



SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras de las actividades normativas de la OIT:
aplicación inicial del plan de acción provisional
para fortalecer el impacto del sistema****Resumen ejecutivo**

El objetivo principal de este documento es informar sobre los progresos iniciales realizados en la aplicación del plan de acción provisional para la estrategia relativa a las normas aprobada por el Consejo de Administración con miras a fortalecer el impacto del sistema normativo.

Cuando aprobó el plan de acción en su 300.ª reunión (noviembre 2007), el Consejo de Administración acordó aplazar la aplicación de algunos aspectos de su primer componente (la política relativa a las normas) y del segundo componente (el sistema de control), hasta después de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, que se mantendrá en la reunión de la Conferencia de junio de 2008. Esto se aplicaría, en particular, a la organización de las consultas tripartitas sobre el primer componente, que el presente documento propone se inicie, a más tardar, en noviembre de 2008.

Con respecto a la política relativa a las normas, en este documento se presenta un informe *sobre la labor realizada* en cuanto al fortalecimiento de la promoción de la ratificación y a la aplicación efectiva de los convenios prioritarios recientemente adoptados. En lo que respecta a los convenios relativos a la inspección del trabajo, en el documento se recuerda que su promoción forma parte integrante de la estrategia que se ha solicitado a la Oficina que desarrolle y aplique, con el fin de modernizar y reforzar la inspección del trabajo. En relación con los convenios referentes a la política de empleo y las consultas tripartitas, en el documento se propone un enfoque individualizado por países. En cuanto a los cuatro convenios adoptados más recientemente (los Convenios núms. 185, 187, 188 y el Convenio sobre el trabajo marítimo), se señalan los principales elementos de la estrategia de promoción adoptada en cada caso, las medidas importantes que se han adoptado a este respecto, y las necesidades en materia de cooperación técnica y de asistencia.

Con respecto a la dinámica del *sistema de control*, en el documento se proporciona una reseña general de los vínculos existentes entre los diversos procedimientos de control en relación con los convenios ratificados (artículos 22, 24 y 26 de la Constitución) y el procedimiento especial para el examen de las quejas por violación de los derechos sindicales. Esta reseña general se centra en aspectos históricos y cuestiones de procedimiento. Dentro de este marco, se procura facilitar información sobre el desarrollo histórico del sistema de control, las principales características de cada procedimiento, y los vínculos que se han establecido entre los procedimientos. El objetivo de este ejercicio es proporcionar a los mandantes todas las explicaciones necesarias sobre el sistema de control en su conjunto para garantizarles una comprensión clara de las vinculaciones existentes en él. En esta reseña general también se pone de relieve el protagonismo que corresponde al Consejo de Administración para garantizar la coordinación entre los distintos procedimientos.

En lo que respecta al fortalecimiento del impacto del sistema de normas mediante la cooperación técnica, en el documento se procede a una breve actualización de las actividades realizadas desde la aprobación del plan de acción provisional y, en particular, de la finalización de la guía de buenas prácticas para la promoción de las normas internacionales del trabajo a través de la cooperación técnica, que se publicará en breve.

En lo referente a la mejora del acceso al sistema de normas y a la visibilidad de éste, en el documento se exponen las dos medidas principales que se deben adoptar para la aplicación de un sistema de información en línea completo destinado a facilitar la comunicación de las memorias por los Estados Miembros: i) poner a disposición una serie de dispositivos electrónicos que estarán disponibles para el ciclo de presentación de informes de este año, ii) permitir a cada Estado Miembro un acceso consolidado en una consulta única para toda la información relativa a los ciclos de presentación de memorias y a los comentarios de la Comisión de Expertos, con la posibilidad de responder a estos comentarios y completar todos los formularios de memoria directamente en línea. Se presentan también las recientes actividades relacionadas con la página web y las bases de datos del Departamento de Normas y las medidas adoptadas para aumentar la visibilidad de las normas internacionales del trabajo con el objeto de alcanzar al mayor número posible de usuarios.

Introducción

1. En su 300.^a reunión (noviembre de 2007), el Consejo de Administración examinó un documento sobre las mejoras de las actividades normativas de la OIT.¹ En él se proponía un plan de acción y calendario provisionales para la ejecución de los cuatro componentes de la estrategia (la política relativa a las normas, el sistema de control, las normas internacionales del trabajo y la cooperación técnica, y la información y la comunicación sobre las normas internacionales del trabajo), aprobado por el Consejo de Administración en su 294.^a reunión (noviembre de 2005)². También propuso que se aplazara la aplicación de determinados aspectos del primer y segundo componentes hasta el término de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT prevista para la reunión de la Conferencia de junio de 2008.
2. El Consejo de Administración aprobó los elementos del plan de acción provisional, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), e invitó a la Oficina a que en esta reunión presentara un documento sobre las cuestiones concretas acordadas, con miras al seguimiento de la labor realizada en la aplicación de la estrategia³.
3. El objetivo principal del presente documento es, por tanto, informar sobre los progresos iniciales registrados en la aplicación del plan de acción provisional, con especial énfasis en el segundo y el cuarto componentes de la estrategia relativa a las normas (el sistema de control y la información y comunicación sobre las normas internacionales del trabajo).

1. Política relativa a las normas

4. Se recordará que en el documento preparado por la Oficina para su examen en la Comisión, en la reunión de noviembre de 2007, se propuso que se evacuasen consultas sobre este importante componente de la estrategia relativa a las normas, y que se fijase un calendario y un programa para esas consultas. Se acordó que éstas se celebrasen después de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2008, con el fin de poder tomar en consideración los resultados de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, que podría tener consecuencias para algunos aspectos de la política relativa a las normas. También se convino en que en el orden del día se incluyese la elaboración de nuevas normas, el examen de mecanismos de revisión para la actualización del corpus normativo, — incluyendo posibles informes cíclicos que podrían resultar de la discusión de la CIT de 2008 — y la posible refundición de normas existentes. Podrían tomarse disposiciones para iniciar estas consultas, a más tardar, en noviembre de 2008. Los participantes en éstas deberían ser un número limitado de representantes de los mandantes tripartitos, utilizando, por ejemplo, el modelo del Grupo de Trabajo sobre los Métodos de Trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (9/9/9). También se podrían llevar a cabo, a la mayor brevedad, consultas en relación con la situación del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo 1982, (núm. 158), y la Recomendación 1982, (núm. 166).

¹ Documento GB.300/LILS/6.

² Documento GB.294/LILS/4.

³ Documento GB.300/13.

1.1. Curso dado a las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier

5. Con base en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (el Grupo de Trabajo Cartier), 76 convenios y 78 recomendaciones se consideran ahora actualizados y deberían promoverse con carácter prioritario. Estas normas ya han sido tomadas en cuenta por los departamentos técnicos en sus diversas actividades. Aún habrá que hacer esfuerzos para tener en cuenta, según proceda, los convenios revisados y actualizados para los programas de trabajo decente por país (PTDP). Según el plan de acción provisional, esta cuestión se incluye en el tercer componente de la estrategia relativa a las normas (en materia de asistencia técnica), y se examinará en noviembre de 2008.
6. Sin perjuicio de los esfuerzos continuados de la Oficina para promover la totalidad de los convenios actualizados, el Consejo de Administración aprobó, en su reunión de noviembre, el fortalecimiento de la promoción para la ratificación y aplicación efectiva de los cuatro convenios prioritarios (núms. 81, 122, 129 y 144⁴), así como de los convenios recientemente adoptados: el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, 2006, (núm. 187) y el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188). La OIT aboga desde tiempo atrás por la elaboración y, lo que es más importante, la promoción y la garantía de una aplicación nacional eficaz de las normas internacionales del trabajo en el plano internacional, como una manera positiva de lograr «una globalización justa» permitiendo condiciones de trabajo decente para los trabajadores y una competencia leal entre los empleadores en el mercado mundial. El objetivo a más largo plazo es el desarrollo económico sostenible, en especial para las economías en desarrollo y en transición. Las medidas que se están tomando en este sentido se resumen a continuación.

1.2. Informe sobre los progresos realizados para fortalecer la promoción de los convenios prioritarios adoptados en fechas recientes, según se aprobara en el marco del plan de acción provisional

1.2.1. Promoción de los convenios prioritarios

7. En la actualidad, 29 países han ratificado los cuatro convenios prioritarios relativos a la inspección del trabajo, la política de empleo y la consulta tripartita, y 49 países han ratificado tres de estos instrumentos. Estos convenios figuran entre los principales instrumentos de gobernanza de la Organización. Su ratificación y aplicación efectiva contribuirán a mejorar la gobernanza del mundo del trabajo.

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81),
y Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 29)

8. El Convenio núm. 81 ha sido ratificado por 137 Estados Miembros, mientras que el Convenio núm. 129 ha sido ratificado por 45 países. Como lo señaló la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su Estudio general sobre la inspección del trabajo en 2006, en toda campaña de promoción de estos dos

⁴ El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

convenios debería hacerse hincapié en la contribución esencial que implica un sistema de inspección del trabajo para la promoción del trabajo decente y la aplicación de las normas laborales en el lugar de trabajo ⁵. En noviembre de 2006 ⁶, el Consejo de Administración examinó también los principales problemas con que tropieza la inspección del trabajo y pidió a la Oficina que elaborase, evaluase y pusiese en práctica una estrategia para coadyuvar a la modernización y revitalización de la inspección de trabajo, con la colaboración internacional que se requiera para alcanzar esas metas. Uno de los elementos de esa estrategia era seguir promoviendo la ratificación y aplicación de estos dos Convenios. El desarrollo de los principios globales sobre la inspección se consideró como uno de los instrumentos para promover la ratificación y cabal aplicación de los convenios. En el Programa y Presupuesto de la OIT para 2008-2009 se establece una estrategia para el fortalecimiento de la inspección del trabajo, que incluye la promoción de la ratificación de los Convenios núms. 81 y 129. El refrendo por el Consejo de Administración, en su última reunión, de una campaña de ratificación de estos dos Convenios en el marco de la campaña de promoción de los convenios prioritarios, permitirá establecer las vinculaciones necesarias, en particular, con el Convenio núm. 144. Esto es importante dado el papel fundamental que desempeñan los interlocutores sociales, junto con los gobiernos, para mejorar la eficacia de la inspección del trabajo. La vinculación con los PTDP también será un elemento importante, ya que la inspección del trabajo es un instrumento fundamental para el seguimiento y la aplicación del trabajo decente en los países. La Oficina propone vincular esta campaña de ratificación con los objetivos ya establecidos en el Programa y Presupuesto para este bienio. Por lo tanto, debería apuntar a los países en los que se centra la asistencia técnica de la OIT: 10 Estados Miembros para auditorías tripartitas de sus sistemas de inspección del trabajo; 15 Estados Miembros que formulen planes nacionales de acción sobre la inspección del trabajo, y 10 Estados Miembros que aumenten los recursos financieros asignados a la inspección del trabajo. La selección de estos países se está debatiendo actualmente con las unidades competentes de la Oficina (SAFEWORK y DIALOGUE, en consulta con los sectores 1 y 2).

9. Se plantean, además, varias actividades de promoción, como el desarrollo de información y de herramientas de capacitación para los mandantes, incluido el portal creado en Internet acerca de la inspección del trabajo y el sistema integrado de formación sobre inspección del trabajo. Como se reconoció en el Programa y Presupuesto, se necesitarán recursos extrapresupuestarios con el objeto de llevar a cabo estas actividades y de darles difusión, y para prestar asistencia a los mandantes con miras a la aplicación efectiva de los convenios.
10. Teniendo en cuenta los elementos indicados anteriormente, la Oficina debería pasar ahora a aplicar los elementos de la estrategia que ya han sido plenamente apoyados por los mandantes tripartitos en este ámbito tan importante del mandato de la OIT.

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122),
y Convenio sobre la consulta tripartita (normas
internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

11. El Convenio núm. 122 ha sido ratificado por 97 Estados Miembros, mientras que el Convenio núm. 144 ha sido ratificado por 121 países. Sería posible adoptar sobre una base regional un enfoque que preste una atención prioritaria a la promoción de la ratificación y aplicación de estos convenios.
12. En Europa, los únicos Estados miembros de la Unión Europea que aún no han ratificado el Convenio núm. 122 son Bulgaria, Luxemburgo y Malta, mientras que el Convenio

⁵ Estudio general sobre la inspección del trabajo, Informe III (Parte 1B), CIT, 95.ª reunión, 2006.

⁶ Véanse los documentos GB.297/ESP/3, párrafos 11 a 44, y GB.297/14 (Rev.), párrafos 25 a 57.

núm. 144 aún no ha sido ratificado por Luxemburgo y Malta. Otro país que no ha ratificado el Convenio núm. 122 es Albania. La Oficina Subregional de la OIT de Budapest ya presta asistencia a Albania y a Bulgaria para que completen el proceso de ratificación del Convenio núm. 122. En relación con el Convenio núm. 144, la Oficina Subregional de la OIT de Budapest perseverará en su actual empeño por promover la ratificación del Convenio en Croacia y Eslovenia. La Oficina podría solicitar a las autoridades de Luxemburgo y Malta que indiquen los obstáculos que pudieran impedir la ratificación de esos convenios. Asimismo, cabría prestar mayor atención a la promoción de la ratificación del Convenio núm. 144 en Israel y en la Federación de Rusia.

13. En cuanto a Africa, en la Undécima Reunión Regional Africana (celebrada en Addis Abeba, en abril de 2007) se puso de relieve la importancia de la incorporación del empleo productivo y el trabajo decente para la región. Cabría dar prioridad a la promoción de la ratificación y aplicación del Convenio núm. 122, dentro de las medidas adoptadas por la Oficina en relación con algunos países africanos que ya han ratificado los demás convenios prioritarios, pero no el Convenio núm. 122. Este es el caso de Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Egipto, Malawi y Rwanda. El PTDP para Sudáfrica podría incluir un examen tripartito de las perspectivas de ratificación del Convenio núm. 122. También convendría señalar que el proyecto sobre la promoción del empleo y la reducción de la pobreza (*Projet d'appui à la promotion de l'emploi et réduction de la pauvreté – APERP*), que se inició en enero de 2007 en Camerún y Malí con el apoyo financiero del Gobierno de Francia, debería complementar la asistencia prestada por la OIT, con el fin de mejorar las políticas del mercado laboral mediante la promoción de la ratificación y aplicación del Convenio núm. 122 y otros convenios pertinentes.
14. Cuando en 2004 se presentó a la Comisión de la Conferencia el Estudio general sobre el Convenio núm. 122, el Gobierno de Argentina manifestó su intención de seguir examinando con los interlocutores sociales la posibilidad de ratificar este instrumento. Argentina es el único país del MERCOSUR que aún no lo ha ratificado. Colombia está en la misma situación con respecto a los países de la Comunidad Andina. Bolivia, que también forma parte de la Comunidad Andina, y Honduras y Panamá, en América Central, son los únicos países que aún no han ratificado el Convenio núm. 144. Se prevén, con la Oficina Regional para las Américas, actividades para examinar las perspectivas en estos países.
15. En la región de Asia se debe hacer especial hincapié en la promoción de la consulta tripartita. En países que salen de conflictos, como Afganistán y Timor-Leste, la consulta tripartita desempeña un papel importante en la incorporación de un enfoque del desarrollo basado en los derechos. Este es también el caso en Nepal, donde se presta atención al Convenio núm. 122 en el actual proceso de reforma del mercado de trabajo.
16. La Oficina Subregional de la OIT de Bangkok debería prestar más atención a la promoción del Convenio núm. 144 en Camboya, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam, incluida la adopción de medidas para superar el retraso en la presentación de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las respectivas asambleas nacionales (en Camboya y la República Democrática Popular Lao).
17. En los Estados árabes, Iraq, Jordania y Yemen ya han ratificado los Convenios núms. 122 y 144. Teniendo en cuenta el asesoramiento que la Oficina presta a los Estados del Golfo para concebir políticas dinámicas de empleo y fomentar la iniciativa empresarial, cabría estudiar la posibilidad de adoptar medidas destinadas a fomentar la ratificación del Convenio núm. 122, en Bahrein, los Emiratos Arabes Unidos y Omán. También cabría plantearse la adopción de medidas para fortalecer el diálogo social en los países anteriormente mencionados, para mejorar la consulta tripartita en relación con las normas internacionales del trabajo.

1.2.2. Promoción de los cuatro convenios más recientes

Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185)

18. El Convenio núm. 185 ha sido ratificado hasta la fecha por 13 Estados Miembros y se aplica provisionalmente a otro Miembro. Unos cuantos países más están estudiando la posibilidad de ratificarlo. La OIT elaboró una estrategia para ayudar a los Estados Miembros con la ratificación y la aplicación del Convenio, y ha adoptado una serie de medidas en este sentido. Ha puesto a prueba productos biométricos que permitan a los países expedir documentos de identidad interoperables con los sistemas de otros países. Ha adoptado procedimientos para la inclusión de los países cuyos sistemas cumplen los requisitos del Convenio en la lista de los países que están en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. La Oficina ha implantado un sistema de expedición de documento de identidad (DIM) para la gente de mar con el objeto de poner a prueba los sistemas que los países han desarrollado, y ello a fin de asegurarse de que cumplen los requisitos técnicos del Convenio y de que son interoperables. También presta asistencia técnica a los países para ayudarles a concebir y probar sus sistemas. También ha facilitado a los países una lista de verificación técnica a fin de que puedan comprobar sus sistemas antes de expedir los DIM. Ha elaborado y publicado materiales destinados a la promoción del Convenio, y está preparando un folleto especial dirigido a las autoridades nacionales de inmigración. Este es el ámbito en el cual se considera más necesario perseverar para aumentar la concienciación de las autoridades de inmigración y convencer a algunos países clave del valor y el mérito de los DIM previstos en el Convenio. Se están creando enfoques específicos para que las organizaciones clave promuevan el Convenio, a saber, la OACI, la OMI y las Naciones Unidas (Secretaría del Derecho del Mar). Se han dirigido cartas a los Estados del puerto solicitando que tomen en cuenta las cualidades de los DIM expedidos de conformidad con el Convenio núm. 185, aun cuando no hayan ratificado todavía el Convenio. La Oficina tiene la intención de mantener su estrategia proactiva para promover la ratificación y aplicación del presente Convenio y, en respuesta a una petición concreta formulada por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración, se ha puesto en contacto con la OACI y la OMI para la organización de una reunión con los interlocutores sociales en el edificio de la sede de la OIT, a fin de que examinen la manera de promover y apoyar el Convenio núm. 185. La Oficina cuenta con una planificación de las medidas adoptadas o previstas por los países a nivel nacional.

El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006

19. El enfoque consultivo mencionado en el párrafo 4 *supra* se ilustra en el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. Se trata de un convenio experimental para la OIT, y ello por varios conceptos. Se adoptó deliberadamente un proceso tripartito nuevo y mucho más amplio para desarrollar el texto de este Convenio, en combinación con nuevos enfoques para la redacción de las normas del trabajo expresamente formuladas para garantizar la rápida y amplia ratificación del Convenio y su aplicación más eficaz a escala nacional.

El plan de acción quinquenal

20. Con base en los consejos formulados por los gobiernos y de los interlocutores sociales tras la 94.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina elaboró y publicó, en septiembre de 2006, un plan de acción quinquenal para lograr la ratificación rápida y generalizada y la aplicación efectiva del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006.
21. Para entrar en vigor, este Convenio deberá ser ratificado por al menos 30 Estados que representen al menos al 33 por ciento de arqueo bruto mundial. Esta ambiciosa fórmula refleja la preocupación de las partes por asegurar la pertinencia y la eficacia de las normas

del trabajo en todo el mundo. Hasta la fecha, el Convenio ha sido ratificado por el segundo y el tercero de los más grandes Estados del pabellón del mundo, Liberia y las Bahamas, así como por las Islas Marshall. Estos tres Estados del pabellón representan alrededor del 20 por ciento del arqueo mundial. En el plan de acción se señala un plazo de cinco años para la ratificación y entrada en vigor del Convenio y se adopta una estrategia en múltiples planos y con una pluralidad de actores para lograr este objetivo. Se enuncian metas, objetivos, e indicadores de logros claros; para su aplicación se prevé la asociación tripartita, se adopta un enfoque estratégico para sus actividades y se prevé un mecanismo para vigilar y evaluar los progresos. En el marco del Plan se han llevado a cabo cuatro misiones tripartitas de alto nivel, en Panamá (dos), la República de Filipinas y la Federación de Rusia. Se han celebrado cinco seminarios tripartitos regionales, que abarcan todas las regiones, y seis seminarios tripartitos nacionales. Se prevén otras dos actividades tripartitas regionales para 2008, así como una serie de seminarios tripartitos nacionales. La Oficina ha procedido a un ejercicio de proyección para rastrear los progresos que se realizan en más de 100 países. Por ejemplo, se han registrado algunos progresos muy importantes en las medidas que se están adoptando en la Unión Europea. El 15 de junio de 2007, el Consejo de la UE adoptó una decisión por la que se autoriza a todos los Estados miembros de la UE a ratificar el Convenio sobre el trabajo marítimo en interés de la Comunidad Europea antes del 31 de diciembre de 2010. El 12 de noviembre de 2007, los interlocutores sociales de la UE firmaron un acuerdo para transponer las disposiciones de ese Convenio en la legislación de la UE, por conducto de una directiva de la UE. Se trata de un acuerdo pionero que la Comisión Europea está analizando en la actualidad.

22. De la información disponible se desprende que varios Estados de todas las regiones del mundo estarán en condiciones de ratificar el Convenio en el plazo señalado de cinco años. La Oficina está iniciando el seguimiento de dos resoluciones fundamentales relativas a la elaboración de directrices internacionales para inspecciones del Estado del puerto y el Estado del pabellón. Se proyecta celebrar en septiembre de 2008 una reunión tripartita de expertos a fin de examinar y adoptar estas directrices, que se presentarán posteriormente al Consejo de Administración para que determine las oportunas actividades futuras.

Las necesidades en materia de cooperación técnica

23. Si bien se está intentando impulsar la ratificación y la Oficina, pese a sus limitadísimos recursos, pero en asociación con los principales mandantes, ha promovido activamente la ratificación y aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo en todo el mundo, es urgente ayudar a garantizar su aplicación efectiva por parte de los países que lo han ratificado o están ratificándolo.
24. En la primera etapa de este proceso, se han definido los siguientes aspectos específicos del plan de acción:
 - es preciso ayudar a determinados países a realizar estudios relativos a sus necesidades legislativas, institucionales o de otra índole, para que puedan ratificar y aplicar efectivamente el Convenio sobre el trabajo marítimo;
 - es urgente elaborar material de capacitación y herramientas para los inspectores en los Estados del puerto y del pabellón, y ofrecer seminarios de capacitación que permitan generar capacidad en los sistemas de inspección y en las administraciones marítimas nacionales: la Oficina elaborará este componente en cooperación con el Centro de Turín de la OIT.
25. Hasta la fecha la Oficina ha gozado, en apoyo de la promoción del Convenio sobre el trabajo marítimo, de la asistencia de la cooperación técnica de parte de: la Comisión Europea, que no sólo financió parcialmente la Conferencia Internacional del Trabajo

(reunión marítima) para la adopción del Convenio, sino que también contribuyó a la preparación por la Oficina de las directrices para los Estados del puerto y del pabellón; el Gobierno de la República de Corea, que financió la asistencia técnica para la Oficina y el asesoramiento técnico destinado a los países en desarrollo; los Gobiernos de Francia y Alemania, que contribuyeron con expertos jurídicos y técnicos en apoyo de la labor de la Oficina; el Gobierno del Reino Unido, que prestó asesoramiento técnico para la elaboración de las directrices del Estado del pabellón, y del Gobierno de Italia, que prestó apoyo técnico para la elaboración de material de formación. En el Programa y Presupuesto de la OIT para 2008-2009 se prevé la asignación de fondos para apoyar la promoción del Convenio sobre el trabajo marítimo, incluyendo a todas las regiones.

Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

Acontecimientos recientes

26. Como se refleja en el marco estratégico del Programa y Presupuesto para 2008-2009, el Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 desempeñan un papel esencial en el fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la situación a escala mundial en materia de seguridad y salud en el trabajo. El Convenio propugna la instauración de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, razón por la cual la labor de la OIT en este sentido se basa en una estrategia que no sólo conceda importancia a la ratificación efectiva del Convenio, sino también a su aplicación y puesta en práctica.
27. A escala mundial, la promoción del enfoque propugnado por el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo se llevará a cabo mediante la colaboración con otros organismos, como la OMS, en conferencias y coloquios internacionales que guarden relación con la materia — como el XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2008) que se celebrará en la República de Corea — y en eventos como el Día Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo — que en 2008 se centrará en la gestión de los riesgos, un elemento importante en la estrategia de prevención impulsada a través del Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197.
28. La promoción del Convenio núm. 187 también se está realizando a través de reuniones y seminarios. Desde el último informe se han celebrado dos seminarios sobre la promoción del Convenio ⁷. El seminario de Dhaka se centró en el examen de la situación en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) y en cuestiones relacionadas con la aplicación del Convenio núm. 187 a escala regional. Por su parte, la reunión de Damasco condujo a la elaboración de un meticuloso plan de acción estratégico en materia de SST y a la aplicación del Convenio núm. 187 en los países de la región; el plan de acción incluía una recomendación que propugnaba la elaboración de un perfil nacional en materia de SST para cada país, la creación de Centros del CIS en la Jamahiriya Arabe Libia, Arabia Saudita e Iraq, así como de puntos focales de SST en los ministerios del trabajo. Para el seguimiento de esta labor se prevé celebrar en 2008 dos reuniones, una en Bahrein y otra en la Jamahiriya Arabe Libia; en la reunión de la Jamahiriya Arabe Libia a finales de año se presentará una serie completa de perfiles nacionales de todos los países de la región.

⁷ Un seminario tripartito sobre «El marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo», celebrado en Dhaka, Bangladesh, del 26 al 29 de noviembre de 2007, en el que participaron representantes de Bangladesh, India, República Islámica del Irán, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, y una Reunión interregional tripartita sobre seguridad y salud en el trabajo celebrada en Damasco, República Arabe Siria, del 18 al 20 de noviembre de 2007, en la que participaron representantes de 18 Estados árabes.

29. Además, en la reunión de expertos para examinar los instrumentos, los conocimientos, la promoción, la cooperación técnica y la colaboración internacional como herramientas para el establecimiento de un marco regulador de las sustancias peligrosas, celebrada en Ginebra del 10 al 13 de diciembre de 2007, se hizo hincapié en la importancia del Convenio núm. 187 para la promoción de la gestión racional de los productos químicos en el trabajo. En las conclusiones de la reunión de expertos se recomendó que, a tal efecto, se promovieran el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170), el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174) y el Convenio núm. 187.
30. La promoción del Convenio núm. 187 también se realizará en varias reuniones del XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, por ejemplo en la Reunión técnica sobre estrategias y programas. Asimismo, está previsto que la Cumbre sobre Seguridad y Salud, que se mantendrá antes del inicio del Congreso Mundial, refrende el Convenio núm. 187. A escala regional, la Oficina Subregional de la OIT de Bangkok proyecta celebrar en 2008, en determinados países de la ASEAN, un seminario financiado por Japón sobre los programas nacionales de SST que también incluye la promoción del Convenio núm. 187. Por otra parte, para promocionar este Convenio, en la Fase I (2007-2008) el Programa de Cooperación Técnica de la OIT/República de Corea prestará apoyo en la elaboración de perfiles nacionales sobre SST de los países de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán). En la actualidad se examina la posibilidad de iniciar una segunda fase de apoyo y seguimiento de los resultados obtenidos en la primera fase.
31. La OIT está elaborando el material de promoción necesario para explicar la manera en que deben aplicarse los nuevos instrumentos. Se mejorará el sitio web de la OIT con el objeto de facilitar el intercambio global de conocimientos sobre la elaboración de perfiles y programas nacionales en materia de SST, de modo que incluya una página especial en la que se muestren los progresos realizados en la elaboración de esos perfiles y programas nacionales.
32. Los especialistas de la estructura exterior de la OIT en materia de SST están promoviendo la ratificación y la aplicación del Convenio mediante una estrategia basada en cuatro etapas: 1) elaboración de un perfil nacional sobre SST; 2) examen de la situación y de los sistemas nacionales de SST; 3) formulación y puesta en práctica de un programa nacional de SST, y 4) examen y reformulación de los programas nacionales de SST. La ratificación y aplicación del Convenio garantizará el compromiso nacional con sus objetivos, reforzará la importancia de la SST en las cuestiones laborales nacionales, y suscitará el interés de los donantes a través de programas de cooperación técnica. En la reunión de expertos celebrada en Ginebra se examinaron los progresos realizados, a escalas regional y nacional, por las oficinas exteriores de la OIT en materia de SST⁸. Se señaló que, si bien los avances recientes eran satisfactorios en muchos países, era necesario realizar mayores

⁸ Mientras que en la mayoría de los países de Asia Oriental se han creado, mediante consultas tripartitas, grupos de trabajo especiales para la elaboración de perfiles y programas en materia de SST, en Asia Meridional se han logrado progresos más limitados. Diez países de América Latina cuentan en este momento con un PTDP que incluye un componente sobre seguridad en el trabajo. Por lo que respecta a Europa Oriental y Asia Central, los perfiles nacionales de once países ya están disponibles y cinco países han elaborado sus PTDP incorporando un componente sobre SST. Los indicadores del rendimiento incluyen la elaboración de perfiles y programas nacionales en materia de SST, la modernización tripartita del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, un sistema de gestión de la SST y la modernización de las inspecciones del trabajo. Por lo que respecta a los países del Caribe, en Trinidad y Tobago, se han introducido nuevas leyes sobre SST y en la mayoría de los países se están elaborando perfiles nacionales en materia de SST. Salvo en Burkina Faso y en Nigeria, los progresos registrados en Africa han sido muy limitados.

esfuerzos como, por ejemplo, garantizar que las prioridades en materia de SST se reflejen en los programas de trabajo decente por país.

Necesidades en materia de cooperación técnica

33. Los progresos registrados reflejan mayor interés en adoptar y aplicar la estrategia básica formulada en el Convenio núm. 187 y en la Recomendación núm. 197. Es, sin embargo, urgente promover el enfoque básico de estos instrumentos en regiones como África y Asia Meridional, así como prestar asistencia a los Estados Miembros que hayan hecho el esfuerzo de elaborar un perfil nacional describiendo su situación en materia de SST, de modo que puedan tomar medidas concretas al respecto. Según se señala en un documento que la Comisión de Cooperación Técnica del Consejo de Administración deberá examinar en la presente reunión ⁹, la calidad del programa de cooperación técnica sobre seguridad en el trabajo ha ido empeorando de forma constante.

El camino que se ha de seguir

34. La OIT deberá perseverar en sus esfuerzos por desarrollar una estrategia clara y coherente para la promoción y aplicación del Convenio núm. 187, de manera que las cuestiones relativas a la SST ocupen un lugar destacado en los programas nacionales. Ello contribuirá asimismo a que los países evalúen su situación a escala nacional — incluida su legislación — en lo que respecta a otros instrumentos fundamentales en materia de SST, así como los progresos realizados con miras a su aplicación. En este sentido, el Estudio general que la Comisión de Expertos preparará para su examen en la CIT de junio de 2009 — el cual versará sobre el Convenio núm. 155 y su Recomendación conexa — ofrecerá información actualizada sobre la legislación y la práctica de los países en este ámbito tan importante, información que a su vez será incorporada a la estrategia.

Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)

35. De conformidad con la resolución relativa a la promoción de la ratificación del Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007, la Oficina ya inició la elaboración del material de promoción y de las herramientas de sensibilización sobre el Convenio con miras a mejorar la comprensión del Convenio, y de la Recomendación núm. 199 que lo complementa, por parte de las administraciones nacionales y de las organizaciones representativas de los propietarios de buques pesqueros y de los pescadores. No hay que olvidar que el nuevo Convenio no sólo revisa una serie de normas existentes, como las referidas a la edad mínima de los pescadores, el período de validez de los certificados médicos o el requisito de llevar siempre una lista de tripulantes, sino que también regula, por primera vez, varios aspectos relacionados con las condiciones de empleo de los pescadores, por ejemplo las horas de descanso, la repatriación, la protección de la salud, la asistencia médica y la seguridad social. Asimismo, en el Convenio se prevén importantes mecanismos para la aplicación flexible de las normas — como cláusulas sobre aplicación progresiva de las disposiciones y aplicación del principio de equivalencia substancial — que mejorarán las perspectivas de una pronta ratificación del mismo.
36. El sector de la pesca constituye el medio de subsistencia de decenas de millones de personas. El Convenio núm. 188 y la Recomendación núm. 199 contribuirán a garantizar el trabajo decente para la mano de obra, a menudo vulnerable e insuficientemente protegida, de este sector con características únicas. La elaboración de las leyes nacionales, los reglamentos y demás medidas exigidas por el Convenio requerirán la asistencia técnica de

⁹ Documento GB.301/TC/2, párrafos 39 y 40.

la Oficina, por ejemplo para elaborar la legislación nacional y para el desarrollo de capacidades en los organismos gubernamentales y en las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

37. La Oficina, en estrecha colaboración con el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, la Oficina de Actividades para los Trabajadores, otros departamentos técnicos pertinentes de la OIT en Ginebra y en las oficinas exteriores, y el Centro de Formación de Turín, está iniciando una campaña de promoción de las nuevas normas del sector pesquero a través del Servicio de las Actividades Sectoriales. En esta campaña los interlocutores sociales prestan asesoramiento mediante un proceso especial de consultas. Este proceso debe mucho a la atmósfera constructiva y al talante de colaboración que predominó en los debates relativos al Convenio y la Recomendación sobre el trabajo en la pesca que tuvieron lugar en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En él se tendrán en cuenta las cuatro resoluciones sobre el sector pesquero adoptadas por la Conferencia en dicha reunión. La Oficina seguirá solicitando contribuciones externas y utilizándolas de forma eficiente; ya ha recibido una contribución de España para realizar actividades en determinados países de África y de América Latina, y ha recibido otra de la República de Corea para realizar un seminario regional destinado a poner en marcha las actividades de promoción en Asia.
38. A pesar de las diferencias en lo referente al ámbito de aplicación de cada uno de ellos, el Convenio sobre el trabajo marítimo y el Convenio núm. 188 presentan varias similitudes. Así pues, la Oficina se propone coordinar las actividades de promoción del Convenio núm. 188 con la actual campaña de ratificación del Convenio sobre el trabajo marítimo ¹⁰.

2. Mejorar la coherencia, la integración y la eficacia del sistema de control de la OIT gracias a una comprensión más adecuada de la dinámica de dicho sistema

Objeto y alcance de la reseña sobre el sistema de control de la OIT a la luz de la discusión celebrada en la 300.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2007)

39. De conformidad con el plan de acción provisional adoptado en su 300.^a reunión (noviembre de 2007), el Consejo de Administración aprobó la presentación en esta reunión de una reseña sobre los vínculos existentes entre los distintos procedimientos relativos a los convenios ratificados (artículos 22, 24 y 26 de la Constitución) y el procedimiento especial para el examen de quejas por violación del ejercicio de la libertad sindical ¹¹. Al presentar esta propuesta, la Oficina destacó que hasta la fecha no se había procedido a una descripción global del sistema de control, y que la aplicación de una estrategia a largo plazo para reforzar la incidencia del sistema de normas de la OIT presupone que los

¹⁰ Documento GB.300/3/1.

¹¹ Véase el documento GB.300/LILS/6, párrafos 47 a 51 y párrafo 80, II, 2). En un principio estaba previsto que en la reseña también se incluyeran los procedimientos relativos a la obligación de presentar memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19 de la Constitución). Sin embargo, en su 300.^a reunión, el Consejo de Administración acordó que, una vez se conocieran los resultados de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, se determinarían la forma y el momento oportuno para examinar esta cuestión.

mandantes comprendiesen mejor los vínculos existentes entre los diferentes procedimientos de control.

40. Para la elaboración de esta reseña se han tenido en cuenta las siguientes observaciones formuladas al respecto por los miembros de la Comisión LILS: i) además de los vínculos, también deberán tenerse en cuenta las diferencias existentes entre los distintos procedimientos; el propósito de este ejercicio no sólo debería ser mejorar la comprensión del sistema de control, sino también determinar posibles debilidades e incoherencias a fin de introducir los ajustes necesarios¹²; ii) aunque es necesario explicar el propósito y los mecanismos del sistema a fin de disipar los malentendidos que pueda haber respecto de los distintos procedimientos, la política acordada consiste en que dicha discusión se mantenga en los propios órganos de control antes de celebrarse en el Consejo de Administración¹³; iii) es necesario centrarse en la dinámica y en los vínculos existentes entre los diferentes procedimientos. Una reseña de estas características servirá para mejorar la coherencia del sistema de control y tal vez resulte de utilidad en la discusión actual sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT¹⁴.
41. La dinámica del sistema de control puede examinarse desde un punto de vista histórico y procesal, pero también desde un punto de vista sustantivo y práctico. Dadas las limitaciones impuestas por el espacio y el tiempo disponibles, y la índole tan diversa de las observaciones recién indicadas, la reseña que se ofrece a continuación se limita a examinar la dinámica del sistema de control con una perspectiva histórica y procesal.

2.1. Reseña sobre el sistema de control de la OIT

2.1.1. Evolución del sistema de control de la OIT desde 1919

42. Las disposiciones constitucionales relativas al control de la aplicación de los convenios ratificados — la obligación de presentar memorias anuales sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados y los procedimientos para la presentación de quejas y reclamaciones — están vigentes desde que fueron establecidas por primera vez en la Constitución de 1919. Con todo, el sistema de control ha sufrido cambios importantes a lo largo de los años, principalmente mediante decisiones adoptadas por la Conferencia y el Consejo de Administración. También los organismos de control han adoptado una serie de medidas relacionadas con sus propios métodos de trabajo y procedimiento.
43. El primer acontecimiento importante fue la creación en 1926 de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en virtud de la misma resolución de la Conferencia¹⁵. Cuando se creó la OIT, se pensaba que el control de la aplicación de los convenios

¹² Véanse las observaciones de los miembros empleadores, documento GB. 300/13, párrafos 49 y 50.

¹³ Véanse las observaciones de los miembros trabajadores, *ibid.*, párrafo 59.

¹⁴ Véanse las observaciones formuladas por el grupo africano, *ibid.*, párrafo 63; por el grupo de los PIEM, párrafo 68; por el GRULAC, párrafo 74; y por la representante del Gobierno de Francia, párrafo 84.

¹⁵ *Resolución sobre los medios que empleará la Conferencia para sacar provecho de las memorias presentadas con arreglo al artículo 408 del Tratado de Versalles*, CIT, octava reunión (1926), vol. I, anexo VII, pág. 429; conforme a la resolución, las dos comisiones se denominaron «Comisión de la Conferencia» y «Comisión de Expertos» respectivamente.

ratificados lo realizaría la propia Conferencia a través del resumen de las memorias anuales que el Director General le sometería. No obstante, en los primeros seis años el pleno de la Conferencia no pudo examinar a fondo este resumen por carecer de los medios necesarios para ello ¹⁶. Por ello se sugirió la necesidad de instaurar un mecanismo específico para llevar a cabo dicho examen.

44. Simultáneamente, se recalcó la distinción entre los procedimientos para el examen de las memorias presentadas por los Estados Miembros y los procedimientos relativos a las quejas y reclamaciones. Las memorias anuales se consideraban como medios para proporcionar e intercambiar información entre los Estados Miembros y, por consiguiente, el procedimiento para su examen difería fundamentalmente de los procedimientos relativos a las quejas y reclamaciones. En efecto, conforme a la resolución de la Conferencia mencionada en el párrafo precedente, el mandato de la CEACR consistía en hacer «el mayor y mejor uso de la información contenida en las memorias presentadas por los Estados Miembros».
45. La presentación de las dos primeras reclamaciones en 1924 y en 1931 abrió una serie de cuestiones prácticas con respecto a las modalidades procesales previstas en la Constitución. Se estimó que se requerían algunas reglas para salvaguardar los derechos de las asociaciones profesionales y la libertad de acción del Consejo de Administración. Así pues, en **1932** el Consejo de Administración adoptó un Reglamento sobre la aplicación del procedimiento de reclamación ¹⁷. En las discusiones previas a la adopción de este Reglamento, los miembros del Consejo de Administración insistieron en la necesidad de establecer una distinción clara entre el procedimiento para el examen de las reclamaciones y el procedimiento aplicable al examen de las quejas.
46. El siguiente acontecimiento importante relacionado con el sistema de control se produjo con las enmiendas a la Constitución, introducidas en **1946**. Por ellas se introdujeron varios cambios significativos en los artículos 19 y 22, en particular: i) la obligación de informar a las autoridades nacionales competentes sobre las medidas tomadas para la presentación de los instrumentos recién adoptados; ii) la obligación de presentar memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, cuando así lo solicitase el Consejo de Administración, y iii) la obligación de comunicar información y las memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 22. Se revisaron los respectivos mandatos de la Comisión de la Conferencia y de la CEACR con el objeto de reflejar las dos primeras obligaciones antes indicadas. Asimismo, se introdujeron otras modificaciones en el procedimiento aplicable a la presentación de quejas en virtud del artículo 26.
47. El tercer acontecimiento importante relacionado con el sistema de control se produjo en **1950**. Tras la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), la OIT instauró, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), un procedimiento para el examen de los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales, que suponía la creación de un nuevo órgano de control, la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. También se acordó que el ECOSOC remitiera al Consejo de Administración todos los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales que recibieran las Naciones Unidas contra Estados Miembros de la OIT. La finalidad de este nuevo procedimiento era facilitar la realización de investigaciones imparciales y rigurosas

¹⁶ Véase la Nota elaborada por la Oficina, CIT, octava reunión (1926), vol. I, anexo V, pág. 395.

¹⁷ El Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones ha sido objeto de sucesivas modificaciones en 1938, 1980 y, la más reciente, en 2004.

sobre hechos concretos aducidos en los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales. El hecho de que el principio de la libertad sindical hubiera sido consagrado por la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, y de que desempeñara un papel tan importante en la estructura tripartita de la OIT, permitía presentar alegatos sobre la violación de los derechos sindicales contra cualquier Estado Miembro de la OIT, independientemente de que hubieran ratificado o no los convenios pertinentes. Por otra parte, ningún alegato podía remitirse a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical sin el consentimiento del Gobierno interesado¹⁸. Se insistió en que los nuevos procedimientos no reemplazarían en modo alguno las disposiciones constitucionales aplicables a la presentación de reclamaciones y de quejas.

48. En 1951 el Consejo de Administración creó el Comité de Libertad Sindical (CLS). En un principio, el examen de las quejas por éste tenía por objetivo determinar si dichas quejas debían remitirse al Consejo de Administración para un examen más en profundidad, en cuyo caso se intentaba obtener el consentimiento del gobierno interesado para remitir los alegatos a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. El examen de las quejas por parte del CLS, a diferencia del examen por la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, no requería el consentimiento previo del gobierno interesado. Muy pronto el CLS se convirtió en el principal órgano responsable de examinar las quejas sobre la violación de los derechos de libertad sindical, por una serie de razones, incluyendo la dificultad de obtener el consentimiento de los gobiernos para remitir los casos a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical; el carácter formal de la investigación llevada a cabo por esta Comisión, y la mejora sustancial de los procedimientos del CLS, lo cual permitió emprender el examen de mayor número de quejas. Hasta la fecha, el CLS ha examinado alrededor de 2.600 quejas, mientras que la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical solamente ha examinado seis.
49. Tras la introducción del procedimiento especial en materia de libertad sindical, las novedades relativas al sistema de control tuvieron que ver con el funcionamiento de los dispositivos de control existentes.
50. A mediados del decenio de 1950 se adoptaron las primeras decisiones encaminadas a mejorar la capacidad de la CEACR y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia para hacer frente a una carga de trabajo creciente. Convendría destacar dos de estas decisiones. En primer lugar, se introdujo paulatinamente una división del trabajo entre la Comisión de la Conferencia y la CEACR. Inicialmente ambas Comisiones examinaban de forma sucesiva todas las cuestiones planteadas en las memorias anuales. Sin embargo, en 1955 la Comisión de la Conferencia adoptó el *principio del examen selectivo*¹⁹ de modo que pudiera concentrarse solamente en aquellos casos en que la CEACR hubiera advertido la existencia de discrepancias claras entre los convenios ratificados, por una parte, y la legislación y la práctica nacionales, por otra. En segundo lugar, en 1959 el Consejo de Administración decidió prolongar de uno a dos años el ciclo de presentación de memorias.
51. A partir del decenio de 1960, el control de la aplicación de los convenios ratificados — que hasta entonces se hacía principalmente mediante el procedimiento de control regular — se basó con creciente frecuencia en la utilización de los procedimientos para la presentación

¹⁸ Fue así como se llegó a una solución de compromiso entre los partidarios de la dimensión universal de las actuaciones de la OIT en relación con todos sus Miembros en lo referente a la libertad sindical y los que consideran que la OIT solamente puede intervenir una vez ratificados los convenios pertinentes.

¹⁹ CIT, *Actas*, 38.ª reunión, 1955, pág. 582, párrafos 6 y 7.

de quejas y reclamaciones. En 1961 se creó la primera Comisión de encuesta a raíz de una queja presentada por un Estado Miembro contra otro. Las organizaciones de empleadores y trabajadores comenzaron a utilizar más a menudo el procedimiento de presentación de reclamaciones en 1965. Hasta la fecha se han presentado en total 24 quejas y 123 reclamaciones.

52. Además de otros ajustes realizados en los procedimientos de presentación de memorias, el hecho más destacado en el decenio de 1970 fue la mayor participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en los procedimientos de control. La Conferencia adoptó al respecto dos resoluciones, la primera en 1971 y la segunda en 1977, para reforzar el tripartismo en todas las actividades de la OIT, incluso en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo ²⁰. Estas resoluciones propiciaron la adopción de varias medidas destinadas a fomentar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los procedimientos de control. Además, en 1976 se adoptó el Convenio núm. 144 para intensificar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores a escala nacional en todas las actividades de la OIT relativas a las normas, incluida la elaboración de memorias por parte de los Estados Miembros con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución. En 1976 el Consejo de Administración decidió prolongar de dos a cinco años el ciclo de presentación de memorias sobre los convenios (salvo en el caso de los convenios más importantes) y, aprobó toda una serie de salvaguardias para que esta prórroga no mermase en nada la eficacia del sistema de control. Así, por ejemplo, la CEACR debía examinar las observaciones que las organizaciones de empleadores y de trabajadores enviaran directamente a la Oficina incluso en los años en que no correspondiera enviar memoria alguna. El ciclo de presentación de memorias se modificó de nuevo en dos oportunidades, primero 1976 y luego en 1993 ²¹.
53. Tras el informe presentado por el Director General en la 80.^a reunión de la Conferencia (1994) ²² el Consejo de Administración, en el marco general de las mejoras realizadas en las actividades normativas de la OIT, ha deliberado regularmente sobre el funcionamiento del sistema de control con miras a reforzar la eficacia y el impacto de los mecanismos correspondientes. En la 292.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2005) se presentó una reseña de las discusiones y decisiones pertinentes a este respecto ²³.

2.1.2. Reseña de las características específicas de cada procedimiento de control

54. El sistema de control comprende diversos procedimientos con objetivos bien definidos en cada caso. En primer lugar, el mecanismo regular de control, que se basa en las memorias presentadas periódicamente por los Estados Miembros, garantiza la evaluación continua de

²⁰ Resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, CIT, 56.^a reunión, junio de 1971; Resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en los procedimientos de la OIT para la supervisión de las normas internacionales y de los programas de cooperación técnica, CIT, 63.^a reunión, junio de 1977.

²¹ En el documento GB.298/LILS/4, párrafos 31 y 32, se hace una recapitulación de los diversos ajustes realizados en los procedimientos relativos a la elaboración de las memorias, incluido el ciclo de presentación de las memorias, con arreglo a las decisiones del Consejo de Administración.

²² *Preservar los valores, promover el cambio – La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Memoria del Director General (Parte I), CIT, 81.^a reunión, 1994.

²³ Véase el documento GB.292/LILS/7, párrafos 22-34.

la aplicación por parte de los Estados Miembros de los convenios internacionales del trabajo ratificados (con sus dificultades y progresos). Este procedimiento combina el examen objetivo de las memorias presentadas, que compete a la CEACR, con un diálogo tripartito en la Comisión de la Conferencia. Esta continuidad se ha mantenido a pesar de la prórroga del ciclo de presentación de memorias, en particular, gracias a la adopción de las disposiciones necesarias para fomentar la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores mediante la presentación de observaciones. En segundo lugar, los procedimientos especiales de control, que se basan en los diferentes tipos de quejas, se centran en los problemas específicos conforme van surgiendo y son principalmente las organizaciones de empleadores y trabajadores las que se encargan de impulsar esos procedimientos. Su objetivo principal consiste en resolver casos particulares que generalmente implican cuestiones de hecho y de derecho complejas, lo cual explica que requieran un examen pormenorizado por parte de un órgano especialmente constituido a tal efecto. A cada uno de estos procedimientos especiales de control corresponden un mandato y características específicos. Los procedimientos de reclamación y de queja se aplican en los casos en que se alega el incumplimiento de los convenios ratificados. El procedimiento de reclamación permite obtener un pronunciamiento relativamente rápido de un órgano tripartito; en cambio, el procedimiento para el examen de una queja por parte de una Comisión de encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución puede requerir mucho tiempo y desembocar en la adopción de medidas importantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución. El ámbito de aplicación del procedimiento especial es mucho más amplio en los casos que se refieren a la libertad sindical. En efecto, dicho procedimiento es aplicable con independencia de que el país interesado haya ratificado o no los convenios pertinentes, y el examen de las quejas se realiza a la luz de los principios de la libertad sindical.

55. En el cuadro que figura a continuación se ofrece una reseña esquemática de las principales características que distinguen entre sí los diferentes procedimientos de control ²⁴.

²⁴ En el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* (edición revisada), 2006, se describen todos los procedimientos de control. Para más información sobre el procedimiento especial en materia de libertad sindical véase, en particular, el anexo I de la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, (quinta edición revisada), 2006.

	Mecanismo regular de control	Procedimientos especiales de control	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados	Reclamaciones en la que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados
Bases constitucionales	Artículos 22 y 23	Artículos 24 y 25	Artículos 26 a 29 y 31 a 34
Otras bases jurídicas	i) Resolución de la Conferencia de 1926; ii) artículo 7 del Reglamento de la Conferencia; iii) decisiones del Consejo de Administración; iv) decisiones de los órganos de control sobre sus procedimientos y métodos de trabajo.	Reglamento relativo al procedimiento de reclamaciones adoptado por el Consejo de Administración (modificado por última vez en su 291.ª reunión, noviembre de 2004)	El Consejo de Administración dejó a decisión del órgano de control competente la determinación del procedimiento.
Inicio del procedimiento	Obligación de los Miembros de presentar memorias (artículo 22) sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados, de conformidad con el formulario de memoria y el ciclo de presentación de memorias establecido por el Consejo de Administración. Observaciones presentadas por las organizaciones de empleadores y trabajadores (artículo 23). En 2006 se solicitó un total de 2.935 memorias: el 64 por ciento de estas memorias se solicitaron dentro del ciclo de presentación (un 2,8 por ciento eran primeras memorias); el 36 por ciento de las memorias se solicitaron fuera del ciclo de presentación, principalmente porque su presentación se había retrasado, aunque los órganos de control solicitaron el 3,1 por ciento de las memorias por otros motivos.	Reclamación presentada por una asociación profesional de empleadores o trabajadores en la que se alega que un Miembro no ha adoptado medidas satisfactorias para el cumplimiento de un convenio satisfactorio de un convenio ratificado. Hasta la fecha se han presentado 123 reclamaciones.	Principio de la libertad sindical consagrado en el Preámbulo de la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia i) Disposiciones adoptadas de común acuerdo por el Consejo de Administración y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en enero y febrero de 1950; ii) decisiones adoptadas por el Consejo de Administración; iii) decisiones adoptadas por los propios órganos de control. ii) Inicio del procedimiento: Quejas presentadas ante la Oficina contra un Miembro de la OIT, directamente o a través de las Naciones Unidas, por organizaciones de empleadores o de trabajadores, o por gobiernos; las quejas pueden presentarse independientemente de que el país interesado haya ratificado los convenios sobre la libertad sindical. ii) Inicio del procedimiento – condiciones específicas: Comisión de Investigación y de Conciliación: Pueden presentarse quejas contra un Miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT; Quejas que el Consejo de Administración, la Conferencia (tras recibir el informe de su Comisión de Verificación de Poderes), o el ECOSOC estiman oportuno remitir a la Comisión de Investigación y de Conciliación. En principio, ninguna queja puede remitirse a la Comisión sin el consentimiento del gobierno interesado. Comité de Libertad Sindical (CLS): La Comisión de Verificación de Poderes puede proponer por unanimidad que la cuestión planteada en una protesta relativa a la composición de una delegación a la Conferencia se remita al CLS, y la Conferencia resolverá sobre dicha propuesta.

	Procedimientos especiales de control		
	Mecanismo regular de control	Reclamaciones en la que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical
Organos de control competentes	<p>Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados</p> <p>Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (Resolución de la Conferencia de 1926)</p> <p>Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (Resolución de la Conferencia de 1926)</p>	<p>Comités tripartitos del Consejo de Administración (Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones)</p> <p>Comisiones de encuesta (párrafo 3 del artículo 26)</p>	<p>CLS (Decisión del Consejo de Administración de 1951, 117.ª reunión)</p> <p>Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (Decisiones del Consejo de Administración de 1950 (110.ª reunión) y del ECOSOC por las que se aceptan, en nombre de las Naciones Unidas, los servicios de la OIT y de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical)</p>
Naturaleza y mandato del órgano de control	<p>Organo permanente</p> <p>Examina las memorias anuales (artículo 22) sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados.</p> <p>Elabora un informe que el Director General presenta al Consejo de Administración y a la Conferencia.</p> <p>(Decisión del Consejo de Administración, 103.ª reunión, 1947)</p>	<p>Organo tripartito ad hoc del Consejo de Administración</p> <p>Examina las reclamaciones que el Consejo de Administración estime admisibles.</p> <p>Presenta al Consejo de Administración un informe en el que figuran las conclusiones y recomendaciones sobre el fondo del caso. (Párrafo 1 del artículo 3 y artículo 6 del Reglamento)</p>	<p>Organo tripartito permanente del Consejo de Administración</p> <p>Examina los alegatos de violación de la libertad sindical a fin de determinar si una legislación o una práctica concreta se ajustan a los principios de la libertad sindical y de negociación colectiva.</p> <p>Presenta un informe al Consejo de Administración. (Decisión del Consejo de Administración de 1951; párrafo 6 de la Recopilación).</p> <p>El CLS ha examinado unas 2.600 quejas.</p>
	<p>Organo permanente de la Conferencia</p> <p>Examina las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a los convenios ratificados.</p> <p>Presenta un informe a la Conferencia.</p> <p>(Artículo 7 del Reglamento de la Conferencia)</p>	<p>Organo ad hoc</p> <p>Examina detenidamente la queja que le remite el Consejo de Administración.</p> <p>Elabora un informe en el que se presentan los resultados de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos, así como las recomendaciones con respecto a las medidas que debieran adoptarse, y a los plazos correspondientes. (Artículo 28 de la Constitución)</p> <p>La Comisión de encuesta ha examinado 11 quejas.</p>	<p>Organo permanente</p> <p>Examina alegatos de violaciones de la libertad sindical.</p> <p>En su calidad de órgano de investigación, deberá determinar la veracidad de los hechos.</p> <p>Está facultado para discutir situaciones con los gobiernos interesados a fin de resolver las dificultades mediante acuerdo.</p> <p>Presenta un informe al Consejo de Administración. (Decisión del Consejo de Administración de 1950)</p> <p>La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical ha examinado seis quejas.</p>

Mecanismo regular de control		Procedimientos especiales de control		
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados	Reclamaciones en la que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical
Organos de control competentes	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia	Comisiones de encuesta	Comité de Libertad Sindical (CLS)
Composición	El Consejo de Administración nombra los Miembros a propuesta del Director General. Se les escoge, a título personal, de entre personalidades independientes, totalmente imparciales y habida cuenta de su competencia técnica.	Los miembros gubernamentales y miembros empleadores y trabajadores de la Comisión forman parte de las delegaciones nacionales a la Conferencia.	El Consejo de Administración nombra los Miembros a propuesta del Director General. Se les escoge, a título personal, por su imparcialidad, integridad y la consideración de que gozan.	El Consejo de Administración nombra los Miembros a propuesta del Director General teniendo en cuenta sus calificaciones personales y su independencia. El Consejo de Administración dio su autorización para que los miembros de la Comisión desempeñen su cometido mediante grupos de discusión formados por un máximo de cinco miembros y un mínimo de tres.
Información examinada	Información por escrito sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los convenios ratificados, que incluye: i) las memorias solicitadas en virtud del artículo 22; ii) los comentarios presentados por las organizaciones de empleadores y trabajadores en virtud del artículo 23; iii) otro tipo de información, por ejemplo, legislación pertinente o informes de misión.	Información por escrito sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los convenios ratificados, que incluye: i) el informe de la CEACR; ii) la información facilitada por los gobiernos. Información verbal sobre el caso de que se trate facilitada por el Gobierno interesado y por los miembros de la Comisión.	Información verbal y por escrito. Aparte de la información suministrada por las partes, las Comisiones de encuesta pueden tomar todas las medidas que sean necesarias para recopilar información completa y objetiva sobre las cuestiones de que se trate (como, por ejemplo, información facilitada por otros Miembros, audiencias de las partes y audiencias de testigos, o visitas al país realizadas por la Comisión).	Para determinar la veracidad de los hechos, la Comisión tiene libertad para examinar las pruebas aportadas por cualquiera de las partes interesadas (por ejemplo, información facilitada por terceros, audiencias de las partes y audiencias de testigos o visitas al país). Todas las discusiones que tengan por objeto «resolver las dificultades mediante acuerdo» deberán celebrarse con el gobierno de que se trate.

Organos de control competentes	Mecanismo regular de control		Procedimientos especiales de control	
	Memorias sobre la aplicación de convenios ratificados	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)	Reclamaciones en la que se alega el incumplimiento de convenios ratificados	Quejas en las que se alega la violación de la libertad sindical
Situación del informe	<p>Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)</p> <p>El Consejo de Administración toma nota del informe y lo envía a la Conferencia. Publicación del informe.</p>	<p>Comisión de Libertad Sindical (CLS)</p> <p>El informe se presenta al Consejo de Administración para su discusión y aprobación. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT.</p>	Comisiones de encuesta	Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical
Resultado	<p>La CEACR formula comentarios como parte de un diálogo continuo sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica, de convenios ratificados y, si procede, expresa su «satisfacción» e «interés».</p> <p>La Comisión de la Conferencia formula conclusiones sobre casos individuales.</p> <p>A petición del gobierno, la Oficina presta asistencia técnica teniendo en cuenta dichos comentarios.</p>	<p>El Consejo de Administración notifica a la partes las decisiones del Consejo de Administración relativas a la reclamación, incluyendo la decisión de publicar la reclamación y la respuesta del gobierno, en virtud del artículo 25.</p> <p>Posible seguimiento por la CEACR.</p>	<p>El Director General comunica el informe a las partes interesadas y al Consejo de Administración, que toma nota del mismo. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT, en virtud del artículo 29 de la Constitución.</p> <p>Los gobiernos interesados deberán informar al Director General en un plazo de tres meses si aceptan o no las recomendaciones y, de no aceptárlas, si desean someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.</p> <p>De no darse cumplimiento a las recomendaciones, el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones (artículo 33). Posible seguimiento por la CEACR.</p>	<p>El Director General comunica el informe al Consejo de Administración, que toma nota del mismo. Publicación del informe en el <i>Boletín Oficial</i> de la OIT.</p> <p>El Consejo de Administración puede adoptar medidas para el seguimiento de las cuestiones examinadas por la Comisión, independientemente de que la queja se refiera a un Miembro de la OIT o a un Miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT.</p> <p>Posibles recomendaciones formuladas al Consejo de Administración: i) no se requiere un examen más detenido; ii) las anomalías deberán señalarse a la atención del Gobierno; puede solicitarse al Gobierno que tome las medidas correctivas necesarias y que indique las medidas de seguimiento adoptadas; iii) se intenta obtener el consentimiento del gobierno para remitir el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación; iv) si los convenios han sido ratificados, señalar a la atención de la CEACR los aspectos legislativos planteados.</p>

2.2. Explicaciones sobre los vínculos existentes entre los procedimientos de control relativos a la aplicación de los convenios ratificados, incluido el procedimiento especial para el examen de las quejas por violación al ejercicio de la libertad sindical

2.2.1. Características generales pertinentes del sistema de control

56. El sistema en su conjunto tiene una serie de características que propician el establecimiento de vínculos entre sus diferentes componentes.
57. Todos los procedimientos de control persiguen un objetivo común: la observancia efectiva de las normas internacionales del trabajo y, en particular, de los convenios ratificados. Así pues, los vínculos entre los procedimientos de control se establecen respecto de las obligaciones libremente contraídas por los Estados Miembros mediante la ratificación de convenios. Esto se aplica también al procedimiento especial relativo a la libertad sindical, ya que, tal como se verá más adelante, este procedimiento sólo interactúa con otros procedimientos en casos en que los Estados Miembros han ratificado los convenios pertinentes.
58. Como no podía ser de otra forma en una organización tripartita, en el sistema participan, además de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyo papel ha seguido cobrando importancia a medida que el sistema se ha ido desarrollando. En el Convenio núm. 144 se formaliza el importante papel que estas organizaciones deberían desempeñar en el ámbito nacional, donde contribuyen a la adopción de medidas y ayudan respecto del examen de su aplicación. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden contribuir a la labor de la CEACR enviando sus comentarios sobre la aplicación de los convenios ratificados; asimismo pueden iniciar una acción ante un órgano de control de la OIT mediante la presentación de una reclamación con arreglo al artículo 24 de una queja con arreglo al artículo 26 (a través de un delegado de la Conferencia), o de una queja al CLS. Sus representantes participan directamente en la labor de varios órganos de control y del Consejo de Administración.
59. En virtud de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración tiene una serie de funciones específicas relativas al funcionamiento de los procedimientos de control. Entre ellas figuran la aprobación de los formularios de memoria sobre los convenios ratificados y el examen de las reclamaciones y las quejas. Asimismo, el Consejo de Administración tiene responsabilidades respecto de la eficacia general del funcionamiento y la labor de los órganos de control. En efecto, el Consejo de Administración: i) decide acerca de los mandatos de determinados órganos de control (excepto en el caso de las comisiones de encuesta y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia); ii) designa a los miembros de la mayoría de esos órganos (a propuesta del Director General en el caso de los órganos constituidos por expertos independientes), y iii) recibe todos los informes de los órganos de control, ya sea para tomar nota de ellos o para aprobarlos (con la salvedad del informe de la Comisión de la Conferencia). El Consejo de Administración siempre ha ejercido estas responsabilidades en pleno conocimiento de la distinción entre su propia función y la de los demás órganos competentes. En este sentido, les ha dejado determinar sus métodos de trabajo y procedimientos y ha aprobado sus informes previo su examen por sus miembros. Tal como se verá más adelante, el Consejo de Administración también se encarga de adoptar decisiones respecto de los vínculos entre los diversos procedimientos de control.

60. De conformidad con las funciones que le atribuye el artículo 10 de la Constitución, la Oficina también desempeña una función importante como secretaria de los órganos de control. En esa calidad, prepara el material necesario para las reuniones de esos órganos, incluidos, según proceda, los borradores de los textos que se someten a su consideración y adopción, teniendo en cuenta la labor realizada por otros órganos de control. Así pues, la Oficina contribuye, en cumplimiento de su mandato, a la coherencia de los exámenes realizados por los órganos de control. Por otro lado, la Oficina tiene responsabilidades específicas en las diversas fases precedentes al examen de los casos por los órganos de control con respecto a la obtención de información completa y apropiada de las partes. También hace un seguimiento de las observaciones formuladas por los órganos de control, especialmente a través de sus actividades de asistencia y cooperación técnica.

2.2.2. Similitudes entre los distintos procedimientos de control

61. Los procedimientos de control presentan una serie de similitudes, algunas de las cuales son especialmente pertinentes para la presente reseña general. Pese a la diversidad de procedimientos de control disponibles, las herramientas empleadas en cada uno de ellos presentan similitudes. Estas herramientas son: la presentación de información por escrito, que puede complementarse mediante información oral; las misiones *in situ*, especialmente las misiones de contactos directos; las medidas de seguimiento de las cuestiones examinadas por un órgano de control en relación con determinada queja o reclamación, y varias medidas de publicidad.

62. Por otro lado, algunos mecanismos de control presentan similitudes en cuanto a su composición y procedimiento, lo cual tiende a crear vínculos particulares entre los órganos de que se trate. Así, tanto el CLS como los comités tripartitos establecidos para examinar las reclamaciones son órganos tripartitos del Consejo de Administración que examinan las reclamaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La imparcialidad de sus exámenes respectivos está garantizada por normas similares, que excluyen del examen del caso a todo representante o nacional del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización que haya presentado la reclamación²⁵. En la nota introductoria al Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones se hace referencia a ciertos principios sentados por el CLS en relación con las cuestiones de la admisibilidad y la prescripción de las quejas, que pueden aplicarse por analogía al procedimiento relativo a las reclamaciones²⁶. Los dos órganos de investigación del sistema — la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y las comisiones de encuesta — también presentan varias similitudes en relación con su composición (la independencia y las calificaciones de sus miembros) y sus procedimientos (ambas comisiones recurren a medios similares para recabar información completa y objetiva). También comparten el mandato de investigar los hechos relativos a los alegatos de incumplimiento.

²⁵ Párrafo 1 del artículo 3 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, y párrafo 10 del anexo I de la *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, op. cit.

²⁶ Párrafos 10 y 16 de la nota introductoria al Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, adoptada por el Consejo de Administración en su 291.ª reunión (noviembre de 2004).

2.2.3. Vínculos

63. Como se señaló anteriormente, cada vez que la Conferencia y el Consejo de Administración decidieron complementar el marco institucional del sistema de control, se insistió en la naturaleza singular de cada procedimiento. Esto significaba que el examen de las cuestiones con arreglo a un procedimiento no impediría incoar otro procedimiento con respecto a las mismas cuestiones. Por otro lado, existe una necesidad inherente de coordinación y coherencia entre la labor de los diversos órganos de control con el fin de lograr el objetivo común de la observancia efectiva de las normas internacionales del trabajo. Así, esta necesidad ha llevado al establecimiento de vínculos entre los procedimientos.
64. Los vínculos existentes entre los procedimientos de control se establecen en tres planos: a) la remisión de cuestiones al órgano de control competente; b) la suspensión o conclusión de un procedimiento de control tras el inicio de otro procedimiento, y c) el examen por otros órganos de control y, en particular, por la CEACR, del curso dado a las recomendaciones formuladas por los órganos de control en casos específicos.

Remisión

En el contexto de una reclamación con arreglo al artículo 24

65. Con arreglo al párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, el Consejo de Administración puede iniciar el procedimiento de queja de oficio. Uno de los objetivos de esta disposición, que ya figuraba en la Constitución original de 1919, era posibilitar que el Consejo de Administración iniciase un procedimiento de queja en vista de una reclamación presentada por una asociación profesional con arreglo al artículo 24. Esta forma específica de iniciar un procedimiento de queja se concretó aun más en la primera versión del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones adoptada en 1932. El artículo 10 del vigente Reglamento se insertó para posibilitar que el Consejo de Administración, al recibir una reclamación, adoptase en cualquier momento el procedimiento de queja previsto en el artículo 26. Cuando el Reglamento se revisó en 1980, se decidió mantener esta disposición «tanto con el fin de señalar la atención hacia esa posibilidad como con el de dejar en claro que un procedimiento de queja en curso de tramitación con arreglo al artículo 24 no era óbice para la iniciación de procedimiento de queja con arreglo al artículo 26»²⁷. Hasta la fecha, el Consejo de Administración se ha acogido a esta posibilidad en dos ocasiones²⁸.
66. Con arreglo a los párrafos 1 a 3 del artículo 3 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, si el Consejo de Administración considera una reclamación admisible, puede optar por uno de los tres cauces de actuación siguientes: i) remitirla a un comité tripartito, que constituye la línea más habitual; así, hasta la fecha se han establecido 87 comités tripartitos; ii) remitir al CLS²⁹ cualquier aspecto de una

²⁷ Documento GB.212/14/21, párr. 45.

²⁸ En uno de esos casos, la reclamación ya había sido examinada por un comité tripartito. Al examinar el informe del comité tripartito, el Consejo de Administración decidió establecer una comisión de encuesta que, en el transcurso de su examen, hizo hincapié en que su labor no consistía en revisar las conclusiones del comité tripartito que había examinado la reclamación, sino en llevar a cabo su propia investigación.

²⁹ La posibilidad de remisión al CLS, de conformidad con los artículos 24 y 25 de la Constitución, se introdujo cuando el Reglamento se revisó en 1980 a la luz de la *Resolución sobre la promoción*,

reclamación relativa a un convenio que trate de derechos sindicales, en cuyo caso el CLS examinará el caso aplicando sus propios métodos de trabajo y procedimiento; sus conclusiones y recomendaciones se publicarán en un informe distinto del informe sobre las quejas examinadas con arreglo al procedimiento especial; se han realizado hasta la fecha 16 remisiones de este tipo, y iii) si la reclamación se refiere a asuntos o alegatos similares a los que hayan sido objeto de una reclamación anterior, aplazar la designación del comité tripartito hasta que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones haya examinado el curso dado a las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración en relación con la reclamación anterior; el Consejo de Administración todavía no ha recurrido formalmente a esta posibilidad.

En el contexto de una queja relativa a la aplicación de convenios ratificados sobre libertad sindical

67. Según se indicaba en el cuadro *supra*, en principio no se puede remitir una queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical sin el consentimiento del gobierno interesado. Sin embargo, este consentimiento no es necesario si se trata de una queja relativa a un convenio ratificado, en cuyo caso el Consejo de Administración puede designar la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical como comisión de encuesta con arreglo al artículo 26 de la Constitución. Esta posibilidad de que dispone el Consejo de Administración se refleja en los seis informes de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Aunque el Consejo de Administración no se ha acogido nunca a esta posibilidad, en una ocasión hizo uso de las similitudes existentes entre ambas comisiones³⁰.
68. En ocho casos en que las quejas presentadas con arreglo al artículo 26 se referían a cuestiones relacionadas con el incumplimiento de convenios ratificados sobre libertad sindical ya pendientes ante el CLS, el Consejo de Administración pidió la recomendación de este último acerca de si la queja presentada con arreglo al artículo 26 debía remitirse a una comisión de encuesta. En cuatro de estos casos, la remisión a una comisión de encuesta no se consideró apropiada a la luz de la información obtenida mediante las misiones en los países. Estos casos siguieron sometidos al examen del CLS. En dos casos, el CLS recomendó la remisión de la queja a una comisión de encuesta, recalcando que correspondía al Consejo de Administración adoptar una decisión sobre la recomendación y las modalidades de ejecución. En los dos casos restantes, el CLS se limitó a subrayar que correspondía al Consejo de Administración decidir sobre la remisión de la queja a una comisión de encuesta. También convendría señalar que, en un caso, el Consejo de Administración decidió de oficio remitir los alegatos pendientes ante el CLS a una comisión de encuesta.

la protección y el fortalecimiento de la libertad sindical y de asociación, de los derechos sindicales y de otros derechos humanos, adoptada por la Conferencia en su 63.ª reunión.

³⁰ A la sazón, los alegatos de violación de los derechos sindicales presentados contra un país que no había ratificado los convenios sobre libertad sindical conducían al establecimiento de una comisión de investigación y de conciliación con el consentimiento del gobierno. Cuando posteriormente la Conferencia solicitó al Consejo de Administración que remitiese a una comisión de encuesta la cuestión de la observancia por ese país de otros convenios que había ratificado, el Consejo de Administración designó a las mismas personas que un mes antes había nombrado como miembros de la Comisión de Investigación y de Conciliación para que integrasen la comisión de encuesta. La comisión llevó a cabo una investigación doble y finalmente presentó dos informes al Consejo de Administración.

Suspensión o conclusión

69. Es una práctica establecida que el examen de un caso por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y, posteriormente, por la Comisión de la Conferencia se suspenda en caso de que una reclamación (artículo 24) o una queja (artículo 26) relativas al mismo caso se remitan a un comité tripartito o a una comisión de encuesta. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones reanuda su examen una vez que el Consejo de Administración ha adoptado una decisión acerca de la reclamación o la queja. Como se señalará más adelante, el examen subsiguiente del caso por la CEACR puede incluir el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el órgano que examinó la reclamación o la queja. No obstante, en los casos en que una queja se presente ante el CLS, el examen por la CEACR de algunas de las cuestiones planteadas en ella no se suspende³¹. Del mismo modo, la remisión por el Consejo de Administración de una reclamación con arreglo al artículo 24 al CLS no afecta al examen del caso por la CEACR³².
70. En el proceso conducente a la adopción, en 1932, del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones, la Oficina propuso que la decisión del Consejo de Administración de iniciar un procedimiento de queja con arreglo al párrafo 4 del artículo 26 conllevara la «conclusión» de un procedimiento de reclamación acerca del mismo asunto. Sin embargo, no se introdujo en el Reglamento norma alguna a tal fin. Por consiguiente, el Consejo de Administración ha conservado su facultad discrecional respecto de la línea de actuación aplicable en dichos casos. En una ocasión, al examinar el informe del comité tripartito respectivo, el Consejo de Administración decidió remitir las cuestiones planteadas en una reclamación a una comisión de encuesta. En vista de esta remisión, el Consejo de Administración decidió que ya no era necesario adoptar las recomendaciones del comité tripartito establecido para examinar la reclamación original. En otra ocasión, el Consejo de Administración decidió que el procedimiento de reclamación debía reanudarse una vez que el procedimiento de examen de la queja había quedado sin objeto³³.

³¹ Puede haber varias explicaciones de esta práctica establecida: i) aunque los dos órganos examinan cuestiones tanto legislativas como prácticas, sus exámenes respectivos ponen énfasis en aspectos diferentes (el CLS examina cada caso de forma específica y pone mayor énfasis en los aspectos prácticos para él, mientras que la CEACR tiende a centrarse en aspectos legislativos o en cuestiones más generales relativas a la aplicación práctica de los convenios); ii) la importancia de la libertad sindical y la necesidad conexas de prestar atención a problemas graves relacionados con la aplicación de los convenios pertinentes, y iii) el procedimiento especial no se concibió para reemplazar los procedimientos existentes, sino para complementarlos.

³² La cuestión de la incidencia de los procedimientos de queja y reclamación — incluido el procedimiento especial sobre libertad sindical — en el mecanismo regular de control fue examinada por el Consejo de Administración en sus 273.^a (noviembre de 1998) y 276.^a (noviembre de 1999) reuniones. Véanse los documentos GB.273/LILS/1 y GB.276/LILS/2. No hubo un consenso acerca de las enmiendas al Reglamento propuestas a este respecto.

³³ En este caso particular, un Estado Miembro y una organización de trabajadores habían presentado una queja con arreglo al artículo 26 y una reclamación con arreglo al artículo 24 contra el mismo Estado Miembro. La queja y la reclamación planteaban las mismas cuestiones de incumplimiento de convenios ratificados. El Consejo de Administración decidió que las cuestiones deberían remitirse a una comisión de encuesta. Al final se llegó a un acuerdo entre los dos Estados Miembros y la queja se retiró.

Curso dado a las recomendaciones formuladas por los órganos de control

71. Es una práctica bien establecida en el sistema de control que la CEACR proceda a un seguimiento del curso dado por los gobiernos a las recomendaciones formuladas por los comités tripartitos (artículo 24) y por las comisiones de encuesta (artículo 26). Así, se solicita a los gobiernos interesados que indiquen en las memorias que presenten con arreglo al artículo 22 las medidas adoptadas con base en esas recomendaciones. Posteriormente, el mecanismo regular de control examina la información conexas. Como tal, ésta forma parte del diálogo en curso entre el gobierno, la CEACR y la Comisión de la Conferencia, si así lo decide.
72. En el caso de las recomendaciones formuladas por comités tripartitos (artículo 24), esta práctica se reconoció oficialmente cuando el Reglamento relativo a las reclamaciones se revisó por última vez, en 2004. Se hace una referencia directa a esta práctica en el párrafo 3 del artículo 3 del Reglamento, sobre las reclamaciones relativas a cuestiones similares a las que ya han sido objeto de una reclamación anterior³⁴. La práctica en sí misma se describe en la nota introductoria al Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones³⁵.
73. En relación con las recomendaciones formuladas por las comisiones de encuesta (artículo 26 de la Constitución), la práctica del seguimiento por la CEACR está vigente desde la constitución de la primera comisión de encuesta. Se dejó a criterio de la CEACR la determinación de cuándo ya no era necesario que el gobierno proporcionara información sobre las cuestiones (o sobre algunas de las cuestiones) examinadas por la comisión de encuesta. En el caso de una queja relativa a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98, la comisión de encuesta recomendó que la aplicación de sus recomendaciones fuese objeto de seguimiento por el CLS, que había estado examinando las cuestiones planteadas en la queja durante un largo período de tiempo. Al mismo tiempo, la comisión de encuesta observó que, en el marco de su mandato de control regular, la CEACR seguiría examinando los aspectos legislativos pertinentes con respecto a los Convenios núms. 87 y 98.
74. En el procedimiento del CLS se prevé el examen del curso dado por los gobiernos a sus recomendaciones³⁶. Convendría recordar que las normas de procedimiento pertinentes se establecieron por primera vez en el 127.º informe del CLS³⁷. En ese momento constituyeron una respuesta al párrafo 14 de la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada en la 54.ª reunión (junio de 1970) de la Conferencia. De conformidad con esta resolución, el Consejo de Administración pidió al CLS que examinara qué otras medidas podrían adoptarse para reforzar su procedimiento y, en particular, que contemplara disposiciones para examinar periódicamente la acción realizada por los gobiernos en cumplimiento de sus recomendaciones.
75. En virtud de esas normas, en los casos en que los Estados Miembros han ratificado uno o más convenios sobre libertad sindical, el examen de los aspectos legislativos de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración se suele remitir a la CEACR. En el párrafo de conclusión de los informes del CLS se señalan de forma expresa

³⁴ Véase el párr. 66 *supra*.

³⁵ Véase el párr. 19 de la nota introductoria, *op. cit.*

³⁶ Véanse los párrafos 70 a 74 del anexo I de la Recopilación del CLS, *op. cit.*

³⁷ Véase el 127.º informe, en *Boletín Oficial*, vol. LV, 1972, suplemento, párrafos 10 y 22 a 28.

a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones las divergencias existentes entre la legislación y la práctica nacionales y las disposiciones del convenio. No obstante, en el procedimiento se deja claro que dicha remisión no impide al CLS examinar el curso dado a sus recomendaciones, particularmente teniendo en cuenta la naturaleza y urgencia de las cuestiones de que se trate. Desde su 236.º informe (noviembre de 1984), el CLS ha destacado en la introducción de sus informes los casos que se han señalado a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

La cuestión de la interpretación de los convenios internacionales del trabajo

76. Según se indicó en documentos anteriores sobre la aplicación de la estrategia relativa a las normas, en un panorama general completo de los vínculos existentes entre los procedimientos de control relativos a convenios ratificados debería incluirse también el procedimiento relativo a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo. Convendría recordar a este respecto que, aunque los órganos de control examinan la aplicación en la legislación y en la práctica de los convenios ratificados, la facultad para interpretar los convenios corresponde a la Corte Internacional de Justicia en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución. Además, en el párrafo 2 del artículo 37 se prevé la solución alternativa de establecer un tribunal «encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio». Se proporcionó al Consejo de Administración en su 256.ª reunión (mayo de 1993) una aclaración de la cuestión de la interpretación. Simultáneamente, la Oficina preparó un estudio exhaustivo³⁸ con el fin de sentar las bases necesarias para un posible examen detallado por el Consejo de Administración de la aplicación del párrafo 2 del artículo 37. De forma más específica, en el estudio se analizaban los arreglos existentes, incluidas sus limitaciones, de acuerdo con los cuales se habían abordado las cuestiones relativas a la interpretación en ausencia de recurso alguno al mecanismo previsto en la Constitución. En él se examinaba si el tribunal cuyo establecimiento se preveía en el párrafo 2 del artículo 37 podía constituir — y en qué medida — un mecanismo adicional útil y se esbozaban posibles modalidades para su establecimiento y funcionamiento. Aunque el Consejo de Administración acogió con satisfacción el estudio, no llegó a una decisión al respecto. Se plantea la cuestión de si este tema se debería volver a tratar.

2.3. Conclusiones

77. El funcionamiento del sistema de control de la OIT es una cuestión compleja que ha evolucionado considerablemente con los años desde su creación por la Constitución de 1919. Su desarrollo ha obedecido a criterios de pragmatismo, principalmente por efecto de las decisiones del Consejo de Administración y de la Conferencia de cumplir su responsabilidad de velar por que el sistema funcionase con eficacia y sin tropiezos. Este ha evolucionado también a la luz de las decisiones adoptadas por los propios órganos de control acerca de sus métodos de trabajo y procedimientos con miras a adaptar el sistema a las nuevas necesidades, especialmente al aumentar su carga de trabajo.
78. En el presente examen se destaca el protagonismo del Consejo de Administración en relación con todos los procedimientos de control, salvo en lo que respecta al mecanismo regular de control, que en última instancia compete a la Conferencia. Ello significa que el Consejo de Administración puede tener en todo momento una visión global de los

³⁸ Véase el documento GB.256/SC/2/2.

procedimientos y velar por que se mantengan los vínculos y diferenciaciones necesarios en cada caso. Por otra parte, el Consejo de Administración se ha mostrado cauto, especialmente dejando que los propios órganos de control (con la salvedad de los comités tripartitos constituidos para examinar las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT) determinen sus respectivos métodos de trabajo y procedimientos.

79. En el examen que antecede se ha procurado facilitar la información necesaria para ayudar a los mandantes a comprender mejor los vínculos existentes entre los distintos procedimientos. Según se indicó de entrada, se ha hecho hincapié en los aspectos históricos y procesales. La vinculación existente entre los distintos procedimientos también podría estudiarse desde un punto de vista sustantivo y práctico, tratando dos cuestiones: la interacción concreta entre los procedimientos de control en los casos en que los mandantes recurren a un procedimiento respecto de cuestiones ya planteadas ante otro órgano de control, y la determinación de si esa interconexión entre procedimientos ha contribuido al cumplimiento de los convenios ratificados, y la medida de esta contribución. Al disponer de unos recursos limitados, la Oficina tiene un margen de maniobra muy escaso para proceder a un estudio de esta envergadura atendiendo a los plazos señalados para la elaboración de los documentos del Consejo de Administración. Por tanto, este estudio debería tratar de casos concretos de aplicación de convenios ratificados. Además, deben reunirse determinadas condiciones para que la Oficina pueda acometer esta empresa. Debería alcanzarse primero un consenso claro en la Comisión LILS en el sentido de pedir a la Oficina que proceda a este estudio y, en segundo lugar, debería quedar claro que el único objetivo del ejercicio es fortalecer el impacto del sistema de control de la OIT.

3. Actualización de las actividades destinadas a fortalecer el impacto del sistema de normas mediante la cooperación técnica

80. En lo referente a las actividades destinadas a fortalecer el impacto del sistema de normas mediante la cooperación técnica, en el plan de acción provisional se esbozaron tres elementos principales:

- intervenciones específicas destinadas para atender las prioridades temáticas para la promoción, la ratificación y la aplicación de las normas, de manera compartida entre países o regiones;
- intervenciones específicas destinadas para atender la promoción, la ratificación y la aplicación de las normas en el contexto de los PTDP, y
- la integración de las prioridades normativas en el contexto más amplio de las actividades de cooperación técnica de la OIT, los PTDP, las Evaluaciones Comunes para los Países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otras iniciativas de desarrollo importantes.

81. En el plan de acción provisional también se esboza una serie de medidas para poner en práctica esta estrategia, entre ellas:

- un examen por homólogos de los acuerdos y asociaciones existentes entre la OIT y los donantes;
- una evaluación continua de la calidad de los PTDP, con inclusión de las fórmulas más acertadas para este proceso;

- la publicación y difusión de una guía de buenas prácticas sobre la integración de las normas y la cooperación técnica;
 - una creación continua de capacidad para el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y la formación de especialistas para la estructura exterior de la Oficina, y
 - la elaboración de propuestas de cooperación técnica sobre prioridades temáticas y nacionales para fortalecer el impacto de las normas.
82. Se pidió a la Oficina que en la 303.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2008) informase acerca de los avances realizados por este concepto.
83. Desde que se aprobó el plan de acción provisional, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo ha adoptado varias medidas para llevar a cabo las actividades antes citadas. Ha seguido colaborando con el Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV). En diciembre de 2007, un miembro del personal participó en una formación relativa a diversas fórmulas para movilizar recursos y se han proyectado más sesiones de formación con miras al intercambio de experiencia y de buenas prácticas. Se están determinando fórmulas y plazos para el examen por homólogos de los acuerdos de asociación.
84. La evaluación de la calidad de los PTDP es un proceso constante y se han mantenido y ampliado las actividades de cooperación técnica que el Departamento dedica a este particular. Dichas actividades aportan una importante experiencia y enseñanzas acerca de la integración de las normas en la arquitectura general de ayuda (por su vinculación con las Declaraciones de Roma y París sobre la Armonización y sobre la Eficacia de la Ayuda) y los PTDP, que sirven para guiar la continua aplicación de este componente de la estrategia relativa a las normas.
85. Se está terminando de elaborar la guía sobre buenas prácticas sobre la promoción de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica y se le dará difusión, en cuanto esté disponible, entre los especialistas en normas sobre el terreno, las oficinas exteriores, los departamentos técnicos y los interlocutores de la OIT.
86. Una tarea importante del plan de acción del Grupo de Trabajo sobre la Cooperación Técnica del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo para 2008 es la elaboración de propuestas de cooperación técnica a fin de movilizar más apoyo por parte de los donantes para fortalecer el impacto de las normas. Las consiguientes propuestas deberían permitir reforzar los demás componentes principales de la estrategia, con especial hincapié en la promoción y la aplicación de los Convenios núms. 81, 122, 129, 144, 187, 188 y el Convenio sobre el trabajo marítimo, así como en sus respectivas recomendaciones.
87. En noviembre de 2008 se presentará al Consejo de Administración un informe completo sobre la labor realizada acerca de la aplicación del componente de cooperación técnica del plan de acción provisional.

4. Mejorar el acceso al sistema de normas y mayor visibilidad de este último

88. Para aumentar la visibilidad del sistema de normas y refundir todos los componentes de la estrategia correspondiente, se definieron tres objetivos con miras a dar efecto al cuarto componente de la estrategia:

- racionalizar la presentación de las memorias por los gobiernos mediante un uso innovador de la tecnología de la información;
- mejorar el acceso a la información relativa a las normas internacionales del trabajo mediante una base de conocimientos fiable y actualizada, y
- mejorar la visibilidad de las normas internacionales del trabajo mediante su divulgación a los mandantes tripartitos de la OIT y al público en general.

4.1. Racionalizar la presentación de las memorias por los gobiernos mediante un uso innovador de la tecnología de la información

89. Convendría recordar que, concretamente a instancia de determinados gobiernos, la Oficina ha pasado a examinar a título preliminar la posibilidad de elaborar un sistema de presentación de memorias en línea, esto es, un sistema que funcionaría mediante una aplicación de Internet, sin olvidar la necesidad de paliar las dificultades que tienen ciertos países en utilizar la tecnología de la información. El principal objetivo de ese sistema consistiría en facilitar y racionalizar la carga de trabajo que para los gobiernos supone la presentación de memorias, lo cual a su vez debería redundar en un aumento del número de memorias recibidas por la Oficina, así como en mayor porcentaje de memorias recibidas dentro del plazo señalado para el 1.º de septiembre. Esta utilización de la tecnología de la información debería suponer asimismo la generación de un entorno más cómodo, toda vez que se utilizaría menos papel.
90. Hoy día la Oficina recibe por correo electrónico alrededor del 20 por ciento de las memorias. Esta práctica debería fomentarse siempre que a esas memorias se acompañen los documentos oportunos debidamente escaneados, firmados y adjuntos al correo electrónico, o bien un fax, lo cual se ajustaría a la práctica seguida por la Oficina a estos efectos. En esos casos, los Estados Miembros no tienen obligación de enviar copias impresas de sus memorias o informes.
91. La primera medida destinada a la instauración efectiva de un sistema completo de presentación de memorias en línea consistiría para la Oficina en facilitar algunos dispositivos electrónicos para la presentación de las memorias correspondientes al ciclo del año 2008. Hoy día los formularios de memoria de todos los convenios de la OIT están disponibles en línea en la página web de NORMES en formato PDF en español, francés e inglés. De entrada, se ha creado un nuevo enlace con la página web de NORMES y se han convertido todos los formularios de memoria correspondientes a los convenios fundamentales (con la salvedad del Convenio núm. 29)³⁹ a un formato de texto compatible, con indicaciones claras de las secciones que deben rellenar los Estados Miembros para responder directamente a todas las preguntas en el formulario. Acto seguido vendrán los convenios recién adoptados (el Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006, y los Convenios núms. 187 y 188), en cuanto estén disponibles los correspondientes formularios de memoria. Los gobiernos que presenten su primera memoria o una memoria detallada sobre esos convenios, las cuales serán especialmente útiles para los convenios recién adoptados, deberían poder hacerlo por la vía electrónica. Entonces se deberá

³⁹ El formulario de memoria correspondiente al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), ya no está realmente actualizado porque sus normas transitorias ya no pueden invocarse. Véanse los párrafos 10 y 196 del Estudio general sobre la erradicación del trabajo forzoso de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 96.ª reunión, 2007. La Oficina propone que se someta al Consejo de Administración, en su 303.ª reunión (noviembre de 2008), un formulario de memoria revisado para el Convenio núm. 29.

analizar la situación de los países que presenten memorias simplificadas o respuestas a comentarios formulados por los órganos de control. Convendría recalcar una vez más que esos nuevos dispositivos no tendrán incidencia en las obligaciones de los gobiernos de comunicar sus respectivas memorias a los interlocutores sociales.

92. La segunda fase del sistema de presentación de memorias en línea será más detallada y planteará más dificultades tecnológicas. De lo que se tratará será de ofrecer a cada Estado Miembro la posibilidad de acceder en una sola consulta a toda la información relativa a su ciclo de presentación de memorias (hoy ya disponible en la base de datos APPLIS) y a todos los comentarios (nuevos o pendientes, así como a la información de orden histórico) de la CEACR (disponible en ILOLEX), y de responder a ellos directamente en línea, con la posibilidad de rellenar todos los formularios de memoria (ya sea ésta detallada o simplificada) también directamente, en línea. Sobre la base de la experiencia derivada de la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia, por cuyo conducto los países envían a la Oficina sus poderes en línea, cada Estado Miembro debería poder conectarse con una contraseña para acceder a esta aplicación consolidada, que debería facilitar considerablemente a los gobiernos el ejercicio de la presentación de memorias. A este respecto convendría recalcar que este sistema, completo y en línea, de presentación de memorias requerirá un volumen de inversión y desarrollo tecnológico considerable en los próximos años para ampliar y refundir las bases de datos actuales (ILOLEX y APPLIS), que pasarán a constituir la base del sistema y deberán mejorarse por tanto paulatinamente para complementar y almacenar la información generada por el nuevo sistema. Hoy día, convendría recordar que la coexistencia de tres bases de datos (ILOLEX, APPLIS y LIBSYND) entraña una duplicación de datos, y que la coexistencia de tres entornos de desarrollo distintos no hace más que aumentar los gastos de mantenimiento. La instauración de un sistema de presentación de memorias en línea presupondría partir de un modelo unificado de datos, que facilitaría las funciones de búsqueda en toda la aplicación y mermaría los costos de mantenimiento. En efecto, las bases de datos actuales exigirán este tipo de inversión sólo para mantener su funcionamiento normal y la calidad del servicio necesario en el futuro, así como mayor racionalización de la información que contienen. Se necesitarían más recursos financieros mediante los proyectos de cooperación técnica y un apoyo constante de los donantes para financiar esta mejora general e integrada, y velar por el traslado completo de todas estas bases de datos a una nueva plataforma, que potenciará mayor convergencia de los datos.

93. Finalmente, convendría señalar que en la actualidad muchos de los 181 Estados Miembros de la OIT no disponen de una conexión fiable con Internet. Al disminuir con el tiempo este número, se deberían poder seguir ampliando las herramientas de presentación de memorias en línea. Ahora bien, cuando se pase a probar la primera fase del sistema, los países que dispongan de conexiones con Internet deficientes deberían indicar si pueden utilizar el sistema. A este respecto convendría señalar que los CD-ROM (según se ilustra en la Biblioteca Electrónica de las Normas Internacionales del Trabajo) representan otra tecnología que podría servir para ayudar a los países que tienen problemas con la tecnología de la información. En cualquier caso, convendría recordar que para los países que así lo deseen siempre existirá la posibilidad de enviar las memorias en versión impresa.

4.2. Mejorar el acceso a la información relativa a las normas internacionales del trabajo mediante una base de conocimientos fiable y actualizada

94. La página web del Departamento de Normas (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/index.htm>) y las cuatro bases de datos de NORMES (APPLIS, ILOLEX, NATLEX y LIBSYND) siguen siendo los productos informativos departamentales más visitados de la

OIT. En los últimos meses se adoptaron medidas para trasladar paulatinamente la página web de NORMES al nuevo sistema web de la OIT (Sistema de Gestión del Contenido de la Web (WCMS)). Este nuevo sistema facilitará, entre otras cosas, una actualización directa e inmediata de las páginas web de NORMES, amén de agilizar el acceso a la información mediante un potente motor de búsqueda de texto integral y de contexto para cada sección y de propiciar la difusión de la información. Además, convendría señalar que el portal de perfiles por países de NATLEX, que da acceso a toda la información de carácter normativo referente a cada Estado Miembro y está disponible en línea en la página web del Departamento desde marzo de 2006 (http://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.home), ha resultado ser una de las herramientas más utilizadas en términos de consultas de los mandantes y del público en general. Además de las solicitudes cursadas por los usuarios exteriores (más de 1 millón al mes), el Departamento de Normas recibe una media de 500 consultas al año, principalmente de los mandantes, así como de profesores, consejeros jurídicos, investigadores y del público en general, acerca de todos los aspectos de las normas internacionales del trabajo y del sistema de control de la OIT. Las respuestas a esas consultas representan una ventana importante de la Oficina hacia el mundo exterior.

4.3. Llegar a los mandantes tripartitos de la OIT y a un público más amplio

95. Convendría recordar que para alcanzar al público más amplio posible es preciso que la difusión de información relativa a las normas: i) esté integrada en los programas y actividades de la Oficina, inclusive mediante la tecnología de la comunicación para alcanzar un público más amplio, en estrecha colaboración con el Departamento de Comunicación e Información al Público, y ii) se dirija cuidadosamente hacia los objetivos fijados y al público destinatario. Este público, al que se dirigen los productos y actividades de la OIT relativos a la información sobre las normas, se compone de personas e instituciones directamente interesadas (los mandantes, la Oficina y las organizaciones intergubernamentales); personas e instituciones que tienen un interés directo en el sistema de normas pero que, sin embargo, no lo conocen realmente (como parlamentarios, cuya sensibilización al respecto se refuerza, y jueces), y un público más amplio en la medida en que le interesen las cuestiones laborales en general.
96. En los últimos meses se siguió estrechando la coordinación entre el Departamento de Normas y otros departamentos, como ACTRAV, ACT/TEMP, DECLARATION e IPEC. Se ha perseverado en la armonización de las respectivas páginas web y en la creación de enlaces directos sobre temas comunes. En lo relativo a las publicaciones, convendría recordar que en noviembre de 2007, por primera vez, el informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, que es un órgano esencial del sistema de control de la OIT, se publicó aparte de las tradicionales *Actas* de la Conferencia. Para mejorar la visibilidad de su labor y atendiendo a los deseos expresados por los mandantes de la OIT, se decidió presentar esta publicación en un formato más atractivo, en que se reunieron las tres partes habituales del informe sobre la labor de la Comisión de la Conferencia. Según se desprende de las primeras reacciones, cabe esperar que el nuevo formato permita dar mayor difusión a la labor de este órgano esencial del sistema de control. En la próxima publicación se incorporarán las mejoras derivadas de los comentarios que se reciban al respecto.
97. Las normas internacionales del trabajo también han seguido difundiéndose mediante las actividades de formación dirigidas por el Centro de Turín. En los últimos meses se celebraron, en este Centro o bien en los ámbitos nacional o subregional, actividades como cursos sobre las normas internacionales del trabajo para jueces, abogados y formadores jurídicos, seminarios sobre la libertad sindical y de asociación y la dimensión social de la

integración regional, y cursos sobre la trata de personas, con especial hincapié en los niños. Además, funcionarios gubernamentales de ministerios de trabajo, sindicalistas y periodistas profesionales de 24 países en desarrollo participaron en un curso de formación de una semana celebrado en octubre de 2007 sobre la divulgación de los derechos laborales, en un curso de formación para profesionales de los medios de comunicación. Este tenía por objeto dotar a los profesionales de estos medios de los conocimientos y aptitudes necesarios para sensibilizar al público acerca de los derechos laborales reconocidos a escala internacional y su relación con las cuestiones sociolaborales en el plano local. Además, también se establecieron vínculos institucionales con algunas universidades, que hoy imparten cursos de derecho internacional del trabajo centrándose en las normas internacionales del trabajo. Finalmente, resulta importante recordar que todos los especialistas en normas que trabajan en las oficinas exteriores han seguido interviniendo en los últimos meses en cursos de formación sobre las normas internacionales del trabajo en los países para los cuales son competentes.

4.4. Conclusiones

98. En lo relativo a este componente, será en principio necesario:

- a) instaurar y aplicar, con la financiación oportuna, un sistema de presentación de memorias completo en línea, que dé acceso a una aplicación consolidada que facilite a los Estados Miembros el ejercicio de presentación de las memorias;
- b) gestionar, mejorar y refundir, con la financiación oportuna, las tres bases de datos existentes sobre las normas internacionales del trabajo (ILOLEX, APPLIS y LIBSYND), y la base de datos sobre legislaciones nacionales (NATLEX), así como el nuevo portal de esta última base en que se da acceso a los perfiles por países, herramientas estas que resultan esenciales para crear una base de conocimientos fiable y actualizada sobre el sistema de normas, y
- c) en cooperación con el Centro de Turín, seguir mejorando la visibilidad del sistema de normas en el centro de las actuales actividades de formación y dar difusión a la información relativa a las normas mediante actividades específicas y adecuadamente amoldadas a las necesidades de los mandantes tripartitos, de las personas y de las instituciones que tengan un interés directo en el sistema de normas, como parlamentarios y jueces, o el público en general.

99. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo tal vez estime oportuno:*

- i) tomar nota de la información presentada en este documento y dar al respecto pautas de orientación según lo estime oportuno, y*
- ii) recomendar al Consejo de Administración que invite a la Oficina a:*
 - a) seguir aplicando el plan de acción provisional aprobado en su 300.ª reunión (noviembre de 2007) atendiendo a los comentarios formulados en la reunión de noviembre de 2007 y que se formulen en la reunión de marzo de 2008;*
 - b) adoptar las medidas oportunas en relación con la sección 2 del presente documento, y*

- c) informar a la 303.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2008) acerca de las próximas medidas que se adopten para dar cumplimiento al plan de acción provisional.*

Ginebra, 13 de febrero de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 99.