede y los de las oficinas exteriores de la OIT, especialmente a la hora de articular nuevos principios y derechos fundamentales en el trabajo, con una participación activa de todos los especialistas técnicos interesados.

4.2. *Inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los PTDP y en los MANUD*

207. Durante la labor preparatoria de la Declaración sobre la Justicia Social, la Oficina destacó el potencial que encierran los PTDP para animar a los Estados Miembros a adoptar un enfoque integrado respecto de los cuatro objetivos estratégicos⁴³. No obstante, la desigual incorporación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a los PTDP (véase la sección 1 *supra*) ha surtido dos efectos importantes. El primero de ellos se refiere a la asignación de recursos, ya que las prioridades programáticas por país de los PTDP son las que configuran el marco de la consignación de fondos. Ello puede generar incompatibilidades entre las prioridades globales de la OIT, aprobadas por los mandantes en el MPE y en el Programa y Presupuesto, y las necesidades nacionales en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo. En segundo lugar, el hecho de no considerar los principios y derechos fundamentales en el trabajo como prioridades en los PTDP, especialmente en lo que respecta a la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva, podría dificultar la incorporación de esos principios y derechos a las actividades encaminadas al logro de los demás objetivos estratégicos.

208. En vista de estas consideraciones, parece importante robustecer el peso de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los PTDP. La reciente guía destinada a los directivos y al personal de la OIT que participan en la preparación y

⁴³ OIT: *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*, op. cit., párrafo 66.

ejecución de los PTDP puede contribuir a la consecución de este objetivo. En ella se señala que los compromisos contenidos por los Estados Miembros por el hecho de haber ratificado convenios internacionales del trabajo y derivados del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones y de las correspondientes observaciones formuladas por los órganos de control, deben quedar reflejados en el PTDP del país considerado. También resulta necesario que la singular estructura tripartita y las responsabilidades respecto al cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se reflejen siempre en los PTDP, aunque no se hayan quedado plasmados en los MANUD o en estructuras similares⁴⁴. Asimismo, en el contexto actual, acaso convenga preparar una orientación más general y un marco práctico para incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo a los PTDP. Se ha efectuado ya el trabajo preliminar necesario para redactar un manual sobre este tema, labor que debería ultimarse para mejorar la comprensión de esos principios y derechos y sus vínculos específicos con los demás objetivos estratégicos. Ese manual podría contribuir en gran medida a mejorar los resultados de la programación de los PTDP y a concebir un enfoque común que puedan adoptar cuantos participen en la integración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Establecer una metodología para analizar la evolución del trabajo decente en los diferentes países de forma que se cubran todos los aspectos estratégicos podría brindar otra importante oportunidad para entablar los vínculos necesarios entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la política de empleo y protección social. Está previsto que dicha metodología se utilice para informar la siguiente generación de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

209. Un enfoque aún más significativo que podrían contemplar los mandantes consistiría simplemente en tener presente el protagonismo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como condiciones que propician la consecución cabal de todos los objetivos estratégicos de la OIT, incluyendo su promoción como componente obligatorio de cada principio y derecho fundamental en el trabajo, en la inteligencia de que en el contenido específico de este componente se deberían tomar plenamente en consideración las condiciones y circunstancias nacionales.

210. Cuando un PTDP no refleja adecuadamente las necesidades nacionales en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, resulta más difícil incorporar a los MANUD el programa de la OIT en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo. La experiencia indica la presencia de tres desafíos adicionales en este empeño. En primer lugar, la integración de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva, es una tarea ardua por el desconocimiento de su contenido fuera de la OIT y, en ocasiones, por el entorno político prevaleciente. En segundo lugar, no parece que los organismos de las Naciones Unidas que dirigen el proceso de redacción siempre sean plenamente conscientes de la relevancia del tripartismo y del valor añadido que supone la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el diálogo programático. En tercer lugar, incorporar a los MANUD los principios y derechos fundamentales en el trabajo es más difícil en los países que no tienen PTDP, aunque resulte más fácil cuando la OIT está presente a nivel nacional.

211. En ese sentido, resulta importante aprovechar la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) con miras a la coordinación de las actividades de la OIT y de otros organismos de las Naciones Unidas

⁴⁴ OIT: *Decent Work Country Programmes: A guidebook*, versión 3 (Ginebra, 2011), págs. 7 y 9.

en el plano nacional ⁴⁵. Con base en la guía técnica sobre los MANUD que se ha preparado recientemente (2010) y que incluye abundante información sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁴⁶, es necesario adoptar una estrategia más sistemática de comunicación e intercambio de información *in situ* para que en el sistema de las Naciones Unidas, tanto a escala mundial como a escala nacional se comprenda mejor la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La OIT también podría explorar puntos de partida para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las políticas y programas de otros organismos de las Naciones Unidas, por ejemplo, el concepto de «buena gobernanza» del PNUD, y ahondar en otros, por ejemplo, el enfoque basado en los derechos humanos. Incluir en los MANUD los principios y derechos fundamentales en el trabajo resulta más sencillo cuando existe a nivel mundial un marco interinstitucional de colaboración que atienda a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. También lo facilitaría la participación de cuando las organizaciones de trabajadores y empleadores en los comités nacionales de elaboración y aplicación de los MANUD.

C. Capacidades técnica y de investigación

212. De conformidad con la Declaración sobre la Justicia Social, la Oficina procura elevar su potencial técnico y de investigación, con miras a ayudar a los Estados Miembros a alcanzar sus objetivos en términos de trabajo decente. En este contexto, la estrategia de conocimiento de la OIT está encaminada esencialmente a mejorar la calidad y la pertinencia política de la labor de la OIT. La estrategia tiende a dos resultados que están relacionados entre sí: fortalecer el análisis basado en datos empíricos en aras del Programa de Trabajo Decente, mediante una agenda de investigación global más integrada y análisis del trabajo decente a escala nacional, y mejorar la difusión de los conocimientos de la OIT mediante un portal central. Ello exige en particular esfuerzos para recabar información sobre el pilar de derechos en el trabajo del Programa de Trabajo Decente y la comunicación de estos conocimientos para coadyuvar al avance del trabajo decente para todos ⁴⁷. Es por tanto preciso prestar asistencia para identificar eficazmente las necesidades de los mandantes, elaborando una base de conocimientos detallada, determinar los indicadores idóneos para controlar y evaluar el avance logrado en cuanto a los objetivos estratégicos, y entender cómo dichos objetivos actúan entre sí. En esta sección se presenta una reseña de estos tres aspectos en lo relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y se esbozan las esferas en que cabría robustecer la capacidad de investigación y técnica.

Elaborar una amplia base de conocimientos sobre cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo

213. Aunque la recopilación de datos es un elemento importante para definir las prioridades de la cooperación técnica de la OIT y la acción de los Estados Miembros, también es necesario realizar investigaciones orientadas a las políticas a fin de

⁴⁵ OIT: *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, Junta de jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación (Ginebra, 2007).

⁴⁶ Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas: *How to prepare an UNDAF: (Part II) Technical Guidance for UN Country Teams* (2010). En este documento se hace amplia referencia a la Declaración de 1998 y a los ocho convenios fundamentales. Remite, además, a las conclusiones y recomendaciones en materia de orientación de los órganos de control de la OIT.

⁴⁷ OIT: *Estrategias basadas en los resultados para 2010-2015: Estrategia en materia de conocimientos – Fortalecimiento de la capacidad de ejecución respecto del trabajo decente y el Pacto Mundial para el Empleo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/PFA/12/3.

determinar las medidas que deben adoptarse para llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Oficina proporciona un apoyo sustancial a los mandantes en ambas esferas. Con todo, debido a la distribución desigual de los recursos, las capacidades de investigación de la Oficina se han desarrollado esencialmente en los ámbitos del trabajo infantil y forzoso, así como en el de las cuestiones de género.

214. En lo que respecta al *trabajo infantil* y como consecuencia directa de los avances metodológicos y operacionales del SIMPOC, el IPEC ha podido mejorar las capacidades de los países para realizar encuestas nacionales sobre el trabajo infantil. Como consecuencia de esta acción emprendida en el plano nacional, ya es posible preparar cada cuatro años estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil, y la próxima se efectuará en 2013. En cuanto a las investigaciones sobre políticas, el IPEC ha elaborado un marco de evaluación del impacto para determinar la eficacia de una amplia gama de políticas públicas encaminadas a la erradicación del trabajo infantil, entre las que cabe mencionar varias iniciativas en materia de protección social y empleo. Se ha emprendido un proyecto de evaluación y seguimiento a escala mundial por valor de 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos que tiene por objeto acelerar los progresos en la lucha contra el trabajo infantil, gracias a la mejora de la base de conocimientos sobre intervenciones eficaces que puedan reproducirse y ampliarse en los países y entre éstos. Para ello se aprovecharán los manuales preparados y la experiencia adquirida desde el año 2000, incluido en el marco de los proyectos en curso del IPEC. De cara al futuro, hay que destacar la necesidad de seguir ampliando la base de conocimientos sobre el trabajo infantil para afinar las respuestas de política, y está previsto desplegar mayores esfuerzos, entre otras cosas, para mejorar la comprensión de los efectos del trabajo infantil sobre los resultados obtenidos en materia de educación, salud y empleo de los jóvenes.

215. Asimismo, la OIT contribuye a colmar lagunas de conocimiento mediante la preparación de indicadores estadísticos de *trabajo forzoso*, cuya utilización se encuentra actualmente muy extendida en las encuestas y estudios nacionales⁴⁸. Uno de los logros más evidentes en este sentido es la capacidad que ha adquirido la OIT para proporcionar estimaciones mundiales del número de víctimas del trabajo forzoso y del costo de este tipo de trabajo; el segundo conjunto de esas estimaciones se presentará oportunamente para la presente discusión. Una de las principales conclusiones a este respecto es que más de la mitad de la trata de seres humanos en todo el mundo se efectúa con fines de explotación laboral. Los datos mundiales reunidos por el SAP-FL son una información clave para los responsables de la formulación de políticas y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En los años venideros habrá que afrontar el importante desafío que supone garantizar la sostenibilidad de las capacidades de conocimiento e investigación del SAP-FL, que se financian exclusivamente con recursos extrapresupuestarios.

216. En lo que respecta a la *no discriminación*, se está preparando un importante conjunto de datos y conocimientos sobre la igualdad de género. A dicho efecto, GENDER aprovecha plenamente el carácter transversal de las cuestiones de género para preparar estadísticas e investigaciones en materia de políticas, con el apoyo de las unidades competentes de la OIT, sobre género y empleo⁴⁹, género y protección social, y género y diálogo social. Por otra parte, como ocurre con su colaboración con la FAO y el

⁴⁸ OIT: *El costo de la coacción*, op. cit., párrafos 51 a 57.

⁴⁹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres* (Ginebra, 2009) (disponible también para 2004, 2007 y 2008). Véase asimismo OIT: *Crisis económica global, género y trabajo: Cuestiones y opciones clave en materia de políticas*, Reseña sobre el Pacto Mundial para el Empleo núm. 15 (Ginebra, 2010).

FIDA en lo que atañe a la dimensión de género del empleo rural y agrícola⁵⁰, y con el PNUD, por lo que respecta a la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares⁵¹, la OIT está constituyendo importantes alianzas de investigación sobre las cuestiones de género. En cambio, las investigaciones sistemáticas sobre otros motivos de discriminación son más limitadas. Para corregir esta situación, se han tomado medidas en el marco del Programa y Presupuesto para 2012-2013⁵². Las investigaciones basadas en datos empíricos pueden tener una importante incidencia en la sensibilización y la formulación de políticas, tal como muestran las pruebas realizadas en España, Francia, Italia y Suecia en la esfera de la discriminación en el empleo⁵³, así como los documentos de investigación publicados en el contexto de la labor preparatoria para la elaboración de nuevas normas de la OIT relativas a los trabajadores domésticos. Como se indicó en la evaluación independiente de la estrategia de la OIT para eliminar la discriminación y como se pudo observar en el caso de las cuestiones de género, las investigaciones efectuadas en colaboración con otras organizaciones internacionales, especialmente en el sistema de las Naciones Unidas, permitirían avanzar eficazmente en este campo.

217. En lo que respecta a la *libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva*, el Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE) ha difundido recientemente importantes publicaciones sobre la negociación colectiva y documentos de trabajo sobre la incidencia de las formas de empleo no convencionales en las relaciones laborales⁵⁴. Del mismo modo, varias publicaciones emblemáticas de la OIT, tales como los informes sobre el trabajo en el mundo y los informes mundiales sobre salarios, han contribuido a una mejor comprensión de los efectos de la negociación colectiva. Sin embargo, la capacidad de la Oficina para fortalecer su base de conocimientos sobre la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva, especialmente en el plano nacional, a través de investigaciones empíricas y en materia de políticas, se ha visto particularmente afectada por la fluctuación de los recursos. En este contexto, las conclusiones y los comentarios de los órganos de control de la OIT pueden ayudar a definir las prioridades futuras en materia de investigación.

Seguimiento de los progresos en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

218. Entre los esfuerzos destinados a ayudar a los mandantes a supervisar y evaluar los avances en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cabe destacar dos herramientas operacionales que está elaborando actualmente la Oficina, a saber: la iniciativa de medición del trabajo decente y la pasarela hacia las conclusiones de los órganos de control de la OIT. El enfoque integral respecto de la medición del trabajo decente es una herramienta que podría ser útil para los mandantes a la hora de evaluar los avances logrados en la aplicación integrada de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Tras una reunión tripartita de expertos celebrada en 2008, se

⁵⁰ FAO, FIDA, OIT: *Gender dimensions of agricultural and rural employment: Differentiated pathways out of poverty: Status, trends and gaps* (Roma, 2010).

⁵¹ OIT, PNUD: *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (Santiago de Chile, 2009).

⁵² OIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pág. 45.

⁵³ L. Simeone, P. Taran y A. Gächter: «*Situation testing*»: *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (OIT, 2007, actualizado en 2010).

⁵⁴ S. Hayter (director de la publicación): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Ginebra, OIT, 2011).

definieron algunos indicadores cuantitativos y legislativos en relación con diez esferas temáticas, incluidas las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, con miras a compilar perfiles de trabajo decente por país. Hasta el momento se han publicado algunos perfiles con ayuda del proyecto OIT/UE titulado «Monitoreo y Evaluación de los Progresos del Trabajo Decente (MAP)». Actualmente la Oficina está ultimando una guía de referencia sobre los indicadores de trabajo decente, así como unas directrices modelo para la formulación de los perfiles de trabajo decente por país. Para abarcar todos los aspectos del trabajo decente e incorporar información jurídica, estos indicadores trascienden el ámbito de las estadísticas tradicionales del trabajo y pueden alentar la toma de decisiones de política integradas y coherentes para incorporar cabalmente los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Complementados con una *pasarela* específica a las conclusiones de los órganos de control de la OIT sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase *infra*), estos indicadores brindan a los mandantes la oportunidad de evaluar más adecuadamente los esfuerzos que despliegan para llevar a la práctica las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.

219. El Consejo de Administración también solicitó a la Oficina que estableciera un sistema para documentar y seguir los avances de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La metodología utilizada se basa en la codificación de las conclusiones del sistema de control de la OIT, lo que permite compilar y comunicar esta información de manera fácilmente accesible y concisa. Se estableció una *pasarela* encaminada a facilitar el acceso a un gran número de informes de la OIT y a los comentarios de los órganos de control de la OIT, lo que podría estimular considerablemente el diálogo con los Estados Miembros y permitiría prestar una asistencia específica. La idea es prestar un mayor apoyo a los países para seguir los avances e identificar las lagunas y las posibles mejoras en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo así como facilitar la evaluación de las necesidades nacionales en materia de cooperación técnica. Se trata además de un sistema de compilación de la información ya existente pero dispersa, que refuerza la base de conocimientos de la OIT y sus órganos de control, y podría fomentar la transmisión de una información más completa. Al mejorar la transparencia de la base de información de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, también debería alentar a los mandantes a proporcionar información más precisa y actualizada, lo que, por otra parte, mejoraría constantemente su calidad. Está previsto que el enfoque desarrollado en el marco del proyecto se incorpore ulteriormente a la recientemente creada plataforma NORMLEX, que constituirá el componente jurídico del sistema de información de la OIT.

Entender la relación existente entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otros objetivos estratégicos

220. Con arreglo a las orientaciones de la Declaración sobre la Justicia Social, en un número significativo de publicaciones de la OIT se analiza la forma en que el diálogo social, las políticas de empleo y las medidas que se adopten en el ámbito de la seguridad social pueden incorporarse a las estrategias tendentes a eliminar el trabajo infantil y promover la igualdad de género. Además, las recientes investigaciones y publicaciones de la OIT han permitido entender con mayor claridad la función que desempeñan las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo a la hora de fortalecer los vínculos entre los avances sociales y el desarrollo económico. En publicaciones emblemáticas de la OIT, como las mencionadas anteriormente, se analiza desde 2008 el impacto de la negociación colectiva en la igualdad de remuneración, la pobreza y la eficacia de las políticas de empleo, así como las interrelaciones entre las

políticas de salario mínimo y la igualdad en el empleo y la ocupación. En el contexto de la actual crisis económica, el Instituto Internacional de Estudios Laborales ha emprendido investigaciones sobre los efectos de la mejora de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la demanda agregada y el crecimiento económico.

221. A la luz de las orientaciones brindadas en el capítulo 1, cabría la posibilidad de fortalecer y desarrollar en mayor medida estas iniciativas. En las investigaciones que se realicen en el futuro a este respecto debería abordarse, entre otras cosas, la manera de incluir los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las políticas económicas y sociales, especialmente en tiempos de restricciones económicas, sobre la base de las experiencias de los diferentes países. Estas investigaciones podrían contribuir, por otra parte, a la elaboración de herramientas de promoción para mejorar la comprensión de la naturaleza habilitante de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la función que desempeñan a la hora de reforzar los vínculos entre el desarrollo económico y el progreso social. En este contexto, sería indispensable contar con un mayor conocimiento, comprensión y visibilidad del cometido y el impacto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para promoverlos, especialmente mediante su divulgación a actores que, si bien quedan normalmente fuera del alcance de los medios de acción de la OIT, recurren cada vez más a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el capítulo 4).

D. Acción normativa

222. La Declaración de 1998 recuerda que los principios y derechos fundamentales en el trabajo «han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización»⁵⁵. Así pues, la acción directa en el ámbito normativo ocupa un lugar central en las actividades que realiza la OIT respecto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otra parte, estos principios y derechos tienen gran peso en toda la labor normativa de la OIT.

1. Importancia especial de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la acción normativa de la OIT

223. Aunque los principios y derechos fundamentales en el trabajo se definen en los ocho convenios fundamentales de la OIT, otras normas de la Organización revisten suma importancia para la aplicación de dichos principios y derechos. Varios convenios y recomendaciones complementan los convenios fundamentales al centrarse en ciertos aspectos de los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵⁶. Existen otras normas en las que se abordan las dificultades específicas que afrontan algunos grupos de trabajadores para gozar de los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵⁷. Por

⁵⁵ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., párrafo 1, b).

⁵⁶ Por ejemplo, el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

⁵⁷ Por ejemplo, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

último, a esta normativa hay que agregar la relativa a los marcos institucionales nacionales y al entorno habilitante que permite el pleno ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁵⁸.

Campaña para promover la ratificación de los convenios fundamentales

224. En mayo de 1995, el Director General dio inicio a la campaña en curso para la ratificación de los convenios fundamentales como seguimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, celebrada en Copenhague. En el marco de esa campaña, el Director General envió cartas anuales a los gobiernos de los países que no habían ratificado todos los convenios fundamentales, correspondencia en la que les solicitaba que indicasen su posición con respecto a dichos convenios, los obstáculos que afrontaban para ratificarlos y la asistencia técnica que requerían.

225. La Declaración de 1998, la Declaración sobre la Justicia Social y, más recientemente, el Pacto Mundial para el Empleo, en el cual se reconoce que los convenios fundamentales son un elemento importante de la estrategia encaminada a la recuperación tras la crisis, han llevado a hacer mayor hincapié en la ratificación de dichos convenios ⁵⁹. En 2008, el Director General señaló una vez más a la atención de la Conferencia la importancia de acelerar la ratificación de los convenios fundamentales y propuso el objetivo de su ratificación universal en 2015 a más tardar ⁶⁰.

226. La adopción de las dos Declaraciones mencionadas exigió mejorar las disposiciones para promover la ratificación de los convenios fundamentales. En efecto, se ha producido una duplicación entre el examen anual, en cuanto mecanismo de seguimiento de la Declaración de 1998, y la campaña para promover la ratificación de los convenios fundamentales, dado que si bien «los comentarios y datos recibidos mediante las memorias anuales se centran ampliamente en los temas relacionados con las perspectivas de ratificación, en la práctica tienden a repetir lo que se indica mediante la campaña de ratificación» ⁶¹. Teniendo en cuenta el informe recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Estudio General presentado a la presente Conferencia en relación con los convenios fundamentales, este año se ha decidido suprimir las cartas anuales en las que se pide información sobre los hechos registrados en lo que respecta a la ratificación de los convenios fundamentales ⁶². La nueva información que se reciba se refundirá en el informe que se presentará al Consejo de Administración sobre los exámenes anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998.

Importancia concedida de tiempo atrás a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el sistema de control

227. En un principio, el objetivo del enfoque aplicado por la Conferencia y el Consejo de Administración era principalmente abordar todas las normas de manera uniforme, con

⁵⁸ El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).

⁵⁹ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, op. cit.

⁶⁰ OIT: *Trabajo decente: Algunos retos estratégicos en perspectiva*, Informe del Director General, Informe I (C), CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 2008, párrafo 94.

⁶¹ OIT: *Examen del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998*, op. cit., párrafo 33.

⁶² Las cartas que envía el Director General abarcan actualmente la ratificación de los convenios de «gobernanza», a los cuales se ha extendido la campaña.

independencia de los derechos de que se tratara. En lo que respecta a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la primera gran distinción que se hizo en el marco del sistema de control consistió en establecer en 1950 el procedimiento especial para el examen de quejas relativas a violaciones de los derechos sindicales. La segunda distinción se planteó en relación con la mejora de las disposiciones en materia de presentación de memorias sobre los convenios ratificados en virtud del artículo 22 de la Constitución. En ese sentido, el Consejo de Administración, ha concedido siempre especial atención a los convenios fundamentales, al adoptar intervalos más breves para la presentación de memorias sobre los convenios fundamentales ratificados que para los convenios técnicos.

228. Todos los años la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia examina un cierto número de casos individuales en cuanto a la aplicación de los convenios ratificados, basándose en las observaciones de la CEACR. Entre 2007 y 2011, el 77 por ciento de los casos individuales examinados por la Comisión de la Conferencia tenía que ver con los convenios fundamentales, con el 48 por ciento que versaba sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Esta situación ha hecho temer incluso que la discusión de los convenios fundamentales no permita examinar los convenios técnicos.

229. Asimismo, los mandantes han recurrido en gran medida a los procedimientos de control especiales previstos en la Constitución de la OIT en relación con los convenios fundamentales. Más del 50 por ciento de las reclamaciones presentadas de conformidad con el artículo 24 de la Constitución de la OIT y el 80 por ciento de las quejas presentadas en virtud del artículo 26 han tenido que ver con la observancia de los convenios fundamentales. Todas las Comisiones de Encuesta que se han establecido hasta el momento para investigar las quejas presentadas en virtud del artículo 26 (12 en total) se han centrado en los convenios fundamentales, con la excepción de los relativos al trabajo infantil. Prácticamente la mitad de las reclamaciones y la mayoría de las quejas presentadas se refieren a los convenios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva.

230. Más allá de la composición tripartita de muchos de los órganos de control de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel decisivo en el funcionamiento del sistema de control, debido a los comentarios que presentan a la CEACR y a su capacidad para iniciar procedimientos de control especiales. Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores formulan cada vez más observaciones sobre la aplicación de los convenios fundamentales ratificados. El número de observaciones sobre los ocho convenios fundamentales presentadas a la CEACR por las organizaciones de empleadores y de trabajadores aumentó en un 12 por ciento durante el período 2008-2011, en comparación con las presentadas durante el período 2004-2007, lo que confirmó una tendencia iniciada en la década de 1980. Las observaciones formuladas por las organizaciones de trabajadores siguieron aumentando entre 2008 y 2011 (un 7 por ciento) en comparación con el período 2004-2007, y representan la gran mayoría de todas las observaciones formuladas por los interlocutores sociales (el 85 por ciento). Las observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores sobre los ocho convenios fundamentales también han registrado un incremento considerable (del 56 por ciento).

231. Además, el número de nuevos casos presentados al Comité de Libertad Sindical (CLS) siguió aumentando durante el período mencionado. El Comité recibió 242 nuevos casos entre 2004 y 2007 (lo que representaba ya una tendencia alcista en ese momento), y la cifra pasó a 266 entre 2008 y 2011. Este aumento dio lugar también a un incremento del número de casos examinados por el Comité durante el mismo período, con un total

de 400 casos examinados entre 2004 y 2007, y de 431 casos examinados entre 2008 y 2011.

232. El recurso cada vez mayor a estos mecanismos por parte de los mandantes, junto con la considerable expansión registrada desde 1995 en lo que respecta a la ratificación de los convenios fundamentales, se ha traducido en un aumento sin precedentes de la carga de trabajo de los órganos de control de la OIT y su secretaría.

Efectos del sistema de control de la OIT en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

233. Para evaluar el impacto del sistema de control en lo que atañe a los convenios fundamentales, es importante examinar los «casos de progreso» respecto de los cuales la CEACR toma nota con «satisfacción» o «interés» de los cambios introducidos en la legislación y en la práctica para mejorar la aplicación de los convenios fundamentales ratificados⁶³. Los casos de progreso son también uno de los criterios de medición de los resultados relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se consignan en el Programa y Presupuesto (excepto en el caso del resultado 14 referente a la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva)⁶⁴. Con todo, la CEACR ha recordado que la «expresión de interés o satisfacción no significa que considere que el país en cuestión cumpla de manera general las disposiciones del convenio. Por consiguiente, en el mismo comentario, la Comisión puede expresar satisfacción o interés sobre una cuestión determinada mientras lamenta que, desde su punto de vista, otras cuestiones importantes no se hayan abordado de manera satisfactoria»⁶⁵. Durante el período 2004-2011, la CEACR tomó nota de 1.178 casos de progreso en la aplicación de convenios fundamentales (de un total de 3.097 casos de progreso). Muchos de los casos de progreso registrados durante este período guardan relación con el Convenio núm. 182 (el 26 por ciento)⁶⁶ y el Convenio núm. 111 (el 19 por ciento).

234. El número total de casos respecto de los cuales el CLS ha tomado nota con interés o con satisfacción de las medidas adoptadas para dar efecto a sus recomendaciones aumentó considerablemente en la última década, al pasar de poco más de 50 casos de progreso registrados entre 1991 y 2000 a 241 casos durante el período 2001-2010⁶⁷. Este

⁶³ «La Comisión expresa su satisfacción en los casos en que, tras los comentarios que ha formulado sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de un nuevo texto legislativo, o una enmienda a la legislación existente, o un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que se logra un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los correspondientes convenios.» «En general, los casos de interés comprenden medidas que son lo suficientemente elaboradas para justificar la expectativa de alcanzar en el futuro nuevos progresos y respecto de los cuales la Comisión quisiera proseguir su diálogo con el gobierno y con los interlocutores sociales.» OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010, Informe General, párrafos 59 y 62.

⁶⁴ OIT: *Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013*, op. cit., págs. 66 a 78. Los criterios de medición correspondientes a los resultados 16 y 17 incluyen «los órganos de control de la OIT han tomado nota con satisfacción o con interés de los progresos registrados en la aplicación de los convenios pertinentes». Los indicadores de medición del resultado 18 incluyen el mismo criterio, pero para todos los convenios de la OIT.

⁶⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, op. cit., Informe General, párrafo 58, 4).

⁶⁶ Véase OIT: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes 2010*, op. cit., párrafo 47: «Si bien estos casos de progreso e interés señalados oficialmente por la CEACR son muy positivos, sería importante que los Estados Miembros refuerzen sus progresos y logros en virtud de otros criterios de medición relativos a este indicador con el fin de incrementar su avance».

⁶⁷ OIT: *Informes del Comité de Libertad Sindical: 360.º informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 311.^a reunión, Ginebra, junio de 2011, documento GB.311/4/1, párrafos 18 y 19.

incremento es proporcionalmente mayor que el aumento del número de casos presentados al Comité. Con todo, el número de casos de progreso se redujo ligeramente entre 2006 y 2010 en comparación con el período 2001-2005.

235. Un buen indicador del creciente impacto jurídico de los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT es el número cada vez mayor de tribunales nacionales⁶⁸ y, en particular, de tribunales supremos y constitucionales, así como de tribunales regionales de derechos humanos⁶⁹, que están tomando en consideración estos comentarios, ya sea explícita o implícitamente. En varios países puede verse que esta tendencia contribuye de manera considerable al cumplimiento de los convenios fundamentales.

2. Aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante una mayor integración de la labor de los órganos de control y la cooperación y asistencia técnicas

236. La adopción de la Declaración de 1998 imprimió una nueva dinámica a los esfuerzos de la OIT por coordinar eficazmente la cooperación técnica y la acción normativa. Otro factor de peso fue el éxito del Convenio núm. 182 y su promoción mediante un importante programa de cooperación técnica, lo que incidió claramente en el número de ratificaciones.

237. En la estrategia relativa a las normas y el plan de acción provisional conexo se establece una estrategia operacional para la cooperación técnica en el ámbito normativo⁷⁰. Una de las principales ideas subyacentes es que la promoción y la aplicación de las normas contribuyen al logro de objetivos de desarrollo más amplios acordados internacionalmente para promover los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza y la reducción de la pobreza, por lo cual deberían convertirse en parte esencial de la programación y cooperación técnica a nivel de los países. La otra idea clave es que las actividades normativas de la OIT, incluidos los comentarios y la orientación que proporcionan los órganos de control, constituyen un recurso estratégico que puede estructurar y facilitar el desarrollo de estrategias y programas de cooperación técnica de la OIT, sus mandantes tripartitos y organismos donantes tales como los bancos de desarrollo.

238. Para desempeñar más cabalmente el papel que les corresponde en la estrategia de cooperación técnica en el ámbito normativo, en los últimos siete años la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se han referido de manera más sistemática en sus comentarios a la necesidad de la cooperación y la asistencia técnicas para subsanar las deficiencias existentes en la aplicación de las normas. En este contexto, cabe recordar que los vínculos entre la labor de los órganos de control y la cooperación y la asistencia técnicas dependen en gran medida de la información contenida en las memorias de los gobiernos sobre la aplicación práctica de los convenios fundamentales. Basándose en esta información, los órganos de control de la OIT pueden proponer

⁶⁸ X. Beaudonnet: «La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha», en *Derecho Laboral*, LIII(238), abril-junio de 2010, págs. 245 a 270.

⁶⁹ F. Ebert y M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, documento de discusión núm. 12 (Ginebra, OIT, 2012).

⁷⁰ OIT: *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: Posibles repercusiones de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa en la estrategia relativa a las normas e información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional*, Consejo de Administración, 303.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008, documento GB.303/LILS/4/1.

medidas de cooperación y asistencia técnicas para hacer frente a los obstáculos legislativos y prácticos que impiden la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ahora bien, es considerable la proporción de memorias de los gobiernos sobre los convenios fundamentales ratificados que contienen poca o ninguna información sobre el particular.

239. En aproximadamente el 70 por ciento de los casos relativos a la aplicación de los convenios fundamentales ratificados que se han examinado durante los dos últimos años (2010 y 2011), la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha instado a la cooperación y la asistencia técnicas. En una reciente publicación sobre la influencia de la Comisión de la Conferencia se describen los resultados conseguidos en determinados casos que guardan relación con los convenios fundamentales⁷¹. Para complementar esta iniciativa, desde 2008 la CEACR ha venido destacando en su informe, 286 casos en los cuales considera que la cooperación y la asistencia técnicas revisten particular utilidad para corregir deficiencias de aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica. Más del 50 por ciento (149) de estos casos tiene que ver con la aplicación de convenios fundamentales. Existe una amplia gama de esferas respecto de las cuales las dos Comisiones han determinado que es necesario prestar asistencia técnica para dar aplicación a los convenios fundamentales, entre las que cabe mencionar las reformas legislativas, la elaboración de políticas o de programas de aplicación, el fortalecimiento de la capacidad y el acopio de datos. Entre los distintos convenios fundamentales, los relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva son aquellos respecto de los cuales se ha solicitado asistencia técnica con mayor frecuencia.

3. Acción normativa para promover la contribución al trabajo decente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

240. Con anterioridad a la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social, el Consejo de Administración aprobó dos iniciativas para apoyar y mejorar el cometido que desempeñan las normas para hacer del trabajo decente una realidad. La primera de estas iniciativas consistía en la aplicación de un enfoque integrado a las actividades normativas, enfoque que se aprobó en el año 2000 a título experimental. El objetivo era lograr una mejor integración entre las diferentes normas y otros medios de acción, con miras a lograr la mayor eficiencia posible en la consecución de los objetivos constitucionales de la OIT y un mayor impacto en la práctica. El segundo de estos instrumentos tenía por objeto la adopción de una estrategia normativa y del correspondiente plan de acción provisional. La estrategia normativa trata de aprovechar los vínculos existentes entre todos los componentes del sistema normativo para contribuir a la consecución de los objetivos de la OIT.

241. La acción normativa de la OIT combina la promoción de cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo con un enfoque integrado de las cuatro categorías consideradas en su conjunto. Este enfoque se ha visto reflejado también en la elaboración de las normas de la OIT, puesto que, además del Convenio núm. 182 de 1999, en las normas adoptadas durante los últimos 15 años se ha concedido mucha atención a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en consonancia con la estrategia integrada de trabajo decente preconizada en la Declaración sobre la Justicia Social. Una serie de instrumentos, la mayoría de ellos relacionados con grupos específicos de trabajadores o determinados tipos de empleo, han integrado las

⁷¹ OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo: Dinámica e impacto: Décadas de diálogo y persuasión* (Ginebra, 2011).

cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁷². Por ejemplo, en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), se destaca la pertinencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para «favorecer la creación de empleos de calidad en las pequeñas y medianas empresas».

242. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), así como la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), complementan el marco jurídico internacional para la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, y ponen de relieve los vínculos existentes entre la seguridad social y la igualdad en el trabajo. En el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y la Recomendación correspondiente (núm. 201), 2011, se esboza una estrategia integral en materia de trabajo decente en donde la aplicación de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo es la base de las políticas de empleo y protección social aplicables a las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Estos instrumentos proponen también varias orientaciones específicas para superar las dificultades que afrontan particularmente los trabajadores domésticos en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo la adopción de medidas de prevención y rehabilitación, cuando sea necesario.

243. No obstante, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) es el instrumento que hasta el momento ha ido más lejos a la hora de incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo a un instrumento que cubre el sector más global de todos. El Convenio articula los principios y derechos fundamentales en el trabajo no sólo en tanto que derechos y principios, sino también como condiciones que propician la aplicación de los demás derechos enunciados en el mismo. El artículo III del MLC, 2006, relativo a los principios y derechos fundamentales, se introdujo en el entendimiento de que los derechos laborales y los derechos sociales de la gente de mar, especificados en el Convenio, sólo podían lograrse cabalmente en un contexto en que se respetaran, promoviesen y tradujeran a la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En una opinión jurídica formulada con respecto a la referencia que se hacía a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el artículo III del Convenio, el Consejero Jurídico de la OIT indicó que todo Estado Miembro que ratifique el MLC, 2006 «quedará obligado, en virtud de este artículo, a verificar que su legislación respeta, en el contexto de este Convenio, las cuatro categorías de derechos fundamentales» ⁷³.

244. En lo que respecta a los órganos de control, la labor de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se centra en la aplicación, en la legislación y en la práctica, de cada uno de los convenios específicos. Con todo, ha habido iniciativas e intentos encaminados a promover una mayor coherencia en el control de los convenios

⁷² Por ejemplo, el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

⁷³ OIT: *Informe de la Comisión núm. 1*, Conferencia Técnica Marítima Preparatoria, Ginebra, 13-24 de septiembre de 2004; *Adopción de un instrumento para refundir las normas sobre el trabajo marítimo*, Informe I (1A), CIT, 94.ª reunión (marítima), Ginebra, 2006; y *Pautas para los funcionarios encargados del control por el Estado del puerto que realizan inspecciones en virtud del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006* (Ginebra, 2009). Las Pautas indican que la gravedad de una infracción que lleve a mantener un buque inmovilizado sería especialmente pertinente en caso de violación de los principios y derechos fundamentales contemplados en el artículo III del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006.

ratificados que guardan relación con el mismo tema ⁷⁴. Estas iniciativas llevan a preguntarse de qué forma equilibrar, por una parte, el control mediante convenio, que es esencial para evaluar la aplicación en la legislación y en la práctica de disposiciones específicas y, por otra, efectuar un control que aborde los vínculos existentes entre los convenios y las cuestiones de interés común. Ello es especialmente pertinente para la aplicación de los convenios fundamentales, habida cuenta de su interrelación y del hecho de que se refuerzan mutuamente, así como de sus vínculos con los convenios de gobernanza y los convenios técnicos, y especialmente los relativos a la inspección del trabajo.

4. Elaboración de normas en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Elementos que cabe considerar

245. El examen de la conveniencia de toda nueva acción normativa en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo se plantea en el marco de las discusiones en curso en el Consejo de Administración sobre el establecimiento de un mecanismo de examen de las normas ⁷⁵. En este contexto, cabe recordar algunas de las cuestiones debatidas durante los últimos años, en el entendimiento de que en última instancia corresponde al Consejo de Administración pronunciarse sobre los puntos relativos a la elaboración de normas que deben incluirse en el orden del día de la Conferencia.

¿Complementar los convenios fundamentales?

246. Como reconociera el Grupo de Trabajo Cartier sobre la política relativa a la revisión de normas en la década de 1990, existe un consenso universal en cuanto a la continua pertinencia de los ocho convenios fundamentales. Sin embargo, en su Estudio General de 2007 sobre el trabajo forzoso, y aunque destacó el carácter fundamental del Convenio núm. 29 y la necesidad de obrar en favor de su ratificación universal, la CEACR recordó que «es importante asegurar que no haya error en cuanto a los artículos 3 a 24 del Convenio que contienen las disposiciones, que podían aplicarse durante el período transitorio. La Comisión observa que este período expiró hace largo tiempo y por consiguiente las mencionadas disposiciones han caído en desuso. En consecuencia la Comisión recomienda que sea considerada la adopción de un protocolo al Convenio núm. 29 que tenga por efecto retirar los artículos pertinentes» ⁷⁶. La

⁷⁴ En 2001, el Consejo de Administración aprobó la agrupación de los convenios por temas a efectos de la presentación de memorias. Esta agrupación tenía por objetivos promover una mayor coherencia en el análisis de las memorias y tener una visión más completa de la aplicación de los convenios en un determinado ámbito. En una evaluación que se presentó al Consejo de Administración en noviembre de 2009 se indicaba que, en general, se consideraba que la agrupación de los convenios había contribuido en cierta medida a mejorar la coherencia entre las observaciones que se formulaban sobre la aplicación de los diversos convenios relativos al mismo tema. En cambio, los efectos de dicha agrupación en el cumplimiento y la identificación de las lagunas en la legislación y en la práctica no estaban tan claros. En 2007, la Oficina formuló una propuesta para seguir mejorando la coherencia mediante la aplicación de un enfoque por país al control de los convenios. La Oficina consideró que esta forma de proceder podría redundar en un análisis más coherente e integrado de la CEACR, que ofrecería una visión completa del cumplimiento del conjunto de obligaciones normativas de un país. Combinado con la agrupación de convenios por tema, este enfoque permitiría identificar las cuestiones que deberían plantearse en relación con un determinado convenio y ofrecer una visión coherente de las cuestiones comunes a más de un convenio. El Consejo de Administración no aprobó este enfoque.

⁷⁵ OIT: *Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo*, informe provisional, Consejo de Administración, 312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/LILS/PR, párrafo 63.

⁷⁶ OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 196.

Conferencia no retuvo esta recomendación, al considerar que ya existía una aceptación general de la inaplicabilidad de los artículos 3 a 24.

247. En 1996, en su Estudio Especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación, la CEACR planteó la posibilidad de adoptar un protocolo adicional al Convenio núm. 111 para incluir una serie de motivos de discriminación distintos de los que se contemplaban en el artículo 1 del Convenio⁷⁷. La Conferencia no examinó en ese entonces dicha posibilidad y en las memorias presentadas este año por los mandantes en relación con el Estudio General sobre los convenios fundamentales no se pone énfasis en esta cuestión. Cabe señalar que la aplicación del artículo 1, párrafo 1, b), del Convenio núm. 111 ha garantizado cierta flexibilidad a la hora de incluir otros posibles motivos de discriminación prohibidos. En caso de que se adoptase el protocolo mencionado, sería importante que cubriese todos los motivos de discriminación adicionales, cada vez más incorporados en los instrumentos internacionales y las legislaciones nacionales.

¿Refundir los instrumentos conexos?

248. En sus conclusiones, adoptadas por el Consejo de Administración, el Grupo de Trabajo Cartier señaló que había que revisar un cierto número de instrumentos o solicitar mayor información sobre la posible necesidad de revisarlos o refundirlos. En noviembre de 2007 se presentó por última vez al Consejo de Administración una propuesta para refundir varios instrumentos sobre el trabajo nocturno y el examen médico de niños y jóvenes, grupos que cubrían los Convenios núms. 138 y 182^{78, 79}. La situación de los jóvenes guarda también relación con las cuestiones relativas al empleo juvenil. Este asunto se volvió a plantear en un documento presentado al Consejo de Administración en noviembre de 2011, en el que se proponían los puntos que podrían incluirse en el orden del día de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia. La Oficina señaló que, habida cuenta de que en la 101.^a reunión de la Conferencia (junio de 2012) se examinarían los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la discusión recurrente, y la crisis del empleo de los jóvenes en una discusión general, no sólo los participantes en ambas discusiones de la Conferencia, sino también en las discusiones del Consejo de Administración sobre el mecanismo de examen de las normas, deberían proporcionar

⁷⁷ OIT: *Estudio Especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 83.^a reunión, Ginebra, 1996, párrafos 294, 297 y 298.

⁷⁸ Complementados por sus respectivas recomendaciones y por el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171) actualizado.

⁷⁹ Véase OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: b) Propuestas para el orden del día de la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia*, Consejo de Administración, 300.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2007, documento GB.300/2/2, párrafos 61 a 67. La refundición de los instrumentos propuestos abarcaba tres convenios y dos recomendaciones sobre el trabajo nocturno de los menores, a saber: el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6); el Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90); el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79); la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80), y la Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14), así como tres convenios y dos recomendaciones sobre el examen médico de los menores (industria, trabajos no industriales y trabajo subterráneo) y las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), a saber: el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77); el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78); el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124); la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79), y la Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125). Estos instrumentos ofrecen una protección específica en relación con el trabajo nocturno a los jóvenes trabajadores que han cumplido la edad mínima, es decir, que pueden trabajar legalmente pero no han cumplido los 18 años de edad.

orientación sobre el particular ⁸⁰. El Consejo de Administración no examinó esta cuestión. Antes de adoptar ninguna decisión al respecto, tal vez fuera útil considerar la posibilidad de emprender un examen a cargo de expertos para analizar detalladamente el nivel de protección que brinda este grupo de instrumentos y formular recomendaciones sobre si es necesario o no establecer otras normas en dichos ámbitos para proteger a este grupo de trabajadores, o si las normas existentes, complementadas mediante asesoramiento técnico, bastan para garantizar una protección actualizada. Huelga decir que esta cuestión también podría examinarse en el marco del mecanismo de examen de las normas propuesto.

¿Nuevas normas sobre cuestiones recién surgidas en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

249. Como se indicó en el capítulo 2, en las últimas décadas han aparecido nuevas formas de trabajo forzoso, especialmente aquellas que tienen que ver con la trata de seres humanos. Tras la adopción del Protocolo de Palermo ⁸¹, se ha intensificado la adopción de medidas internacionales contra la trata de personas. Sin embargo, esto se ha hecho esencialmente aplicando un enfoque represivo que, si bien, permite abordar los síntomas, no entra en la raíz del problema y puede subestimar la importancia del mercado de trabajo y de las instituciones laborales, así como la función de los interlocutores sociales a la hora de abordar las diferentes formas de trabajo forzoso.

250. A lo largo de los años, los comentarios de la CEACR y la cooperación técnica de la OIT han proporcionado orientación a los Estados Miembros para definir una respuesta integral al trabajo forzoso, que incluya no sólo el enjuiciamiento de aquellos que imponen trabajo forzoso, sino también la prevención y la protección de las víctimas. Muchos Estados Miembros de la OIT han establecido sistemas encaminados a la pronta identificación de las víctimas de la trata y a su remisión a las ONG y otras organizaciones que prestan asistencia y apoyo. Con todo, cuando el sistema judicial no está en condiciones de probar los delitos de trata, sus víctimas no suelen beneficiarse de las medidas de asistencia, como la compensación financiera por parte del Estado o la concesión de permisos de residencia temporal a los trabajadores migrantes. En los casos en que los enjuiciamientos se llevan a cabo con arreglo al derecho laboral, aumenta el riesgo no sólo de que los juicios no conduzcan a sentencia alguna o se impongan penas poco severas, sino también de que las víctimas no puedan recurrir a medios de reparación adecuados. De ahí que haya que plantearse si la adopción de un instrumento centrado en la prevención y que proponga políticas integradas contribuiría a impulsar la lucha contra el trabajo forzoso, especialmente en el caso de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral.

251. En este sentido, puede resultar instructiva la comparación entre las disposiciones aplicables del Convenio núm. 29 ⁸², adoptado en 1930, y las disposiciones de los instrumentos relativos a las peores formas de trabajo infantil, adoptados 69 años más

⁸⁰ OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: Orden del día de la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia*, Consejo de Administración, 312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/INS/2/1, párrafos 7 y 8.

⁸¹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General, 15 de noviembre de 2000.

⁸² El Convenio núm. 29 se complementó con la Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35), un instrumento actualizado que contiene disposiciones especialmente pertinentes con respecto a la protección contra el trabajo forzoso de grupos vulnerables tales como los trabajadores rurales, indígenas y migrantes.

tarde. Mientras el Convenio núm. 29 define el concepto de trabajo forzoso y pide a los Estados que impongan y apliquen estrictamente las adecuadas sanciones penales por la imposición de ese tipo de trabajo, el Convenio núm. 182 y la Recomendación núm. 190 van mucho más allá de los aspectos de definición y de sanción. Estos instrumentos exigen la adopción de un enfoque global e integral y establecen las correspondientes directrices para combatir las peores formas de trabajo infantil, incluso mediante amplias iniciativas en materia de prevención, la cooperación interinstitucional e internacional, la adopción de medidas en materia de educación y de empleo, la protección de las víctimas, etc. El Convenio y la Recomendación citados preconizan un conjunto de medidas legislativas, de política y prácticas. Si hubiera interés en abordar la prevención y la protección de las víctimas del trabajo forzoso mediante la elaboración de una nueva norma ésta podría constituir también una oportunidad para reexaminar la revocación de los artículos 3 a 24 del Convenio núm. 29.

252. Como se señaló en el capítulo 2, contar con un sistema rápido y eficaz de resolución de litigios laborales, aunque éste no se limite a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, es un elemento indispensable de cualquier estrategia que promueva la observancia de tales principios y derechos. Como se indicó anteriormente, en fecha reciente varios países han iniciado la reforma de sus tribunales del trabajo adoptando, por ejemplo, medidas específicas para resolver conflictos relacionados con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La OIT ha contribuido a algunas de estas reformas, mediante la cooperación técnica y la prestación de asesoramiento jurídico. No obstante, la legitimidad y capacidad de la Organización para ejercer influencia en este sentido puede verse limitada por la ausencia de un instrumento de la OIT que aborde concretamente los tribunales del trabajo. De hecho, pese al muy importante papel que desempeñan estas instituciones en lo que respecta a la aplicación eficaz del ordenamiento jurídico laboral y, en particular, de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, no hay ninguna norma internacional del trabajo que trate específicamente de la aplicación judicial del derecho laboral ni tampoco, en términos más generales, de la resolución de los litigios laborales individuales mediante procedimientos exteriores a la empresa⁸³. Muy distinto es el caso de la inspección del trabajo, el otro pilar del derecho laboral y de la supervisión y la garantía del cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que contemplan los Convenios núms. 81 y 129, que se han definido como convenios de gobernanza y constituyen el marco normativo de referencia para las inspecciones del trabajo. La discusión de una norma sobre la solución de litigios laborales individuales, incluyendo un enfoque en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, podría facilitar el intercambio y la reproducción de buenas prácticas y alentar a más países a incluir esta cuestión entre sus prioridades nacionales⁸⁴.

⁸³ La Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130), sólo menciona de manera muy sucinta los diferentes mecanismos de resolución de litigios laborales a los que podría recurrirse cuando tales conflictos no se resuelvan dentro de la empresa.

⁸⁴ En noviembre de 2011 se presentó al Consejo de Administración un punto relativo a las nuevas tendencias en la prevención y solución de conflictos laborales como una propuesta para discusión general en la reunión de 2013 de la Conferencia. El objetivo de la propuesta era examinar las tendencias recientes en materia de conflictos laborales, diferentes enfoques aplicables a la prevención y resolución de conflictos y el papel que pueden desempeñar en este sentido la conciliación voluntaria, el arbitraje y los servicios de mediación, así como la función de los interlocutores sociales y el fortalecimiento de la prevención y resolución de conflictos a través de medios voluntarios. El Consejo de Administración no retuvo esta propuesta, parece sin embargo que la idea era que la discusión se centrara esencialmente en los conflictos laborales colectivos. OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: Orden del día de la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia*, op. cit., párrafo 10.

253. Por último, como se indicó en el capítulo 2, cuando la legislación nacional no regula adecuadamente las formas atípicas de empleo, los trabajadores afectados pueden verse en grandes dificultades para disfrutar de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente en relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la igualdad en el empleo. Se han adoptado varias normas internacionales del trabajo que recuerdan, entre otras cosas, la aplicación de este grupo de derechos a los trabajadores a tiempo parcial ⁸⁵, los trabajadores a domicilio ⁸⁶ y los trabajadores contratados por agencias de empleo privadas ⁸⁷. Sin embargo, estos instrumentos no abarcan todas las formas atípicas de empleo ni proporcionan los mismos niveles de protección, en particular por lo que respecta al trato igual o equiparable entre los trabajadores atípicos y aquellos regulares que realizan la misma tarea o labores similares. Por otra parte, aunque las normas mencionadas reconocen, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios núms. 87 y 98, el derecho de los trabajadores en cuestión a poder acceder plenamente a la libertad sindical y la negociación colectiva, proporcionan poca orientación sobre la forma en que los Estados Miembros podrían superar eficazmente algunos de los obstáculos o desafíos prácticos que pueden plantearse en este contexto. Teniendo presente las dificultades planteadas, pero también las soluciones obtenidas mediante la elaboración de normas relativas a la relación de trabajo y a sus formas atípicas, podrían tomarse en consideración estos temas con el fin de consolidar en mayor medida el equilibrio entre la legítima necesidad de contar con disposiciones contractuales flexibles y la de proporcionar una protección efectiva a los trabajadores para garantizar sus derechos, en particular cuando se trate de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

⁸⁵ El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) y la Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182).

⁸⁶ El Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184).

⁸⁷ El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188).

Capítulo 4

Iniciativas adoptadas en otros marcos para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo

254. Si bien las actividades que la OIT y sus mandantes han emprendido, y que se describen en los capítulos 2 y 3, revisten una importancia capital, en años recientes han aumentado de forma considerable las iniciativas en otros contextos, y en ellas ha participado la OIT en mayor o menor medida. En el presente capítulo se examinan estas evoluciones con miras a evaluar el potencial que encierran para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y determinar si la OIT debería contribuir a estas iniciativas y, de ser así, la forma en que debería hacerlo. Este examen se realiza teniendo presente que en el marco de estas iniciativas se suelen reconocer como referencias esenciales los convenios fundamentales y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

255. Estas circunstancias brindan a la OIT nuevas oportunidades para aprovechar el consenso internacional cada vez mayor que suscita la importancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el contexto de la globalización. La OIT deberá reunir y examinar más información sobre la eficacia de estas iniciativas y su incidencia en las políticas sociales y económicas nacionales y en el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Estados Miembros, con el fin de ajustar su postura respecto de estas iniciativas. Aunque es importante y alentador que otros interlocutores reconozcan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las actividades emprendidas plantean cuestiones importantes que deben ser objeto de un examen crítico.

256. En la Declaración de 1998 y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se brindan orientaciones importantes sobre la promoción de un enfoque coherente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en cuanto derechos y condiciones propicios y necesarios, en particular a la luz de la creciente interdependencia de los objetivos económicos y sociales a escala mundial. En la Declaración sobre la Justicia Social se insta al fortalecimiento de las alianzas de la OIT y al establecimiento de otras alianzas, colaboraciones en consulta con las organizaciones nacionales e internacionales representativas de trabajadores y de empleadores, con entidades no estatales y agentes económicos, como las empresas multinacionales y los sindicatos sectoriales a escala mundial. También se exhorta a la OIT a que preste asistencia a los Miembros que la soliciten para promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales ¹.

¹ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, Parte II, A, iv) y v), y parte II, C.

257. Al ser este marco de acción de la OIT relativamente reciente, cabría recordar, en primer lugar, que el objetivo es que la OIT haga un uso efectivo de sus medios de persuasión, que se derivan «de la legitimidad y autoridad que le confiere su estructura tripartita», sin tratar de imponer sus opiniones, sino convenciendo «de que las acciones que realiza para tratar de alcanzar sus propios objetivos son compatibles» con sus intereses². En segundo lugar, en la Declaración sobre la Justicia Social se exhorta a los Miembros de la OIT a adoptar medidas para coordinar de forma adecuada sus posturas en la OIT y demás tribunas internacionales competentes de las que formen parte. También se les invita a solicitar asistencia a la OIT para promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con sus obligaciones respecto de la OIT³. En tercer lugar, la cooperación de la OIT con otras organizaciones internacionales es un mecanismo institucional bien establecido, previsto en el artículo 12 de la Constitución de la OIT, sobre cuya base la Organización ha concluido una serie de acuerdos de cooperación con organizaciones en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de éste. En la Declaración sobre la Justicia Social se recuerda, a ese respecto, que otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de los objetivos de la OIT⁴. El fortalecimiento de las relaciones con estas organizaciones, incluso en ausencia de un acuerdo oficial, adquiere nueva relevancia en un contexto mundial de interdependencia y crisis. En cuarto lugar, en lo referente a las empresas nacionales y transnacionales, el objetivo es promover la «cooperación a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad del Estado para cumplir sus responsabilidades, en lugar de debilitarla o de buscar sustitutos»⁵.

A. Contribución de las organizaciones multilaterales a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

258. Habida cuenta de los valores universales en los que radican los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y del lugar que éstos ocupan en el derecho internacional, cabe esperar de otras organizaciones multilaterales que los reconozcan o, por lo menos, que no interfieran en su aplicación universal⁶. A priori, los principios y objetivos fundacionales de las principales organizaciones internacionales son coherentes. El derecho internacional exige que, en la medida de lo posible, las organizaciones internacionales interpreten sus mandatos respectivos en sintonía con los de otras organizaciones internacionales y conforme a los objetivos últimos que tienen en común⁷.

² OIT: *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*, Informe V, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 94.

³ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., Parte II, A, iv) y Parte II, B, iv).

⁴ *Ibid.*, parte II, C.

⁵ OIT: *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*, op. cit., párrafo 124.

⁶ *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004), párrafo 426: «... todas las instituciones internacionales pertinentes deberían asumir su responsabilidad en la promoción de [los principios y derechos fundamentales en el trabajo]. [...] Deberían asegurarse de que ningún aspecto de sus políticas o programas impida la aplicación de dichos derechos».

⁷ *Ibid.*, párrafo 603.

No obstante, en la práctica entraron en consideración varios factores, en particular la forma en que cada organización percibe la pertinencia que los principios y derechos fundamentales en el trabajo tienen para su mandato. Varios ejemplos indican que existe una tendencia general hacia la integración creciente y cada vez más coherente de estos principios y derechos en las actividades de otras organizaciones multilaterales, pese a que persisten algunas dificultades.

1. Las Naciones Unidas: Un compromiso de todo el sistema

259. La contribución que las Naciones Unidas prestan desde antiguo a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo incluye alianzas programáticas de ámbito mundial y el fortalecimiento de las actividades a escala nacional. Como se recuerda en el capítulo 1, los principios y derechos fundamentales en el trabajo están consagrados en muchos instrumentos de las Naciones Unidas⁸. Así se ha afianzado la cooperación y la coordinación entre los órganos de control respectivos, a saber, la CEACR y los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

260. Las Naciones Unidas han brindado un importante apoyo en aras de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular mediante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995, y la Cumbre del Milenio +5, en las que se refrendaron el principio de globalización justa y los objetivos del pleno empleo y del trabajo decente para todos⁹. Además, el reconocimiento de la importancia que revisten el trabajo decente y los principios y derechos fundamentales en el trabajo por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) ha allanado el camino para la inclusión de los mismos en los procesos intergubernamentales e interinstitucionales de las Naciones Unidas. En 2008, el ECOSOC exhortó a los gobiernos a que, ante todo, siguieran esforzándose por ratificar y aplicar plenamente los convenios fundamentales¹⁰, y reiteró ese respaldo en resoluciones posteriores, la última de las cuales data de julio de 2011¹¹. En el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada en septiembre de 2010, figuran varias referencias al trabajo decente, en abierto contraste con el caso omiso que se hizo de la función de la OIT en la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹².

261. El apoyo cada vez mayor del ECOSOC a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es importante dada la función que dicho Consejo desempeña en las

⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, capítulo 3.

⁹ Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Resolución A/RES/60/1 de la Asamblea General, adoptada el 24 de octubre de 2005 (Nueva York, 2005), párrafo 47.

¹⁰ ECOSOC: *Promoción del empleo pleno y el trabajo decente para todos*, resolución 2008/18, párrafo 3.

¹¹ ECOSOC: *Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo*, resolución 2011/37, párrafo 4.

¹² Naciones Unidas: *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, resolución A/RES/65/1 de la Asamblea General, párrafo 72, d). Por primera vez se relaciona la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con el primer ODM (Erradicar la pobreza extrema y el hambre), mientras que en el marco del tercer ODM (Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer), los Estados se comprometen a acelerar el progreso, incluso «[a]segurando que las mujeres se beneficien de políticas destinadas a generar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, de conformidad con los compromisos asumidos por los Estados al suscribir [los Convenios] de la Organización Internacional del Trabajo».

Naciones Unidas al formular «recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados»¹³. Cabe recordar que la OIT es la primera organización a la que las Naciones Unidas otorgaron, en 1946, la condición de organismo especializado¹⁴. Diecisiete organismos han concluido acuerdos con las Naciones Unidas, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos dos últimos acuerdos, que datan de 1947, difieren de aquél concluido con la OIT, pues en ellos se reconocen las dos instituciones de *Bretton Woods* como organismos especializados que, dada la índole de su mandato internacional y de los términos de su Convenio Constitutivo, son «organización[es] internacional[es] independiente[s] y debe[n] funcionar como tal[es]»¹⁵. La Organización Mundial del Comercio (OMC), al igual que la entidad que la precedió, el GATT, también tiene una relación un tanto distinta con las Naciones Unidas en virtud de «la naturaleza contractual de la Organización Mundial del Comercio». Se la denomina «órgano conexo» y participa *de facto* en el ECOSOC, junto con los organismos especializados¹⁶ de las Naciones Unidas. En el plano operativo, la OMC y las instituciones de *Bretton Woods* son miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE), que en 2007 adoptó la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*¹⁷. La OIT ha utilizado ampliamente la Guía para coordinar sus actividades de ámbito nacional con las de otros organismos en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) (véase el capítulo 3).

2. Instituciones financieras internacionales: Evoluciones respecto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

262. Si bien la cooperación con las instituciones de *Bretton Woods* se lleva a cabo mediante un diálogo más intenso en materia de políticas, así como en torno a proyectos y programas, y se han concertado acuerdos a tal efecto, ni el Banco Mundial ni el FMI han concluido acuerdos interinstitucionales con la OIT para fortalecer la cooperación institucional. El reconocimiento y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de estas dos instituciones dependen de la interpretación evolutiva de sus respectivos mandatos y obligaciones jurídicas internacionales, así como de la consideración que otorgan a las obligaciones de sus Estados Miembros. A ese respecto, cabría recordar que en el preámbulo de los instrumentos constitutivos de esas instituciones se hace referencia a objetivos como el de elevar el nivel de vida y las condiciones de trabajo (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF))¹⁸ y alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales (FMI)¹⁹. Estas cuestiones son pertinentes para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

¹³ Naciones Unidas: *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* (San Francisco, 1945), artículo 58. Véase también artículos 57 a 63.

¹⁴ OIT: *Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo*, 30 de mayo de 1946, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados (Ginebra, 2010).

¹⁵ Acuerdo de 1947 entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, artículo 1.2.

¹⁶ OMC: *Acuerdos de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales: Relaciones entre la OMC y las Naciones Unidas*, Consejo General, 15 de noviembre de 1995, WT/GC/W/10.

¹⁷ Junta de los jefes ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE)/OIT: *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* (Ginebra, 2007).

¹⁸ BIRF: Convenio Constitutivo, artículo 1, iii).

¹⁹ FMI: Convenio Constitutivo, artículo 1, ii).

263. Durante muchos años, el Banco Mundial consideró que sus textos constitutivos le impedían adoptar un enfoque basado en los derechos: en ellos se estipula que las decisiones de las organizaciones y de sus funcionarios «se inspirarán únicamente en consideraciones económicas»²⁰, y que esas instituciones «no se inmiscuirán en los asuntos políticos de ningún miembro», ni «tampoco permitirán que sus decisiones sean influidas por el carácter político del miembro o de los miembros de que se trate»²¹. No obstante, esos textos fundamentales se han venido interpretando últimamente de forma menos restrictiva²², y partes del Grupo del Banco Mundial han adoptado medidas para velar por que se tomen en cuenta los principios y derechos fundamentales en el trabajo en sus operaciones. Por ejemplo, en abril de 2007, el Banco Mundial revisó sus *Documentos estándar de licitación* para que en ellos se hiciera referencia al trabajo no sólo infantil y al trabajo forzoso, sino también a las organizaciones de trabajadores, a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades²³.

264. En 2006, la Corporación Financiera Internacional (CFI) revisó sus requisitos para la concesión de préstamos con el fin de incorporar mejor determinados principios y derechos fundamentales en el trabajo, y en 2007 el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) siguió el ejemplo del la CFI (la CFI y la OMGI constituyen la rama privada del Grupo del Banco Mundial). La novedad más destacada es la revisión de las Normas de Desempeño de la CFI, en las que se reafirma la importancia de que las empresas prestatarias respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo y mejoren su coherencia con ellos, en particular en lo que respecta a la no discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso²⁴. La nueva Norma de Desempeño de la CFI relativa al trabajo y las condiciones de trabajo podría incidir positivamente en los bancos regionales de desarrollo, que se han inspirado en las Normas de Desempeño de la CFI para elaborar sus propias políticas sociales²⁵. Más allá de la inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en sus requisitos para la concesión de préstamos, la CFI también ha puesto en práctica su adhesión a estos principios y derechos mediante el programa *Better Work*, que es una iniciativa emprendida conjuntamente con la OIT. El

²⁰ BIRF: Convenio Constitutivo, artículo IV, sección 10.

²¹ Asociación Internacional de Fomento (AIF), Convenio Constitutivo, artículo V, sección 6; Corporación Financiera Internacional (CFI), Convenio Constitutivo, artículo III, sección 9; Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), artículo 34.

²² Para obtener más información sobre la evolución de la interpretación del Convenio Constitutivo del BIRF, véase por ejemplo: I. Shihata: «The World Bank and human rights» en F. Tschofen y A. Parra (eds.): *The World Bank in a Changing World*, (Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); y R. Dañino: «The legal aspects of the World Bank's work on human rights: Some preliminary thoughts», en P. Alston y M. Robinson (eds.): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

²³ Banco Mundial: *Documentos estándar de licitación. Contratación de Obras y Guía del Usuario* (Washington D.C., 2006). En la sección VII, titulada Condiciones Generales, se agregaron dos cláusulas: «Organizaciones de Trabajadores» (6.23) y «No Discriminación e Igualdad de Oportunidades» (6.24). No obstante, estos cambios aún no se han incluido en la versión de referencia «armonizada» de los *Documentos estándar de licitación* utilizada por todos los bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras internacionales. En la versión de referencia se refleja lo que se consideran «mejores prácticas» que estas organizaciones deberían emplear como modelo para armonizar los documentos de licitación o propuesta de cada institución.

²⁴ CFI: *Nota de Orientación 2: Trabajo y Condiciones Laborales*, 31 de julio de 2007. La nueva Norma de Desempeño 2 también amplía el margen para que las cadenas de trabajo y abastecimiento incluyan a trabajadores no empleados que son contratados directamente por el cliente. En la Nota de Orientación se recomienda que los clientes se refieran al trabajo de los órganos de supervisión de la OIT al respecto.

²⁵ Las Normas de Desempeño de la CFI también son la base de los Principios del Ecuador (una norma esencial en la financiación de proyectos privados, en la que el trabajo es una preocupación fundamental), los organismos de créditos para las exportaciones de la OCDE y muchos otros códigos empresariales. Véase también: F. Ebert y A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Ginebra, OIT, 2010), pág. 5.

objetivo de *Better Work* es mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo y promover la competitividad en las cadenas mundiales de suministro.

***Better Work*: programa conjunto de la OIT
y la Corporación Financiera Internacional (CFI)**

Better Work es un programa de cooperación técnica singular, que consiste en una iniciativa conjunta de la OIT y el Banco Mundial (por conducto de la CFI) y por el que se fortalecen las alianzas con el sector privado. Desde 2007, *Better Work* ha reunido gobiernos, empleadores, trabajadores y compradores internacionales con el fin de mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo y de promover la competitividad en las cadenas mundiales de suministro, en particular en la industria del vestido. La estrategia del programa estriba en:

- ❑ el control y la presentación de informes independientes en las fábricas acerca de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la legislación nacional, con el fin de colaborar de forma complementaria con las administraciones del trabajo nacionales;
- ❑ la asistencia a las fábricas para que mejoren las condiciones de trabajo y las relaciones obrero-patronales mediante la prestación de servicios de asesoramiento y de formación que les permitan velar por la existencia de un ciclo transparente y continuo de mejoras, y facilitar la cooperación en el lugar de trabajo con miras a la mejora de las condiciones de trabajo, y
- ❑ la promoción del diálogo entre los interlocutores sociales, las partes interesadas a escala nacional y los compradores internacionales para velar por la existencia de un ciclo transparente y continuo de mejoras.

La promoción y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se integran en las intervenciones del programa.

La alianza con la CFI se lleva a cabo mediante el aporte de recursos y personal, y mediante la provisión de conocimientos técnicos de la CFI, con miras a la elaboración de una estrategia de sostenibilidad para los programas por país, de indicadores centinela e indicadores de resultados para medir la eficacia de las intervenciones del programa *Better Work*, y de un componente sobre el entorno. Esta alianza entre la OIT y la CFI constituye una oportunidad para dar mayor prominencia a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el programa internacional de desarrollo, inclusive dentro del Grupo del Banco Mundial.

265. No obstante, la frecuencia de las referencias a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la inclusión de los mismos en las actividades del Grupo del Banco Mundial varían en gran medida. Ello se debe, en parte, a que el Grupo está integrado por una rama privada y una rama pública. La CFI y la OMGI han realizado esfuerzos reales para adaptar sus operaciones a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, no sólo mediante las Normas de Desempeño y su participación en el programa *Better Work*, sino también mediante el desarrollo de la capacidad de su personal para que, a escala interna, se respeten las disposiciones reglamentarias en materia laboral ²⁶. Por otra parte, en lo que respecta a la rama pública del Banco Mundial (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)), aún persisten algunas dificultades en el desarrollo de un enfoque coherente entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Banco Mundial ha emprendido una colaboración directa con la OIT

²⁶ OIT: *Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward*, 16 y 17 de febrero de 2011, Ginebra; quinta reunión; F. Ebert y A. Posthuma: «The role of international labour standards in rebalancing globalization: Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions» págs. 9 y 10.

respecto de cuestiones relativas al trabajo infantil²⁷, pero los principios de la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva se han abordado con precaución, de forma que se suele hacer más bien referencia a las «organizaciones de trabajadores» y a la legislación nacional. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial ha subrayado la incoherencia de las prácticas que a ese respecto existen en el Grupo del Banco Mundial, e indicó que no existe ninguna razón evidente para suponer que los impactos comunitarios y laborales no guardan relación con el mandato del Banco Mundial²⁸. La actual revisión de las Políticas Operacionales de Salvaguardia del Banco Mundial, que deberá finalizar a más tardar en 2013 y que se emprendió a raíz de la revisión de las Normas de Desempeño de la CFI, podría brindar otra oportunidad de fortalecer la coordinación y de lograr mayor coherencia en la promoción del desarrollo coherente con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, cabe señalar que las relaciones entre los sindicatos y el Banco Mundial han evolucionado de manera considerable, y que en 2002 se adoptó un protocolo por el que se formalizó un proceso de colaboración con los sindicatos internacionales. Además, la Oficina Internacional del Trabajo está celebrando consultas estrechas con el equipo del Banco Mundial encargado de preparar la edición 2013 del Informe sobre el Desarrollo Mundial, que se centrará en los empleos, con el fin de hacer comprender la importancia del Programa de Trabajo Decente y su piedra angular: los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

266. La OIT ha concluido acuerdos de cooperación con varios bancos regionales de desarrollo, a saber, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK). El BAD está tomando medidas para respaldar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, si bien en sus instrumentos constitutivos se estipulan disposiciones similares a las del Convenio Constitutivo del Banco Mundial²⁹. En el acuerdo de cooperación firmado en 2004 con el BAfD y el Fondo Africano de Desarrollo (FAD) se preconiza el desarrollo de políticas y procedimientos, incluidos los relativos a la promoción del empleo, las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo³⁰. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) adoptó también medidas en 2009 y 2010 para velar por el cabal respeto de los convenios fundamentales de la OIT en sus proyectos y ha recalcado que, al examinarse las cuestiones laborales, el principal objetivo es velar por la adhesión a los principios y la aplicación de las normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo³¹. Del mismo modo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) exige a las empresas a las que financia directamente, o a través de intermediarios financieros, que se ajusten a la legislación laboral nacional y a las normas sobre derechos laborales y seguridad y salud en el trabajo reconocidas a escala internacional³². La institución alude

²⁷ La más destacada mediante «Understanding Children's Work: An Inter-Agency Research Cooperation Programme» y el Grupo de Trabajo Mundial sobre Trabajo Infantil y Educación para Todos.

²⁸ A. Dani, A. Freeman y V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15, (Washington D.C., World Bank, 2011), pág.10.

²⁹ BAD/OIT: *Core labor standards handbook* (Manila, 2006).

³⁰ OIT: *Cooperation Agreement between the International Labour Organization and the African Development Bank and the African Development Fund*, 2004, artículo 1, c).

³¹ BEI: *Environmental and social practices handbook* (2010). El BEI, que mantiene vínculos estrechos con la Unión Europea, puede imponer el cumplimiento y la supervisión del cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como una condición para la concesión de préstamos.

³² OIT: *Boletín Oficial*, vol. LXXV, 1992, serie A, núm. 3, «Acuerdo entre el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo», 1992.

expresamente a la Declaración de 1998 y a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y señala que la OIT es un organismo de referencia esencial en materia de prácticas laborales.

267. El diálogo en materia de políticas entre el FMI y la OIT se intensificó en los últimos años en el marco de la coordinación multilateral destinado a afrontar los efectos de la crisis, y en el contexto del G-20³³. El intercambio se ha centrado en el diálogo social sobre políticas de crecimiento y empleo, en particular en la Conferencia OIT-FMI celebrada en Oslo³⁴. Ello ha permitido recalcar lo importante que resulta disponer de instituciones eficaces para la celebración de consultas tripartitas y de negociación colectiva con base en el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Si bien los principios y derechos fundamentales en el trabajo no figuran en los documentos de política del FMI, la institución se muestra consciente de la necesidad de prestar mayor atención en la elaboración de sus programas de apoyo a las obligaciones de los países en virtud de las normas de la OIT.

268. Entre otros ejemplos importantes de la forma en que los principios y derechos fundamentales en el trabajo se incorporan al diálogo de la OIT con el FMI valga citar el trabajo que ambas instituciones realizan a escala nacional para afrontar el impacto de la crisis, en particular en Rumania y Grecia. Después de que en enero de 2011 celebraran una reunión conjunta en Rumania, la OIT y el FMI, en colaboración con el Gobierno y los interlocutores sociales, trataron la cuestión de «la promoción de una negociación colectiva y un diálogo social sólidos» como uno de los cuatro grandes ámbitos a los que se habrá de dar seguimiento³⁵. Además, con base en las conclusiones relativas a la aplicación por parte de Grecia del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que la Comisión de Aplicación de Normas adoptó en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2011, una misión de alto nivel de la OIT visitó Grecia en septiembre de 2011. La Conferencia amplió el mandato de la misión de suerte que incluyera deliberaciones con el FMI y la Unión Europea a fin de ayudar a comprender la situación y el posible impacto de las medidas de apoyo propuestas por estas organizaciones respecto de las obligaciones internacionales de Grecia, con especial referencia a la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva³⁶. La colaboración entre la OIT y el FMI podría desarrollarse sobre la base de esta experiencia piloto de

³³ El 23 de marzo de 2009, durante la 304.ª reunión del Consejo de Administración, se celebró una Reunión tripartita de alto nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial. El Director Gerente del FMI, Sr. Dominique Strauss-Kahn, participó en la reunión e hizo un llamamiento a favor de una mayor cooperación entre el FMI y la OIT. En septiembre de 2010 se organizó en Oslo una conferencia conjunta OIT-FMI, en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, dedicado a los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social. En marzo de 2011, durante una reunión celebrada en Viena, el movimiento sindical internacional, el FMI y la OIT reafirmaron su compromiso con la recuperación económica basada en el crecimiento con empleo.

³⁴ En un comunicado de prensa conjunto publicado en la clausura de la Conferencia OIT-FMI sobre los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social (septiembre de 2010), el Director Gerente del FMI y el Director General de la OIT coincidieron respecto de «el papel central que puede desempeñar un diálogo social eficaz al forjar el consenso necesario para hacer frente a los difíciles retos de ajuste creados por la crisis, y para tomar completamente en cuenta las consecuencias sociales de la crisis y sus secuelas». Véase: <http://www.osloconference2010.org/>.

³⁵ OIT: *Diálogo social y ajuste en Rumania: Informe de situación sobre la cooperación de la OIT con los mandantes y el FMI*, Consejo de Administración, 310.ª reunión, Ginebra, marzo de 2011, documento GB.310/WP/SDG/2/2, párrafo 16.

³⁶ OIT: *Report on the High Level Mission to Greece* (Atenas, 19 al 23 de septiembre de 2011) (Ginebra, 2011).

cooperación para impulsar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la eficacia del mandato de vigilancia del FMI ³⁷.

3. Labores de la OIT para promover la coherencia de las políticas en el sistema multilateral en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo

269. Uno de los principales objetivos de la OIT en lo que respecta a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es persuadir a los demás interlocutores del sistema multilateral de que el hecho de incorporar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a sus políticas y actividades no sólo les beneficiaría, sino que además tienen la responsabilidad de hacerlo. Este ejercicio forma parte integrante de la labor general de la OIT encaminada a promover la coherencia de las políticas en el sistema multilateral. «Para la OIT, el objetivo de la coherencia de las políticas es elaborar y afianzar políticas económicas y sociales que se refuercen mutuamente y que impulsen la justicia social mediante el trabajo decente, tanto dentro de los países como a nivel mundial ³⁸.» Es evidente que los principios y derechos fundamentales en el trabajo deben cumplir una función esencial a este respecto, como vínculo entre el progreso social y el crecimiento económico. En términos generales, el concepto del trabajo decente presupone la existencia de una coherencia general entre los objetivos económicos y sociales. El origen de las actividades recientes que la OIT ha realizado en esta esfera es el Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ³⁹. En el Marco de Políticas y Estrategias (MPE) para 2010-2015 se introdujo un objetivo estratégico sobre la coherencia de las políticas, que se refleja en el Programa y Presupuesto para 2010-2011 y para 2012-2013 ⁴⁰.

270. A raíz de la discusión recurrente sobre el empleo, mantenida en junio de 2010, y de las discusiones posteriores del Consejo de Administración, la Mesa de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2011, pronunció una declaración sobre la coherencia de las políticas en la que se tomaba nota del «amplio grado de convergencia expresado por los mandantes sobre la importancia estratégica de la coherencia de las políticas, la necesidad de una mayor cooperación dentro del sistema multilateral y de una contribución de la OIT al debate sobre la coherencia de las políticas y los factores determinantes que caen bajo su mandato». En la declaración también se recordaba el alto grado de consenso que existe en torno a la Declaración de 1998, la Declaración sobre la Justicia Social y el Pacto Mundial para el Empleo ⁴¹. En noviembre

³⁷ Para obtener más información sobre el mandato de supervisión del FMI, véase: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>.

³⁸ OIT: *Coherencia política en el sistema multilateral*, Consejo de Administración, 312.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/HL/1, párrafo 6. Véase también OIT-OCDE: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, Nota de política OIT-OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, París, 26 y 27 de septiembre de 2011, preparada por la OIT en colaboración con la OCDE. En mayo de 2011, estas dos organizaciones firmaron un memorando de entendimiento en el que reconocían la necesidad de aumentar la coherencia de las políticas de las organizaciones públicas internacionales y acordaban fortalecer la mutua coordinación y colaboración en ámbitos de interés común y otras actividades. Véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_1_55848.pdf

³⁹ OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, (Ginebra, 2004), párrafo 603.

⁴⁰ OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015: Haciendo realidad el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.^a reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/PFA/2 (Rev.), párrafos 74 y 75; *Programa y Presupuesto para el bienio 2010-2011*, Ginebra, 2009, párrafos 361 a 371; *Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013* (Ginebra, 2011), párrafos 298 a 307.

⁴¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 32, CIT, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, pág. 32/19-20.

de 2011, el Consejo de Administración destacó la necesidad urgente de lograr coherencia entre las políticas y de disponer de un marco para la acción de la OIT con ese fin. El Consejo de Administración «solicit[ó] al Director General que adopt[ase] medidas apropiadas, incluida la preparación de una nueva discusión del Consejo de Administración en 2012 sobre la coherencia de las políticas en el sistema multilateral»⁴².

271. La prioridad actual de la labor de la OIT en este ámbito es la necesidad de convertir el trabajo decente en piedra angular de las políticas coordinadas para salir de la crisis financiera mundial actual. Se exhortó a la OIT a que respaldase las labores del G-20 y el Director General asistió a la cumbre celebrada en Pittsburgh así como a las tres cumbres del G-20 posteriores. Si bien los principales temas tratados por el G-20 han sido la reforma financiera y la política fiscal, el empleo y el trabajo decente han ocupado un lugar destacado en las declaraciones de las cumbres, en las que también se sancionaron las conclusiones de dos reuniones de ministros de Empleo y Trabajo. En estas declaraciones y conclusiones se ha mencionado la función de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En fechas más recientes, en la cumbre celebrada en 2011 en Cannes, los dirigentes de los países del G-20 se comprometieron a «promover y garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo» e indicaron que daban «la bienvenida y alenta[ban] a la OIT para seguir promoviendo la ratificación y aplicación de los ocho convenios fundamentales de la OIT»⁴³. Por consiguiente, reafirmaron la importancia que revisten los principios y derechos fundamentales en el trabajo para reequilibrar la globalización y exhortaron a la OMC, la OCDE, el Grupo del Banco Mundial, el FMI y la OIT a que velaran por dar mayor coherencia de las actividades multilaterales con el fin de fortalecer la dimensión social de la globalización.

272. Antes de celebrarse la reunión de los Ministros de Empleo y Trabajo de los países del G-20, en septiembre de 2011, la Oficina preparó, en colaboración con la OCDE, una nota sobre la coherencia de las políticas en la que se aborda la función que corresponde a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En la nota se alude a estos principios y derechos como elementos de intersección entre las políticas comerciales y laborales, y se recuerda que en la Declaración sobre la Justicia Social se subraya la importancia de disponer de normas internacionales del trabajo reconocidas a escala internacional para crear condiciones equitativas en un sistema comercial abierto, al tiempo que se recalca «que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas». En relación con el crecimiento sostenible, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo, en la nota se menciona la necesidad de renovar los esfuerzos para ratificar los convenios relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y mejorar su aplicación, lo cual enviaría un mensaje claro respecto de la pertinencia de estos instrumentos para construir una globalización justa y reajustar el equilibrio de las economías nacional y mundial. En la nota se alude también al preámbulo de la Declaración de 1998 relativo a la función específica que corresponde a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como condiciones propicias y necesarias⁴⁴. Tras someter la nota a discusión, los ministros aceptaron varias

⁴² OIT: *Informe provisional: Sección de Alto Nivel*, Consejo de Administración, 312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/HL/PR, párrafo 38.

⁴³ Declaración Final de la Cumbre del G-20 celebrada en Cannes, «Construir nuestro futuro común: una nueva acción colectiva para el beneficio de todos», noviembre de 2011, párrafo 5.

⁴⁴ OIT-OCDE: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, op. cit., párrafos 27, 28 y 35.

recomendaciones y acordaron incluso que, al llevar a cabo políticas nacionales para promover el desarrollo y el crecimiento, tendrían presente el objetivo de promover trabajos decentes en los que se respetaran los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁴⁵.

273. Desde que se adoptó la Declaración de 1998, se han logrado avances importantes para integrar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el programa económico del sistema multilateral. No obstante, aún queda mucho por hacer y a menudo contrastan las declaraciones formuladas en los actos internacionales con la experiencia de los mandantes a escala nacional. Al respecto, conviene tener presente que, al igual que sucede con el trabajo decente y el empleo, la inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las políticas de recuperación sostenibles no puede darse por sentada. Antes bien, la OIT necesita «impulsar resueltamente unas actividades de promoción sustentadas sólidamente en investigaciones y análisis basados en datos empíricos» ⁴⁶ para persuadir efectivamente a otras organizaciones multilaterales de que deben fortalecer su contribución a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Para ello es esencial presentar, a través de un trabajo de investigación sólido, pruebas concretas que corroboren la importancia singular de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en calidad de derechos y condiciones propicios y necesarios (véanse también los capítulos 1 y 3). Ello podría allanar el camino para el fortalecimiento de la cooperación entre la OIT y las organizaciones financieras y económicas internacionales con miras a llevar a la práctica el reconocimiento y la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y fortalecer las sinergias entre sus respectivas actividades para el desarrollo.

B. Utilización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los acuerdos comerciales por los Estados Miembros de la OIT

274. No se ha alcanzado un consenso a nivel multilateral sobre la oportunidad ni la manera de vincular la liberalización del comercio internacional con las cuestiones laborales. Sin embargo, la discusión prosigue, y muchos interlocutores comerciales han incluido disposiciones laborales en los acuerdos comerciales unilaterales, bilaterales y regionales, y se han referido a ellas en sus políticas comerciales. La controversia no radica en la conveniencia de respetar o no los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que ha versado y sigue versando sobre la medida en que las políticas comerciales deberían ser un instrumento para ese fin.

275. Los mecanismos comerciales unilaterales de la Unión Europea y los Estados Unidos, que revisten la forma de sistemas generalizados de preferencias y son los más desarrollados, se refieren a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los convenios fundamentales se citan expresamente en el sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea. El cumplimiento de esos principios y derechos se ha evaluado con base en las conclusiones de los mecanismos de control de la OIT ⁴⁷. Por

⁴⁵ Conclusiones de la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, París, 26 y 27 de septiembre de 2011, párrafo 21.

⁴⁶ OIT: *Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013*, op. cit., párrafo 299.

⁴⁷ Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 2008, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, artículo 15, 1), a). El período cubierto por este Reglamento se extendió hasta el 31 de diciembre de 2013 en virtud del Reglamento (UE) núm. 512/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011.

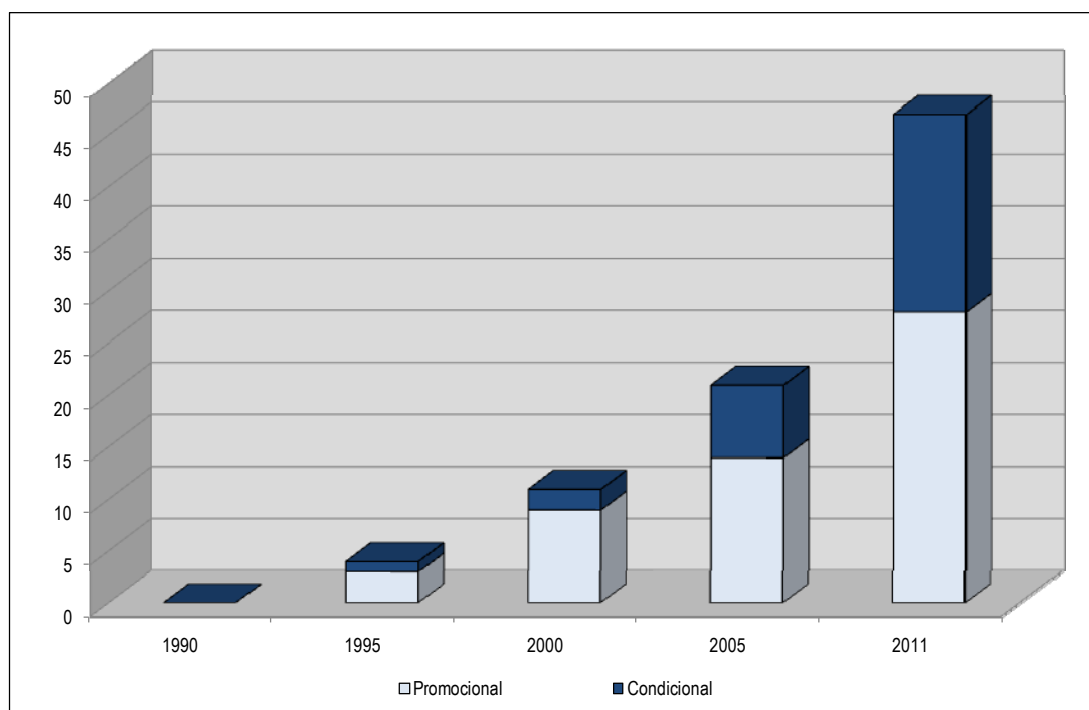
otra parte, en 1997 se retiraron las preferencias comerciales a Myanmar a causa del trabajo forzoso y, en 2006, a Belarús, en relación con los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical. Dada la relación que existe entre el retiro de las preferencias comerciales y las conclusiones de los órganos de control de la OIT, el restablecimiento de las preferencias comerciales exige que en el cumplimiento de los convenios pertinentes se realicen progresos que consideren suficientes por estos mismos órganos. En ciertas ocasiones, los Estados Unidos también han retirado las preferencias con motivo del incumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos se estableció en 1984, es decir, antes de la adopción de la Declaración de 1998, y se refiere a todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con la excepción de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Se refiere asimismo a las condiciones de trabajo mínimas, a los salarios mínimos y a la seguridad y salud en el trabajo.

276. La mayoría de los Estados Miembros de la OIT son parte en acuerdos comerciales bilaterales y regionales que incluyen disposiciones en materia laboral. Las disposiciones laborales de estos acuerdos comerciales pueden contener tanto elementos condicionales como promocionales. Los que tienen una dimensión condicional pueden tener consecuencias económicas en caso de incumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de falta de aplicación efectiva de la legislación laboral nacional, o de debilitamiento de la legislación laboral nacional destinada a estimular el comercio o la inversión. En general, estas disposiciones laborales prevén mecanismos para la resolución de los conflictos relativos a presuntas violaciones, que en última instancia pueden dar lugar a sanciones. Las disposiciones laborales de carácter promocional crean compromisos en materia de normas laborales, pero sin repercusiones jurídicas en caso de incumplimiento. Su *modus operandi* se basa ya sea en el diálogo, ya en la cooperación. Mientras la mayoría de las disposiciones laborales son de naturaleza estrictamente promocional, en el último decenio aquellas que tienen una dimensión condicional se han multiplicado más rápidamente que las que se centran en elementos de promoción. Curiosamente, los dos tipos de mecanismos pueden fomentar el uso de la cooperación técnica para paliar las deficiencias en el cumplimiento de las normas laborales.

277. El número de acuerdos comerciales con disposiciones laborales que han entrado en vigor y han sido notificados a la OMC pasó de cero, en 1990, a 47 en 2011. Más de dos tercios de las disposiciones laborales en que se contemplan las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sólo el 4 por ciento de todos los acuerdos comerciales que entraron en vigor entre 1995 y 1999 incluían disposiciones laborales. Esta cifra se elevó a cerca de un tercio de todos los acuerdos comerciales que entraron en vigor entre 2005 y 2011⁴⁸. Más de 120 países están actualmente cubiertos por al menos un acuerdo comercial, y más de 50 países por al menos dos de esos acuerdos. Aproximadamente 20 de estos países están cubiertos por acuerdos comerciales cuyas disposiciones laborales implican medidas comerciales. Esas disposiciones pueden ser ya sea parte del acuerdo en sí, o figurar en un acuerdo paralelo, en el que por lo general también se regula su seguimiento.

⁴⁸ Esta cifra se refiere a los acuerdos comerciales «integrados», en los que las partes relativas a los bienes y servicios, respectivamente, tienen la consideración al acuerdo comercial. Cuando las disposiciones laborales se añaden a un acuerdo comercial después de su entrada en vigor, la cifra se refiere a la fecha de entrada en vigor del acuerdo. En estas cifras no se incluyen los acuerdos de adhesión anteriores celebrados por la Unión Europea, y los acuerdos con los Territorios de Ultramar de los Estados miembros de la Unión Europea.

Gráfico 4.1. Evolución de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales en que se contemplan disposiciones laborales entre 1990 y 2011



Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en el Sistema de Información sobre acuerdos comerciales regionales de la OMC y la información procedente de gobiernos nacionales.

278. La mayoría de los acuerdos actuales en que se contemplan disposiciones laborales reflejan las políticas comerciales de determinados países de la OCDE y, en particular, de la Unión Europea y los países de América del Norte. Sin embargo, estas disposiciones también tienden a incluirse cada vez más en los acuerdos bilaterales y regionales celebrados entre las economías en desarrollo, aunque su tasa de aumento ha sido mucho más lenta que la de los acuerdos celebrados entre los países industrializados y los países en desarrollo. En octubre de 2011, las economías en desarrollo habían concluido entre ellas un total de 15 acuerdos comerciales que contenían disposiciones laborales, los cuales se centraban casi exclusivamente en disposiciones de promoción.

Cuadro 4.1. Número de países y otras entidades que son parte en acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales, a finales de 2011

Número total de países no cubiertos	Países cubiertos por disposiciones laborales que prevén medidas comerciales	Países cubiertos por otras disposiciones laborales	Países cubiertos por más de un acuerdo comercial que contiene disposiciones laborales
125	23	102	57

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en el Sistema de información sobre acuerdos comerciales regionales de la OMC y la información procedente de gobiernos nacionales.

¿De qué manera se toman en cuenta los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales?

279. Unos dos tercios de las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales vigentes en 2011 se refieren a instrumentos de la OIT. En el 80 por ciento de estas disposiciones se hace referencia a la Declaración de 1998, ya sea abarcando las

cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, o centrándose en algunas de ellas ⁴⁹, en el 17 por ciento de estas disposiciones se alude a los convenios fundamentales como principal norma de referencia, y en el 3 por ciento a los convenios de la OIT en general ⁵⁰. Cuando las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales generan la obligación de cumplir las normas internacionales del trabajo, o de hacer cumplir la legislación laboral nacional, generalmente se contemplan las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, o algunas de ellas. La naturaleza de las referencias a los principios y derechos fundamentales en el trabajo varía considerablemente según los acuerdos comerciales. Aunque la mayoría de los acuerdos celebrados por los Estados Unidos se refieren a la Declaración de 1998, las partes imperativas de muchas de sus disposiciones laborales no incluyen la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y se centran en la aplicación de la legislación laboral nacional ⁵¹. Sin embargo, los acuerdos comerciales más recientes celebrados por los Estados Unidos exigen que las partes, además de aplicar la legislación laboral nacional de manera eficaz, respeten las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁵². En el acuerdo comercial concertado entre los Estados Unidos y Colombia, en abril de 2011, las partes acordaron un plan de acción de diez puntos para paliar los problemas de cumplimiento en Colombia, lo cual incluye la protección de los sindicalistas y el fortalecimiento de las instituciones laborales ⁵³. Del mismo modo, si bien las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales canadienses anteriores se centraban principalmente en la aplicación de la legislación laboral del país en determinados ámbitos, también las disposiciones laborales recientes exigen que las partes cumplan los principios y derechos fundamentales en el trabajo tal como se establece en la Declaración de 1998 ⁵⁴. Las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos y el Canadá también instituyen mecanismos de queja y, en última instancia, prevén la solución de conflictos mediante el arbitraje y dispositivos de sanción.

280. Las disposiciones laborales que figuran en los acuerdos comerciales concluidos por la Unión Europea han evolucionado y han pasado de ser declaraciones de adhesión a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su promoción a ser obligaciones más específicas de respetar estos principios y derechos, y de aplicar la legislación nacional correspondiente. La violación de estos compromisos no suele sancionarse. Otras disposiciones laborales, en particular las relacionadas con los acuerdos comerciales de Nueva Zelandia, así como con los concluidos por Chile y otras economías emergentes,

⁴⁹ Cerca de la mitad de estas disposiciones se refieren también al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), aunque sólo en relación con la cooperación técnica.

⁵⁰ Diez acuerdos comerciales, así como la mayoría de los celebrados por los Estados Unidos y los dos acuerdos más recientes suscritos por el Canadá, también se refieren al Convenio núm. 182 en relación con las actividades de cooperación.

⁵¹ Es el caso de los acuerdos comerciales concluidos por los Estados Unidos con Jordania (2001), Chile (2004), Singapur (2004), Australia (2005), Marruecos (2006), Bahrein (2006), Centroamérica-República Dominicana (CAFTA-DR) (2006) y Omán (2009).

⁵² Véase el acuerdo concluido entre los Estados Unidos y el Perú (2009), así como los que existen entre los Estados Unidos y Panamá, Colombia y la República de Corea, que aún no han entrado en vigor.

⁵³ *Office of the United States Trade Representative: Colombian Action Plan Related to Labor Rights*, 7 de abril de 2011.

⁵⁴ Es el caso del aspecto laboral de los acuerdos comerciales entre el Canadá y el Perú (2009) y de los acuerdos comerciales más recientes entre el Canadá y Colombia (2011).

suelen contener un compromiso político de respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de cooperar en ese ámbito ⁵⁵.

El cometido de los interlocutores sociales en relación con las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales

281. La mayoría de las disposiciones laborales integradas en los acuerdos comerciales atribuye alguna función a los interlocutores sociales. En virtud de los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos y el Canadá, los interlocutores interesados pueden presentar quejas por menoscabo de las disposiciones laborales que obligan a las partes. Estas también pueden crear una comisión consultiva o recurrir a las existentes, que suelen estar integradas por representantes de los trabajadores y de los empleadores, a fin de celebrar consultas sobre las cuestiones relacionadas con las disposiciones laborales en los planos nacional y bilateral ⁵⁶. Sin embargo, las autoridades nacionales conservan un margen amplio de discrecionalidad. Los acuerdos en que no se prevén sanciones, como la mayoría de los acuerdos comerciales Sur-Sur, suelen permitir a los actores de la sociedad civil, incluidos los empleadores y los trabajadores, expresarse sobre la aplicación de las disposiciones laborales ⁵⁷. Si bien las disposiciones laborales de los primeros acuerdos comerciales de la Unión Europea se centran en el diálogo y la cooperación entre los gobiernos, otros más recientes, como los celebrados con el CARIFORUM, la República de Corea, Perú y Colombia, han configurado un marco institucional amplio para la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas en la aplicación de las disposiciones laborales ⁵⁸.

Aplicación en la práctica de las disposiciones laborales contempladas en los acuerdos comerciales

282. Es prematuro extraer conclusiones definitivas sobre la aplicación de las disposiciones laborales consideradas. Parecería que, en particular en el contexto del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), vinculado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994, la aplicación de las disposiciones laborales basadas en quejas ha tenido un efecto limitado ⁵⁹. Por lo general, las partes se han mostrado reacias a utilizar todos los mecanismos de control del cumplimiento previstos. Quizás ello se deba a una serie de razones que se observan en determinados contextos, como la falta de conocimiento o de comprensión de las disposiciones laborales y la falta de confianza en su eficacia.

283. Son muchos los mecanismos de presentación de quejas que no han sido utilizados, o que no lo han sido hasta recientemente. Al margen del ACLAN/TLCAN, no se han presentado quejas mediante los mecanismos establecidos en los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos hasta el año 2008, cuando cuatro sindicatos presentaron

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper núm. 3 (Ginebra, ICTSD, 2009), y F. Ebert y A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Ginebra, OIT, 2011).

⁵⁶ Sólo unas pocas disposiciones laborales condicionadas, como las contenidas en los acuerdos entre el Japón y Filipinas y en los acuerdos comerciales entre el Japón y Suiza, no implican la participación de los interlocutores sociales nacionales o de la sociedad civil.

⁵⁷ Algunos ejemplos de ello son las disposiciones laborales que figuran en los memorandos de entendimiento relativos a los acuerdos comerciales suscritos por Chile con el Perú, Colombia, Panamá y Turquía.

⁵⁸ Como estos acuerdos son muy recientes, la mayoría de los mecanismos correspondientes todavía no se han puesto en práctica.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, R. G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

quejas, todas ellas relacionadas con la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. En la primera de ellas, presentada en 2008 en virtud del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR), se alegaba que Guatemala no aplicaba la legislación laboral de manera efectiva, en particular en materia de derechos sindicales. Este caso dio lugar a la celebración de consultas formales en 2010 y a la presentación de una solicitud para formar una junta arbitral en 2011⁶⁰. En 2010 se presentó contra Costa Rica una segunda queja con arreglo al CAFTA-DR por la injerencia del Estado en los asuntos sindicales, pero se retiró después de que se resolviera en parte la cuestión litigiosa⁶¹. En 2010 y 2011 se presentaron dos quejas más en virtud de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos con el Perú y Bahrein. Mientras en el caso del Perú se alegaba que la autoridad estatal no hacía cumplir la legislación laboral nacional en materia de negociación colectiva, en el caso de Bahrein se alegaba la adopción de medidas antisindicales a raíz de las grandes manifestaciones que tuvieron lugar y de las contramedidas tomadas por el Gobierno en el primer semestre de 2011.

284. Las actividades de cooperación realizadas en virtud de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales parecen tener a menudo una función y un efecto más significativos que las quejas. Gran parte de las actividades de cooperación en materia de normas laborales se ha realizado en el marco de los acuerdos comerciales concluidos por los Estados Unidos y el Canadá. Si bien en el marco del ACLAN estas actividades han consistido principalmente en conferencias, talleres y actividades de investigación, en los acuerdos comerciales celebrados ulteriormente por los Estados Unidos se ha adoptado un enfoque más amplio, centrado en la creación de capacidad. Un ejemplo importante es el CAFTA-DR, en virtud del cual las actividades de formación emprendidas por valor de unos 142 millones de dólares de los Estados Unidos entre 2005 y 2010 han abarcado una amplia gama de normas laborales, que incluyen los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se ha puesto especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones nacionales del trabajo y la mejora de la aplicación de la legislación laboral, por ejemplo mediante la instilación de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral por parte de las empresas, el desarrollo de capacidad por parte de los ministerios de trabajo y la modernización del poder judicial. Del mismo modo, las actividades de cooperación realizadas en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno del Canadá (ALC, por sus siglas en inglés) se centran en el desarrollo de las instituciones laborales, incluido el fortalecimiento de la inspección del trabajo y de los procedimientos alternativos de solución de conflictos laborales. Las disposiciones laborales contenidas en otros acuerdos comerciales, como los acuerdos celebrados por la Unión Europea, han dado lugar hasta el momento a un número menor de modalidades concretas de cooperación destinadas a extender la aplicación de los derechos y principios fundamentales en el trabajo. Sin embargo, en un análisis más completo también convendría tener en cuenta las diversas actividades de cooperación técnica que no estén formalmente vinculadas a ningún acuerdo comercial acordado o previsto, pero que traten los mismos temas.

Asistencia prestada por la OIT a los Estados Miembros en relación con los acuerdos comerciales bilaterales y regionales

285. La Oficina ha organizado ocasionalmente, a instancia de los mandantes, seminarios de ámbito regional y nacional sobre la relación existente entre las normas del trabajo y

⁶⁰ Office the United States Trade Representative: U.S. Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala, comunicado de prensa, 9 de agosto de 2011.

⁶¹ Inside U.S. Trade: DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition, 6 de mayo de 2011.

los acuerdos comerciales. También participó en actividades de cooperación técnica, que incluían la supervisión de las recomendaciones sobre las normas del trabajo y la aplicación de la legislación laboral adoptada en el marco del CAFTA-DR, además de la ejecución de proyectos en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno del Canadá. La Oficina también participó en actividades relacionadas con el trabajo en el contexto de acuerdos de integración regional, y firmó memorandos de entendimiento sobre cooperación laboral con muchas organizaciones regionales⁶². En cumplimiento de los acuerdos de integración regional suscritos en África y de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se prestó asistencia para el desarrollo de políticas laborales comunes y se propusieron proyectos en ciertas áreas. La OIT también participó en ciertas ocasiones, a instancia de las partes interesadas, en actividades de cooperación con arreglo a las disposiciones laborales, aunque en ellas no hiciera expresamente referencia a las normas o procedimientos de la OIT.

286. La Oficina creó una base de conocimientos sobre las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales y llevó a cabo una investigación sobre sus repercusiones⁶³. En 2009, el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) realizó una cartografía exhaustiva de las disposiciones laborales existentes⁶⁴, y se está llevando a cabo un proyecto para evaluar la eficacia de las disposiciones laborales basadas en acuerdos de libre comercio. Se creó un portal por el que se pueden consultar los textos de varios acuerdos e información de referencia sobre las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales⁶⁵. Se está produciendo una evolución rápida, por lo que resulta fundamental que la OIT tenga en todo momento un conocimiento exacto de la importancia de la situación relativa al cumplimiento de sus objetivos. Es evidente la necesidad de realizar más investigaciones sobre el impacto de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales, especialmente porque algunos de sus efectos positivos pueden caracterizarse por ser indirectos, como el desarrollo de redes transnacionales de defensa de los trabajadores o la instalación de una cultura de cumplimiento mediante la cooperación laboral.

287. También cabría interrogarse acerca de la posible intervención de la OIT en la solución de los conflictos relativos a la aplicación de las disposiciones laborales. En efecto, además de referirse a los instrumentos de la OIT y a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, algunos acuerdos recientes prevén expresamente que la OIT desempeñe esa función. Una serie de disposiciones laborales integradas en los acuerdos comerciales celebrados por los Estados Unidos, el Canadá y la Unión Europea prevén la posibilidad de recabar el apoyo de la OIT en relación con su aplicación⁶⁶, o más

⁶² Por ejemplo, la Comunidad del África Oriental (2001), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (2005) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (1998).

⁶³ C. Häberli, M. Jansen y J. A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper núm. 2011/35 (NCCR, 2011).

⁶⁴ OIT: *Crisis mundial del empleo y perspectivas*, Informe sobre el trabajo en el mundo 2009, *op. cit.*, capítulo 3.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang-es/index.htm>

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, el CAFTA-DR, el acuerdo suscrito entre los Estados Unidos y Colombia (todavía no ha entrado en vigor), los acuerdos de cooperación laboral relativos al acuerdo suscrito entre el Canadá y el Perú y entre el Canadá y Colombia, y el acuerdo suscrito entre los países integrantes del CARIFORUM y la Unión Europea.

concretamente, permiten concluir acuerdos de cooperación con la OIT ⁶⁷. Algunas disposiciones laborales también prevén la participación de la OIT en caso de conflicto sobre su aplicación. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-CE permite expresamente que las partes, en la fase de consulta acerca de un conflicto, pidan el asesoramiento a la OIT sobre cuestiones relacionadas con el conflicto considerado. En una serie de acuerdos sobre cooperación en materia laboral relacionados con los acuerdos comerciales celebrados por el Canadá se prevé que, en caso de conflicto relativo a las disposiciones laborales consideradas, las partes deberán pedir al Director General de la OIT que nombre al presidente de la junta arbitral, si no hubiere entre las partes acuerdo a este respecto. Aun cuando las disposiciones laborales no contemplen expresamente el cometido de la OIT, las partes en un conflicto podrán recurrir a la OIT para obtener asesoramiento, en particular cuando las disposiciones laborales se refieran a la Declaración de 1998 o a otros instrumentos de la OIT. Por ahora no se ha solicitado formalmente a la OIT asesoramiento ni asistencia directa de esta índole.

C. Función de las iniciativas privadas voluntarias en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

288. En los años transcurridos desde la adopción de la Declaración de 1998 se ha multiplicado el número de iniciativas privadas voluntarias, a menudo clasificadas bajo el rubro de responsabilidad social de las empresas (RSE). Revisten formas muy diversas: desde instrumentos promovidos por organizaciones públicas e iniciativas multilaterales de partes interesadas, que pueden incluir entre otros a mandantes de la OIT, hasta códigos de asociaciones sectoriales y códigos empresariales. Si la valoración que hacen los observadores de este tipo de iniciativas tiende a variar, muchas de ellas asumen declaradamente el objetivo de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

289. Los medios de acción establecidos de la OIT, particularmente en el ámbito de las normas internacionales del trabajo, radican en obligaciones voluntariamente contraídas por Estados que son responsables de su cumplimiento, por lo que el rápido desarrollo de la RSE ha planteado una serie de nuevas cuestiones importantes a la OIT. ¿Cuáles deberían ser, en general, las responsabilidades respectivas del Estado y de los actores privados respecto de las cuestiones que abarca la RSE y, en especial, de los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

290. Lo que debe quedar claro es que la RSE no exime a ningún actor de cumplir las leyes nacionales, incluidas aquellas promulgadas por los Estados Miembros de la OIT para cumplir las obligaciones dimanantes de la Declaración de 1998 de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo y aquellas que se derivan de los convenios de la OIT ratificados. También debe quedar claro que no corresponde a los actores privados definir las normas mínimas de comportamiento a las que deben ceñirse respecto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo: deben observar las normas fijadas por la OIT.

291. El valor agregado de la RSE depende de que los actores privados puedan ir más allá, y de hecho vayan más allá, de los requisitos que imponen la legislación y las

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, los acuerdos de cooperación laboral relativos al acuerdo suscrito entre el Canadá y el Perú, el acuerdo suscrito entre el Canadá y Colombia y el futuro acuerdo comercial entre el Canadá y Jordania, respectivamente.

prácticas nacionales, así como las normas de la OIT. Teóricamente, cabe contemplar dos tipos de situación: la de las empresas que actúan voluntariamente para respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Estados que no exigen o no garantizan su cumplimiento, y la de aquellas otras que, operando en Estados que cumplen efectivamente sus obligaciones relativas a estos principios y derechos, deciden hacer más de lo prescrito en las normas mínimas de conducta. Dos factores adicionales pueden poner en dificultades a las empresas comprometidas a respetar plenamente y promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo en todas sus actividades: las situaciones en las que, por razones de política o de prácticas nacionales, les resulta imposible hacerlo y las situaciones en las que dependen de cadenas de suministro transfronterizas que no están en condiciones de supervisar efectivamente.

292. Se han expresado reservas, desde diversas perspectivas, sobre las iniciativas de RSE. Preocupa en general que la proliferación de estas iniciativas pueda servir de pretexto para ceder a la iniciativa privada lo que, en rigor, constituye una responsabilidad del Estado y menoscabar así la causa de una regulación pública apropiada, o para desplazar los procesos inherentes a las relaciones colectivas de trabajo en detrimento de los derechos y principios que las sustentan. También fueron blanco de críticas determinadas iniciativas, por considerarse que se trataba de meras declaraciones de intenciones unilaterales, carentes de verdadera sustancia, operaciones de imagen más destinadas a confundir que a consolidar buenas prácticas. Es significativo que de todas las empresas que se sumaron al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, comprometiéndose así a observar una serie de diez principios en el ámbito de los derechos humanos, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, más de 2.000, o sea una cuarta parte, tuvieran que ser borradas de la lista por no haber presentado informes que documentaran las medidas adoptadas a tales fines⁶⁸. Es fundamental para la reputación y la eficacia de la RSE en su conjunto que se establezcan salvaguardias para dar credibilidad a las iniciativas individuales.

293. La aprobación por el Consejo de Derechos Humanos de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, en junio de 2011, supuso un avance importante en el examen, por parte del sistema multilateral, de las funciones de los agentes privados y del Estado en materia de derechos humanos. Se trata de tres principios interdependientes: la obligación del Estado de brindar protección contra los abusos de los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, y la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas⁶⁹. El Consejo decidió asimismo instituir un grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas para promover los «Principios Rectores» y establecer un diálogo regular con los agentes relevantes, entre ellos la OIT. También se instauró un Foro sobre las empresas y los derechos humanos bajo la dirección del Grupo de Trabajo para examinar las tendencias y los problemas de aplicación de esos principios rectores. En el Foro pueden participar la OIT y sus mandantes tripartitos⁷⁰.

⁶⁸ Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas: *United Nations Global Compact: Annual Review, 2010* (Nueva York, 2011), pág. 18.

⁶⁹ Naciones Unidas: *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie: *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*, Consejo de Derechos Humanos, 21 de marzo de 2011, documento A/HRC/17/31.

⁷⁰ Naciones Unidas: *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, Resolución del Consejo de Derechos Humanos, HRC/RES/17/4, 6 de julio de 2011.

294. La contribución de la OIT radica en su Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de 1977, modificada en 2000. Esta Declaración, al igual que las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, adoptada inicialmente en 1976, pertenece a una generación distinta de la actual oleada de iniciativas de RSE. También se distingue de éstas por constituir, pese a su carácter no vinculante, una expresión de las expectativas de la comunidad internacional sobre la conducta de las multinacionales, más que una asunción voluntaria de responsabilidades por parte de las propias empresas ⁷¹.

295. Sin embargo, más allá de eso, ¿qué otras modalidades de participación en la RSE debería establecer la OIT a la luz del llamamiento formulado en la Declaración sobre la Justicia Social, por el que se insta a establecer «nuevas alianzas con entidades no estatales y actores económicos, tales como las empresas multinacionales»? ⁷².

296. Hasta la fecha, la OIT ha desempeñado un papel dinámico en el Pacto Mundial, como organización asociada con responsabilidades específicas en materia de normas del trabajo. En 2005 también firmó un memorando de entendimiento con la Organización Internacional de Normalización destinado a garantizar la compatibilidad y la complementariedad de la norma ISO 26000, sobre la responsabilidad social, con las normas internacionales del trabajo ⁷³. En el caso de la Iniciativa mundial de presentación de informes, se alienta a las empresas a inspirarse en los informes de los órganos de control de la OIT con miras a determinar los riesgos de violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁷⁴.

297. Por otro lado, se presta una serie de servicios directamente a determinadas empresas, especialmente por conducto del servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo, creado en 2009, así como de seminarios web sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo destinados a las empresas, y de módulos de formación para escuelas de ciencias empresariales. Al margen de este tipo de servicios de asesoramiento, la OIT ha aceptado en determinados casos financiación de empresas, en el marco de alianzas público-privadas, principalmente relacionadas con el trabajo infantil, con la condición de que se ajustaran a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta colaboración no ha dado pie a una participación general en las estrategias de RSE. A este respecto, constituye una excepción significativa el programa *Better Work*, alianza público-privada que reúne a gobiernos, empleadores, trabajadores y compradores internacionales con el objetivo de mejorar el grado de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las legislaciones laborales nacionales en las cadenas mundiales de suministro (véase también el cuadro de la sección A). El objetivo de *Better Work* es ofrecer respuestas sostenibles a las limitaciones del modelo de auditoría de la RSE. A través de este programa y en el marco de una estrategia más amplia de cumplimiento de las normas, la OIT participa directamente en los procesos de supervisión y de presentación de informes sobre el rendimiento de las empresas. ¿Pueden extraerse

⁷¹ Por ejemplo, la Estrategia Europea de promoción de la RSE 2011-2014, adoptada en 2011, recalca que la observancia de la legislación vigente y los convenios colectivos de los interlocutores sociales es un requisito imprescindible para las empresas que pretendan asumir sus responsabilidades en materia de impacto social. Invita asimismo a todas las empresas multinacionales con sede en Europa a comprometerse para 2014 a respetar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT.

⁷² OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., Parte II, A), v).

⁷³ Memorando de Entendimiento entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización en el campo de la responsabilidad social, 4 de marzo de 2005, artículo 1.1.

⁷⁴ Iniciativa mundial de presentación de informes: *Indicator protocols set on human rights* (HR), 2011, pág. 7.

enseñanzas del éxito de *Better Work*? ¿Conviene que la OIT establezca con el mundo empresarial nuevas alianzas que puedan entrañar mayor participación en los procesos de supervisión y verificación? ¿Puede *Better Work* ofrecer instrumentos útiles para lograr que, en consonancia con los convenios de gobernanza de la OIT ⁷⁵, las iniciativas privadas complementen, en lugar de socavar, las responsabilidades de vigilancia del cumplimiento de las normas que son propias de los Estados?

298. Al tiempo que examina el seguimiento de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y a la luz de las recientes iniciativas sobre empresas y derechos humanos en las Naciones Unidas, la OIT podría asimismo remediar la falta general de conocimientos empíricos e investigaciones acerca de las repercusiones de las acciones de RSE sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Podría realizar, por ejemplo, investigaciones para calibrar la eficacia de los procesos de presentación de informes y de seguimiento en relación con la mejora de las condiciones de trabajo en el marco de este tipo de iniciativas, y para dilucidar hasta qué punto dichas medidas se cimentan en un enfoque acertado de las relaciones colectivas de trabajo, en medidas destinadas a atajar las causas profundas de las violaciones de los derechos laborales y en actividades de fortalecimiento de la capacidad destinadas a mejorar las condiciones en el lugar de trabajo y la participación de los trabajadores.

D. Relaciones laborales de ámbito transnacional y promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

299. En la Declaración sobre la Justicia Social se exhorta al establecimiento de alianzas con empresas multinacionales y sindicatos que actúen a nivel sectorial y global. A este respecto, han aparecido nuevas estructuras y mecanismos de relaciones colectivas de trabajo transfronterizas en el contexto de la creciente transnacionalización de la economía y de las empresas. Al margen de las federaciones sindicales mundiales y regionales, que representan a los trabajadores por sectores de actividad (por ejemplo, las federaciones sindicales internacionales y las federaciones industriales europeas), la representación de los trabajadores transfronterizos compete a los comités de empresa europeos y los comités de empresa mundiales ⁷⁶, así como en las alianzas sindicales internacionales (como, por ejemplo, la alianza entre los sindicatos marinos Nautilus UK y Nautilus NL).

300. Las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales están negociando un número creciente de acuerdos marco internacionales para promover cierto número de normas colectivas del trabajo mínimas y organizar un marco común de relaciones laborales en las actividades mundiales de las empresas multinacionales. Las direcciones centrales o europeas de las multinacionales conciertan acuerdos marco europeos con diversos representantes de sus trabajadores, como comités de empresa europeos, federaciones sindicales europeas, sindicatos nacionales o estructuras de representación de los trabajadores a escala empresarial. A mediados de 2011 estaban vigentes más de 80 acuerdos marco internacionales, aplicables a unos 6,3 millones de trabajadores, con exclusión de los proveedores y subcontratistas (por 61 acuerdos marco

⁷⁵ Véanse el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

⁷⁶ Los comités de empresa europeos y los comités de empresa mundiales son organismos compuestos por representantes de los trabajadores y destinados a intercambiar información y a dialogar con la dirección central. Sus costos corren a cargo de la empresa.

vigentes en diciembre de 2007), de los cuales 14 habían sido concertados en empresas radicadas fuera de Europa. Sumados, los acuerdos marco europeos e internacionales atañen a más de 8 millones de trabajadores de todo el mundo. Cabe señalar que, si bien aproximadamente un tercio de los acuerdos marco internacionales estipulan su cumplimiento obligatorio por parte de los proveedores, no se ha demostrado de forma concluyente su efecto real en las condiciones de trabajo en la cadena de suministro ⁷⁷.

301. Sin embargo, al promover el diálogo social, las buenas prácticas, y la resolución de conflictos laborales a nivel internacional ⁷⁸, los acuerdos marco internacionales pueden desempeñar un papel positivo desde la perspectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, particularmente teniendo en cuenta que en todos ellos se mencionan esos principios y derechos y que en su gran mayoría se refieren directamente a los instrumentos de la OIT. Su contenido general es variable, pero tienen en común la insistencia en las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁷⁹, principalmente la libertad de asociación y la libertad sindical, y la negociación colectiva, así como, a menudo, en el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) ⁸⁰. Algunos acuerdos marco internacionales incluso prohíben expresamente la discriminación contra los representantes elegidos por los trabajadores en la empresa, consagran su derecho de acceder libremente a todos los lugares de trabajo e imponen cláusulas de neutralidad en las campañas sindicales.

302. Los acuerdos marco internacionales y europeos son más afines a las concepciones tradicionales de las relaciones colectivas de trabajo, la negociación colectiva y la prevención de conflictos que las iniciativas de RSE, con las que a veces están vinculados. Su forma de promover la interacción transfronteriza ha sido interpretada por algunos como un primer paso hacia la globalización de las relaciones colectivas de trabajo.

303. Unas investigaciones recientes de la OIT sobre las repercusiones de los acuerdos marco internacionales revelan que, pese a aumentar el número de estos acuerdos, su adopción y aplicación siguen topándose con importantes problemas ⁸¹. La mera existencia de un acuerdo marco internacional no garantiza su indiscutido reconocimiento y aplicación en países en los que se encuentran las cadenas de valor, con independencia del país de origen de la multinacional. Como instrumentos voluntarios de autorregulación, los acuerdos marco internacionales no pueden sustituir la legislación nacional ni las culturas de gestión empresarial, pero a efectos jurídicos dependen de la legislación nacional. Para los sindicatos, la eficacia de esos acuerdos depende principalmente del reconocimiento de los sindicatos y de su papel en la negociación colectiva. La experiencia acumulada hasta la fecha indica que para explotar todo su potencial en la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo será preciso enfrentarse aún a varios retos importantes. Entre otras cosas, será preciso fortalecer la capacidad de los actores pertinentes y el correspondiente marco institucional

⁷⁷ K. Papadakis: *Shaping global industrial relations; The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), págs. 1 a 18.

⁷⁸ K. Papadakis: «Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements», en S. Hayter (director de edición): *The role of collective bargaining in the global economy; Negotiating for social justice* (Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2011), págs. 295 y 296.

⁷⁹ Los acuerdos marco internacionales también han incluido prohibiciones exhaustivas y medidas de lucha contra el trabajo infantil; véase OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párrafos 151 a 155.

⁸⁰ Algunos acuerdos marco internacionales reconocen los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso, la igualdad de oportunidades y de trato, la igual de remuneración y el trabajo infantil.

⁸¹ K. Papadakis: *Globalizing industrial relations: what role for International Framework Agreements*, op. cit., págs. 277-304.

para darles la máxima legitimidad práctica y efectividad a lo largo de las cadenas de suministro mundiales.

304. ¿Puede la OIT brindar una asistencia útil y apropiada a este respecto? Por ahora, la Oficina se ha esforzado principalmente en mejorar su base de conocimientos llevando a cabo investigaciones empíricas y colaborando con instituciones de investigación, profesionales, la Comisión Europea⁸², organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores, y empresas multinacionales. ACTRAV se apoyó en fechas recientes en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales para crear redes regionales de centros nacionales y sindicatos sectoriales interesados en establecer relaciones laborales transfronterizas en América Latina, África y los Estados árabes, y en 2012-2013 extenderá este proceso a Europa Central y Oriental, así como a Asia⁸³. Respecto a la cuestión del mayor protagonismo que debería asumir la OIT a este respecto, sería más apropiado tratarla en el informe recurrente sobre el diálogo social del año próximo. A los efectos de la presente discusión, parece indicado examinar cómo se han integrado los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo en esas iniciativas y la prestación de asistencia técnica. También cabría explorar la cuestión del establecimiento de alianzas con agentes mundiales que participen en las relaciones laborales transfronterizas, con miras a la prestación de asesoramiento especializado.

⁸² La OIT forma parte del Grupo de Expertos de la Unión Europea sobre los Acuerdos de Empresa Transnacionales.

⁸³ Para ello, se recurre a OIT: *La Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales: ¿En qué beneficia a los trabajadores?* (Ginebra, 2011).

Puntos propuestos para la discusión por la Conferencia con miras a la adopción de un plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012-2016)

1. El objetivo de la discusión recurrente es generar acción. La finalidad del examen sucesivo de cada uno de los objetivos estratégicos es permitir a la Conferencia «orientar al Consejo de Administración y a la Oficina en el cumplimiento de sus responsabilidades»¹, en particular evaluando «los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al Programa y Presupuesto, así como otras decisiones de gobernanza»². Mediante la discusión del presente informe se pretende brindar a los mandantes la oportunidad de examinar, complementar y reconsiderar el contenido del mismo con miras a la adopción de un plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Para ello se propone una serie de puntos para la discusión, que se indican más adelante³.

2. A este respecto, podría resultar útil recordar los siguientes elementos. La próxima discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo debería celebrarse en la 105.ª reunión de la Conferencia, en junio de 2016. Por tanto, el plan de acción debatido en la presente reunión de la Conferencia debería abarcar el período 2012-2016 y servir de referencia para que en la reunión de la Conferencia de 2016 se evalúen la acción de la OIT dedicada a los principios y derechos fundamentales y su impacto. El plan de acción se aplicará principalmente en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y, durante la primera mitad de ese período, en el contexto del Programa y Presupuesto para 2012-2013. Al propio tiempo, informará la elaboración del Programa y Presupuesto correspondiente al bienio 2012-2015, que se iniciará en 2012, después de la reunión de la Conferencia. La manera en que el plan de acción incidirá en los actuales planes de acción relativos a cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales deberá determinarse teniendo especialmente presentes las cuestiones planteadas en la sección A del capítulo 3 del informe recurrente. Ésta es una cuestión sobre la que la Conferencia tal vez desee facilitar pautas al Consejo de Administración, que adoptó los actuales planes de acción referentes a cada categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo tras la discusión de los respectivos Informes Globales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (la Declaración de 1998).

¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008, Parte II, A, inciso i).

² Declaración sobre la Justicia Social, *op. cit.*, anexo II, B, inciso ii).

³ Durante las consultas tripartitas celebradas acerca de los preparativos del presente informe, se expresó el deseo de que la Oficina determinase un máximo de seis puntos para la discusión.

Punto número 1: Principios y derechos fundamentales en el trabajo y globalización equitativa (capítulo 1 y capítulo 4)

La comunidad internacional ha reconocido que la realización universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es un elemento capital para lograr una globalización equitativa. Subsisten sin embargo varios retos importantes. A la luz de la experiencia y de la actual crisis global ¿se necesitan iniciativas adicionales para potenciar más la adhesión colectiva a los principios y derechos fundamentales en los planos global y nacional? En particular, teniendo en cuenta la Declaración sobre la Justicia Social y la Declaración de 1998 ¿deberían figurar entre esas iniciativas los esfuerzos por promover la contribución de los principios y derechos fundamentales en el trabajo al progreso en la realización de los objetivos sociales, económicos y de desarrollo? ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la OIT en los cuatro próximos años?

Punto número 2: Ratificación universal de los ocho convenios fundamentales y promoción de la aplicación universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (capítulo 2, A y capítulo 3, A y D)

Si bien la campaña para la ratificación de los ocho convenios fundamentales, iniciada en 1995, ha arrojado unos resultados importantes, en los últimos años el ritmo de ratificación ha disminuido considerablemente (salvo en relación con los convenios sobre el trabajo infantil) y una cuota significativa de la población mundial permanece al margen del ámbito de protección de ciertos convenios fundamentales. ¿Debería seguir siendo la ratificación universal de los ocho convenios fundamentales un objetivo prioritario para la OIT? De ser así, ¿qué medidas adicionales convendría adoptar para imprimir un nuevo impulso a la campaña de ratificación e insertarla en una iniciativa más amplia encaminada a promover la aplicación universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

Punto número 3: Aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a escala nacional (capítulo 2, B y C)

Pese a aumentar el número de ratificaciones, subsisten aún preguntas importantes respecto al acceso a los principios y derechos fundamentales en el trabajo a escala nacional y al cumplimiento efectivo de estos últimos. En virtud de lo dispuesto en la Declaración sobre la Justicia Social y en la Declaración de 1998, ¿qué medidas deberían adoptar los gobiernos para fortalecer la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos y afrontar los desafíos planteados por las evoluciones recientes registradas en los mercados del trabajo, así como aquéllos relacionados con determinados colectivos vulnerables? ¿Qué papel deberían desempeñar, respectivamente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores para hacer efectiva la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a escala nacional? ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la OIT para ayudar a los Estados Miembros en este empeño?

Punto número 4: Movilización y coordinación mayores de los medios de acción de la OIT respecto a la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (capítulo 3)

En vista de la información presentada en el capítulo 3 y del debate sobre los demás puntos propuestos para la discusión, ¿cómo cabe mejorar las actividades de la OIT destinadas a fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo tomando en consideración la incidencia de sus actividades pasadas, los aspectos propios de cada categoría de principios y derechos, las relaciones existentes entre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo y los vínculos existentes entre estos últimos y los demás objetivos estratégicos? A este respecto, ¿cuáles deberían ser las prioridades de la OIT en lo relativo a la acción normativa, la cooperación técnica y la creación de capacidad, el fortalecimiento de bases de conocimientos completas y transparentes y el Programa de investigación sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo?

Punto número 5: Otras iniciativas encaminadas a promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo (capítulo 4)

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo dan lugar a una gama cada vez más amplia de iniciativas externas a la OIT. Tomando plenamente en consideración el mandato constitucional de la OIT, así como los términos de la Declaración sobre la Justicia Social y la Declaración de 1998, y teniendo presente el carácter limitado de sus recursos, ¿Debería la OIT intervenir más sistemáticamente en esas iniciativas y, de ser así, cuál sería la mejor manera de aprovechar sus distintos medios de acción?