

Informe VI

El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización – continuación de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT y posible examen de un documento de referencia, que podría revestir la forma de una declaración o de otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y la forma que podrían adoptar

Sexto punto del orden del día

ISBN 978-92-2-319492-5
ISSN 0251-3226

Primera edición 2008

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

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

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

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

Indice

	<i>Página</i>
I. Proyecto de Texto de referencia que se somete a la Conferencia para su examen	1
II. Introducción: finalidad y trascendencia del debate	11
III. Reseña de las discusiones anteriores	13
IV. Examen de la cuestión del fortalecimiento de la capacidad de la OIT en la reunión de 2007 de la Conferencia	15
V. Medidas tomadas para dar cumplimiento al mandato asignado por la Conferencia Internacional del Trabajo	19
VI. Reseña sobre las consultas celebradas en febrero de 2008	23
VII. Forma que podría adoptar el texto de referencia.....	27
VIII. Otras cuestiones y observaciones finales.....	35

Anexos

I. Resolución y conclusiones de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT (CIT, 2007)	37
II. Elementos de un posible texto de referencia (proyecto) (diciembre de 2007)...	41
III. El sistema de los exámenes cíclicos: parámetros relativos a sus posibles modalidades	49

I. Proyecto de Texto de referencia que se somete a la Conferencia para su examen

Preámbulo

La Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra con motivo de su 97.^a reunión,

Consciente de que desde su creación en 1919 la Organización Internacional del Trabajo ha evolucionado de manera dinámica para responder a los imperativos de progreso y justicia social en un entorno en constante cambio, tal como lo reflejan en particular:

- la Declaración de Filadelfia (1944), la cual amplió y actualizó la «Carta Internacional del Trabajo» que acompañaba la versión inicial de la Constitución;
- la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), en virtud de la cual los Miembros reconocen la significación particular de esos derechos para el cumplimiento del mandato de la Organización, y también;
- la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977), en la que se aborda el papel creciente de esos actores en la consecución de los objetivos de la Organización;

Considerando:

- que el contexto actual de la economía globalizada, en particular la difusión de nuevas tecnologías, la circulación de ideas, el intercambio de bienes y servicios, y la circulación de personas, en particular de trabajadoras y trabajadores, ofrece oportunidades y beneficios sin precedentes para mejorar el bienestar de todos;
- que esas oportunidades y beneficios siguen estando distribuidos de manera desigual tanto en los países como entre ellos, y que un gran número de personas, en particular las que trabajan en la economía informal o las que están de otro modo excluidas, siguen padeciendo miseria y privaciones;
- que en los sectores de la economía expuestos a los rápidos cambios de la tecnología, el comercio y los flujos financieros, los ajustes entrañan con demasiada frecuencia un costo humano y social elevado, y
- que en esas circunstancias es necesario lograr que los resultados se repartan de manera equitativa entre todos a fin de responder a la aspiración universal a la justicia social y de garantizar la sostenibilidad de sociedades abiertas y de la economía mundial;

Alentada por el reconocimiento de la comunidad internacional respecto del papel esencial de la OIT para hacer frente a esos desafíos, como se desprende en particular:

- de los compromisos y el Programa de Acción adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague (1995);
- del amplio apoyo, expresado reiteradamente en los planos mundial y regional, en favor del concepto del trabajo decente presentado en la Memoria del Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999) y desarrollado posteriormente por la OIT, y del reconocimiento de su importancia para la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad de género y del empleo de los jóvenes;
- de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), y
- del respaldo universal por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno a una globalización justa y a los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, como meta fundamental de sus políticas nacionales e internacionales, expresado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005;

Convencida de que en un contexto mundial de creciente interdependencia y complejidad:

- los valores fundamentales de la OIT de libertad, dignidad humana, seguridad y no discriminación son esenciales para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas y la eficiencia económica, y
- el tripartismo y la práctica del diálogo y la conciliación libres y fundamentados entre los representantes legítimos de los interesados tanto en el plano nacional como en el internacional son más pertinentes que nunca para lograr soluciones que sean sostenibles y para fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho, entre otras cosas, mediante las normas internacionales del trabajo;

Reconociendo que los desafíos actuales requieren que la Organización intensifique sus esfuerzos y movilice todos sus medios de acción para promover sus objetivos constitucionales, y que, para lograr que estos esfuerzos sean eficaces y fortalecer la capacidad de sus Miembros a fin de que puedan aprovechar plenamente las oportunidades derivadas de la globalización, la Organización debe:

- poner en práctica un enfoque global e integrado, en consonancia con la estrategia de trabajo decente, basándose en las sinergias existentes entre dichos objetivos;
- adaptar y actualizar sus prácticas institucionales y su gobernanza respetando a su vez plenamente el marco y los procedimientos constitucionales existentes,

Adopta, con fecha .. de .. de dos mil ocho el presente Texto, que podrá ser citado como ...

I. Alcance y principios

La Conferencia reconoce y declara que:

- A. En el contexto actual de cambios acelerados, los esfuerzos desplegados por los Miembros para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT y los compromisos asumidos al respecto deben centrarse en torno a cuatro objetivos fundamentales de reconocida importancia estratégica, a saber:
 - i) situar el empleo pleno y productivo como elemento central de las políticas económicas y sociales y crear un entorno institucional y macroeconómico sostenible en el cual:

- las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades necesarias para trabajar de manera productiva para su propia realización personal y el bienestar común, y
 - las empresas tanto privadas como públicas puedan desplegar actividades e iniciativas que ofrezcan mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos;
- ii) adoptar medidas de protección social y laboral que sean sostenibles y estén adaptadas a las posibilidades nacionales, con miras a:
- ampliar progresivamente la seguridad social a todas las personas, y adaptar su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos y económicos;
 - garantizar condiciones de trabajo saludables, seguras y decentes, teniendo presentes las exigencias básicas enunciadas en la «Carta Internacional del Trabajo» de 1919, así como las expectativas legítimas de todos los interesados de lograr una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido;
- iii) promover el dialogo social y el tripartismo como el método más apropiado para:
- adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y posibilidades de cada país;
 - traducir el desarrollo económico en progreso social y viceversa, y
 - facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales pertinentes;
- iv) garantizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo como derechos humanos y como la condición indispensable sin la cual ninguno de los otros objetivos podrá lograrse plenamente, y cuya violación no podrá invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima.
- B. Estos objetivos son indivisibles e interdependientes y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos obstaculizará el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, y de conformidad con la estrategia de trabajo decente, los esfuerzos tendentes a promoverlos deberían formar parte de una política global e integrada que abarque todos los ámbitos de actividad pertinentes.
- C. El contenido específico y la importancia relativa que se ha de atribuir a esos objetivos estratégicos es una cuestión que ha de determinar cada Miembro, sin perjuicio de las obligaciones internacionales que haya asumido, teniendo debidamente en cuenta lo siguiente:
- i) las condiciones y posibilidades nacionales, así como las prioridades que las partes interesadas puedan expresar a través de sus organizaciones representativas y libremente elegidas;
 - ii) las exigencias de interdependencia y solidaridad entre todos los Miembros, que son inherentes a la Constitución de la OIT, y que son más pertinentes que nunca en el contexto de una economía globalizada, y
 - iii) los principios y disposiciones de las normas internacionales del trabajo.

II. Método de aplicación

La Conferencia reconoce asimismo que, en una economía globalizada:

- A. La puesta en práctica de la parte I del presente Texto requiere que la OIT guíe, coordine y apoye de manera eficaz los esfuerzos de sus Miembros. Con tal finalidad, la Organización debería examinar y adaptar sus prácticas institucionales y su gobernanza a fin de utilizar de la mejor manera posible sus recursos humanos y financieros y la ventaja única que representan su estructura tripartita y su sistema normativo, con miras a:
- i) evaluar sistemáticamente las necesidades de sus Miembros, especialmente las de los países en desarrollo, con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos, así como las actividades llevadas a cabo por la OIT para responder a las mismas, mediante un examen universal y periódico por la Conferencia Internacional del Trabajo, a efectos de:
 - determinar de qué manera la OIT puede responder más eficazmente a dichas necesidades mediante la utilización coordinada de todos sus medios de acción;
 - atraer recursos adicionales voluntarios para hacer frente a las necesidades así determinadas, y
 - guiar al Consejo de Administración y a la Oficina en el cumplimiento de sus responsabilidades;
 - ii) movilizar la cooperación técnica y los conocimientos especializados de que dispone a fin de:
 - apoyar los esfuerzos desplegados individualmente por los Miembros para avanzar sobre una base tripartita con miras a la consecución de todos los objetivos estratégicos, mediante programas por país en pro del trabajo decente, cuando proceda, y en el marco del sistema de las Naciones Unidas;
 - contribuir, siempre que sea necesario, a reforzar la capacidad institucional de los Estados, así como la de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como requisito previo de una política social pertinente y coherente y del desarrollo sostenible;
 - iii) promover la profundización y el intercambio de conocimientos sobre las sinergias existentes entre los objetivos estratégicos mediante el análisis empírico y la discusión tripartita de experiencias concretas, con la cooperación voluntaria de los países interesados, para así ayudar a los Miembros a tomar decisiones acerca de las oportunidades y los desafíos que plantea la globalización;
 - iv) proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando los mismos sean globalmente compatibles con sus obligaciones para con la OIT;
 - v) establecer nuevas asociaciones con entidades no estatales pertinentes — en consulta, cuando proceda, con las organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y de trabajadores — a fin de mejorar la eficacia de los programas y actividades operacionales de la OIT, lograr que les presten su

apoyo de manera apropiada, y promover por todo otro medio adecuado los objetivos estratégicos de la OIT.

B. Al mismo tiempo, los Miembros tienen la responsabilidad fundamental de hacer efectivo su compromiso y apoyo en favor de una estrategia global e integrada de trabajo decente tal como se esboza en la parte I del presente Texto, y de incorporarla en sus políticas económicas y sociales. A efectos de dar cumplimiento a dicha responsabilidad, podrían considerar, entre otras cosas, lo siguiente:

- i) adoptar una estrategia nacional de trabajo decente que prevea una serie de prioridades para la consecución integrada de los objetivos estratégicos, teniendo debidamente en cuenta las posibilidades y necesidades nacionales determinadas en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores;
- ii) establecer, de ser necesario con la ayuda de la OIT, indicadores o estadísticas apropiados para verificar y evaluar los progresos realizados;
- iii) examinar su situación por lo que respecta a la ratificación o aplicación de instrumentos de la OIT con miras a lograr una cobertura mínima de cada uno de los objetivos estratégicos, con especial énfasis en los instrumentos considerados más importantes desde el punto de vista de la gobernanza¹;
- iv) adoptar medidas apropiadas para garantizar una coordinación adecuada entre las posturas expresadas en su nombre en los foros internacionales pertinentes y toda medida que puedan tomar a la luz del presente Texto;
- v) proporcionar, sobre una base bilateral, regional o multilateral, y en la medida en que lo permitan sus recursos, un apoyo apropiado a los esfuerzos desplegados por otros Miembros a fin de poner en práctica los principios y objetivos a los que se hace referencia en la parte I del presente Texto;

y, con miras a alcanzar los objetivos antes mencionados, consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores acerca de toda medida que pudiera tomarse.

C. Otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica de este enfoque integrado.

III. Disposiciones finales

A. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo velará por que el presente Texto sea comunicado a todos los Miembros y, por conducto de los mismos, a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, a las organizaciones internacionales competentes en ámbitos conexos en los planos internacional y regional, y a toda otra entidad que el Consejo de Administración pueda determinar. Los gobiernos, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el ámbito nacional, deberían dar a conocer el presente Texto en todos los foros pertinentes en los que participen o estén representados, y difundirlo de todas las formas posibles entre otras entidades que puedan estar interesadas.

¹ Por ejemplo, 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), que son todos convenios prioritarios.

- B. Incumbirá al Consejo de Administración y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo establecer modalidades apropiadas para la aplicación sin demora de la parte II del presente Texto, teniendo en cuenta las directrices que figuran en el anexo.
- C. Cuando el Consejo de Administración lo estime oportuno, y con arreglo a las modalidades que se han de establecer, las repercusiones del presente Texto, y en particular las medidas adoptadas para promover su aplicación, serán objeto de un examen por la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a evaluar qué otras medidas, posiblemente de carácter normativo, convendría adoptar.

Posible anexo

Seguimiento del Texto

I. Objetivo general y ámbito de aplicación

1. La finalidad de este seguimiento consiste en determinar los medios por los cuales la Organización ha de guiar, coordinar y apoyar los esfuerzos desplegados por sus Miembros para hacer efectivo su compromiso de perseguir el logro de los cuatro objetivos fundamentales de importancia estratégica para la puesta en práctica del mandato constitucional de la Organización.
2. Este seguimiento procura hacer el mejor uso posible de los medios de acción de que dispone la Organización en virtud de la Constitución para cumplir su mandato. Algunas de las medidas destinadas a prestar asistencia a los Miembros podrían entrañar cierta adaptación de las modalidades de aplicación del artículo 19, párrafos 5, e), y 6, d), de la Constitución de la OIT.

II. Acción por parte de la Organización para prestar asistencia a sus Miembros

Administración, recursos y relaciones exteriores

- A. El Director General tomará las medidas necesarias, incluida la formulación de propuestas ante el Consejo de Administración, cuando proceda, para garantizar los medios a través de los cuales la Organización ha de guiar, coordinar y asistir a sus Miembros en los esfuerzos que desplieguen con arreglo al presente Texto. Esas medidas deberían tener en cuenta la necesidad de promover:
 - i) la coherencia, la coordinación y la colaboración en la Oficina Internacional del Trabajo a efectos de su buen funcionamiento;
 - ii) competencias y una base de conocimientos adecuados, y estructuras de gobernanza eficaces, y
 - iii) asociaciones operacionales en el marco del sistema de las Naciones Unidas y con otros actores interesados para reforzar los programas y actividades operacionales de la OIT o promover de todas las formas posibles los objetivos de la OIT.

Comprender la situación y las necesidades de los Miembros y responder a las mismas

- B. La Organización establecerá un sistema de exámenes cíclicos por la Conferencia Internacional del Trabajo a fin de:
 - i) comprender mejor la situación y las necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder más eficazmente a las mismas, en particular a las de aquellos que están en una etapa menos avanzada de desarrollo, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia;

- ii) evaluar los resultados de sus programas de acción, y
- iii) movilizar recursos adicionales voluntarios en apoyo de las prioridades estratégicas.

Asistencia técnica y servicios de asesoramiento

- C. La Organización proporcionará toda la asistencia apropiada que esté a su alcance para apoyar los esfuerzos de los Miembros que así lo soliciten con miras a avanzar hacia la consecución de los objetivos estratégicos mediante una estrategia nacional integrada y coherente; esto incluye lo siguiente:
 - i) reforzar y racionalizar sus actividades de cooperación técnica en el marco de programas por país en pro del trabajo decente y en el del sistema de las Naciones Unidas;
 - ii) proporcionar conocimientos técnicos y asistencia de carácter general, que cada Miembro podrá solicitar a efectos de la adopción de una estrategia nacional, y explorar asociaciones innovadoras para su puesta en práctica, y
 - iii) elaborar herramientas apropiadas para evaluar eficazmente los progresos realizados y las repercusiones que otros factores y políticas puedan tener en los esfuerzos de los Miembros.

Investigación y recopilación e intercambio de informaciones

- D. La Organización considerará medidas apropiadas para promover más activamente el conocimiento empírico y la comprensión de la forma en que los objetivos estratégicos interactúan entre sí y contribuyen al progreso social, al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza en la economía mundial. Esas medidas pueden incluir el intercambio tripartito de experiencias y buenas prácticas en los planos internacional y regional en el marco de:
 - i) estudios realizados sobre una base *ad hoc* con la colaboración voluntaria de los gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de los países interesados, o
 - ii) cualquier otro tipo de mecanismos comunes como los exámenes inter pares que los Miembros interesados deseen establecer o en los que deseen participar.

III. Evaluación por la Conferencia

- A. Las repercusiones del presente Texto, en particular la medida en que haya contribuido a promover, entre los Miembros, los fines y objetivos de la Organización con miras a la consecución integrada de sus objetivos estratégicos, serán objeto de evaluación por la Conferencia, evaluación que podrá repetirse cada cierto tiempo, en el marco de un punto inscrito en el orden del día de la misma.
- B. La Oficina preparará un informe que ha de examinar la Conferencia a efectos de evaluar las repercusiones del Texto; dicho informe ha de contener información sobre:
 - i) las iniciativas o medidas tomadas en virtud del presente Texto, información que podrán proporcionar los mandantes tripartitos a través de los servicios de la OIT, en particular en las regiones, o proceder de cualquier otra fuente fidedigna;

- ii) las medidas tomadas por el Consejo de Administración y la Oficina para hacer un seguimiento de las cuestiones pertinentes relativas a la gobernanza, la capacidad y la base de conocimientos en relación con la consecución de los objetivos estratégicos, y
 - iii) las posibles repercusiones del presente Texto en relación con otras organizaciones internacionales interesadas.
- C. Las organizaciones internacionales públicas interesadas tendrán la posibilidad de participar en la evaluación de las repercusiones y en la discusión correspondiente. Otras entidades interesadas podrán asistir a la discusión y participar en la misma por invitación del Consejo de Administración.
- D. A la luz de su evaluación, la Conferencia sacará conclusiones en cuanto a la conveniencia de efectuar nuevas evaluaciones o a la oportunidad de emprender otro tipo de medidas apropiadas, incluidas medidas de carácter normativo.

II. Introducción: finalidad y trascendencia del debate

1. La cuestión del fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a sus Miembros en el contexto de la globalización figura por segunda vez en el orden del día de la Conferencia. Esto refleja sin duda el alcance del tema y la diversidad de perspectivas que hay que tener en cuenta para analizarlo de manera adecuada. Pero también refleja la impresión de que se trata de un debate de trascendencia histórica para la OIT y su futuro, que requiere un grado de atención y constancia acorde con dicha trascendencia. Esta impresión, ampliamente compartida y expresada durante las discusiones, parece objetivamente justificada cuando se consideran los tres factores siguientes.

2. En primer lugar, desde un punto de vista puramente formal, como se señaló el año pasado, es la primera vez desde la adopción de la Declaración de Filadelfia que los mandantes han aprovechado la oportunidad para emprender, a escala universal¹, una reflexión general sobre la forma en que los cambios fundamentales que han afectado al sistema internacional han repercutido en la aplicación del mandato de la OIT, y para hacerlo en un marco jurídico que les permite expresar formalmente los puntos de vista de la OIT como Organización.

3. En segundo lugar, desde un punto de vista sustantivo, como también se señaló el año pasado, puede decirse que por primera vez desde su creación el contexto hace posible — y necesario — que la OIT lleve a cabo exactamente aquello para lo cual fue creada con los métodos y medios de acción de que dispone. La OIT fue creada en el contexto de lo que ha sido denominado «nuestra primera globalización»² para conciliar la prosperidad y la expansión económica que hicieron posible las nuevas tecnologías y la apertura del comercio con las necesidades en materia de justicia social, utilizando para ello medios y métodos que no requerían la imposición de obligaciones sino que se basaban en la conciliación voluntaria del interés y la voluntad de las personas interesadas a través de sus organizaciones representativas y libremente elegidas. La depresión económica, la Segunda Guerra Mundial y la división del mundo en dos bloques económicos y políticos cerrados y opuestos conllevaron sucesivamente un grave menoscabo de la posibilidad de poner en práctica esa visión y de probar la eficacia de ese método voluntario, hasta el punto de suscitar dudas en algunos sectores y de que se lo percibiera como ineficaz o innecesario. Con la perspectiva de algunos años, ahora parece evidente que la complejidad misma de la economía actual y la rapidez de los cambios exigen un grado de sofisticación y ajuste que es cada vez menos compatible con soluciones impuestas «desde arriba y desde fuera», y requieren en cambio constantes ajustes mediante el diálogo social.

¹ El número de Miembros de la OIT es actualmente tres veces y media mayor que en 1949 cuando la Organización tenía 49 Estados Miembros.

² S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, París, La République des Idées/Le Seuil, París, 2003.

4. En tercer lugar, esta ocasión tiene verdadera importancia histórica porque no se insta simplemente a los mandantes tripartitos a que reafirmen sus compromisos y expectativas como ocurrió en cierta forma en el caso de la Declaración de Filadelfia, sino que se les invita ahora a aclarar las consecuencias de esos compromisos y expectativas desde el punto de vista de las prácticas institucionales. Tendrán que considerar de forma muy concreta cómo se pueden plasmar esas expectativas mediante ajustes apropiados en las prácticas institucionales de la Organización, así como mediante una mayor coherencia en sus propios esfuerzos.

5. Pero incluso dejando de lado esa perspectiva y trascendencia histórica, parece claro con vistas al futuro que la posible adopción de un documento de referencia que podría constituir el marco en el cual la Organización habría de cumplir su mandato al acercarse a su segundo siglo de existencia reviste una importancia fundamental desde el punto de vista institucional.

6. Desde ambas perspectivas, esto requiere constancia, un gran sentido de responsabilidad y compromiso. Al igual que en el caso de ejercicios similares realizados en el pasado, es esencial que haya el mayor grado posible de participación y consenso a través del diálogo social. Para decirlo con los términos empleados por la delegación de la Conferencia sobre las cuestiones constitucionales, la cual en 1946 procedió a un examen de la Constitución de la OIT y examinó una cuestión similar en muchos sentidos a la relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT, no se debe olvidar nunca que «ninguna Constitución podrá funcionar con éxito si no existe un acuerdo general respecto de sus disposiciones fundamentales»³. Si bien en el presente caso no se trata en absoluto de enmendar la Constitución, esta advertencia parece totalmente pertinente en relación con el presente ejercicio de reafirmación de la razón de ser de la OIT y de ajuste de sus prácticas institucionales.

7. Por ello, se acordó desde el principio que el objetivo de lograr el consenso debía tenerse presente «en todas las fases del proceso» y que la Oficina tendría que desempeñar un importante papel para lograrlo. En el documento presentado al Consejo de Administración en marzo de 2006 (documento GB.295/16/5) se señaló al mismo tiempo que buscar un consenso no significaba llegar a un acuerdo sobre el mínimo común denominador, sino que se debía hacer todo lo posible para lograr que cada parte obtuviera «satisfacción con respecto a lo que, a su juicio, reviste mayor importancia, sin que ello resulte inaceptable para las demás». El proceso de consultas sin precedentes que se llevó a cabo antes y después de que el Consejo de Administración decidiera incluir este punto en el orden del día pone de manifiesto el hecho de que este objetivo se ha tenido debidamente en cuenta.

³ OIT: Informes de la delegación de la Conferencia sobre las cuestiones constitucionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 29.^a reunión, Montreal, 1946, pág. 15.

III. Reseña de las discusiones anteriores

8. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002-2004) ¹ dio un paso importante en su informe con miras a la aceptación de la idea de que la globalización no podía ser sostenible si no se reforzaba su dimensión social, y de que la OIT había desempeñado y se esperaba que desempeñase un papel importante y único en el contexto de la economía de mercado mundial en rápida evolución. No obstante, esto planteó la cuestión de su capacidad institucional frente a la magnitud de ese desafío ².

9. El Informe del Director General a la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 relativo al seguimiento del informe de la Comisión, suscitó gradualmente la idea de brindar a los mandantes tripartitos la oportunidad de examinar esa dimensión institucional con mayor detalle, en un marco jurídico que permitiera que la Organización expresara su opinión como tal. En noviembre de 2004 se planteó pues al Consejo de Administración la cuestión del seguimiento que se iba a dar a las discusiones de la Conferencia: en primer lugar, se le invitó, en el contexto de su Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, a pronunciarse sobre las consecuencias del informe de la Comisión Mundial para los futuros programas y actividades de la OIT; y en segundo lugar, en el contexto de la discusión preliminar sobre el orden día de la reunión de 2007 de la Conferencia, se le preguntó si deseaba que se le sometieran propuestas sobre esa cuestión, en relación con cualquier consecuencia institucional que pudiera tener ³.

10. Tras la celebración de consultas informales en febrero de 2005, el Consejo de Administración confirmó que deseaba que se le presentara una propuesta sobre este tema, con miras a futuras consultas. Esto fue objeto de un documento, preparado tras la

¹ OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

² El mandato de la Comisión consistía en emprender de manera independiente un examen global que resultaría útil para la comunidad internacional en su conjunto. Este mandato iba mucho más allá de las preocupaciones específicas de la OIT. (Al presentar el informe de la Comisión a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2004, la Presidenta Halonen destacó que «las recomendaciones del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización cubren un ámbito bastante más amplio que el mandato directo de la OIT». (OIT, *Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria*, Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales* núm. 25, 92.^a reunión, Ginebra 2004, párrafo 2)). El informe de la Comisión puso de relieve, sin embargo, una serie de aspectos que se referían en particular a la acción de la OIT y a la oportunidad que ésta tenía de fortalecer su capacidad institucional. Una de las propuestas se refería, por ejemplo, a la necesidad de reforzar la capacidad de la OIT para promover el respeto de las normas laborales fundamentales (OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004, párrafo 426); véase también el párrafo 513, en el cual se dice lo siguiente: «Invitamos a la OIT, aprovechando el gran alcance de su Constitución y las organizaciones de trabajadores y empresarios y los gobiernos que la constituyen, a desarrollar nuevos instrumentos y métodos que puedan promover la coherencia entre los objetivos económicos y sociales en la economía global...».

³ OIT: *Seguimiento del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: próximas etapas*, Consejo de Administración, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, 291.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2004, documento GB.291/WP/SDG/1.

celebración de consultas tripartitas en octubre de 2005, sobre la base del cual el Consejo de Administración llegó a un amplio consenso en noviembre de 2005 respecto de la inclusión en el orden día de la reunión de 2007 de la Conferencia de un punto para una discusión general titulado «El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización»⁴.

11. Dada la importancia de esta cuestión y la necesidad de definir su finalidad y sus limitaciones lo más claramente posible, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que le presentara otro documento en marzo de 2006. Aunque inhabitual, esta medida resultó útil, ya que permitió que la Oficina explorase algunas cuestiones al esbozar inicialmente los principales temas que se incluirían en el futuro informe⁵, y que tuviera una idea más clara de cuáles podrían ser las principales preocupaciones de los mandantes tripartitos con miras a lograr un consenso, lo cual, como ya se señaló, es esencial para un debate de esa índole⁶.

⁴ OIT: *Actas* de la 294.^a reunión, Consejo de Administración, 294.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2005, documento GB.294/PV, párrafo 43.

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

⁶ OIT: *Actas* de la 295.^a reunión, Consejo de Administración, 295.^a reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB.295/PV, párrafos 251-272.

IV. Examen de la cuestión del fortalecimiento de la capacidad de la OIT en la reunión de 2007 de la Conferencia

12. La finalidad del Informe V presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007 era ayudar a los mandantes a reflexionar acerca de la manera de reforzar la maquinaria de la Organización y, con ello, su capacidad para prestar asistencia a sus Miembros¹. En dicho Informe se señaló que en el contexto actual los objetivos de la OIT eran más pertinentes que nunca, ya que el logro de los mismos, comprendido en el concepto de trabajo decente, se reconoce cada vez más como una condición clave para la sostenibilidad de economías y sociedades abiertas confrontadas con un descontento creciente. A pesar de las dudas expresadas en la época de la transición entre la guerra fría y el contexto de la globalización, los medios y métodos de la OIT — basados en la acción voluntaria por parte del Estado sobre la base del diálogo tripartito en los ámbitos nacional e internacional — siguen constituyendo la forma más sostenible de alcanzar los objetivos de la OIT en el mundo actual sumamente complejo.

13. Habida cuenta de esas circunstancias, en el Informe se señalaba que el verdadero desafío para la OIT no consistía en reconsiderar sus valores, objetivos o medios de acción, sino que se trataba de una cuestión de «gobernanza» y métodos de trabajo con el fin de utilizar de manera más sistemática y racional toda la serie de herramientas de que disponía para promover el trabajo decente, así como de aprovechar al máximo su ventaja comparativa excepcional, esto es, su composición universal y tripartita. En el mismo Informe V se examinó la cuestión del fortalecimiento de tres dimensiones de la gobernanza de la OIT: «vertical», «horizontal» y «externa».

14. En primer lugar, en lo que atañe a la *gobernanza «vertical»*: la rearticulación de los objetivos constitucionales de la OIT en torno a los cuatro pilares fundamentales descritos como «objetivos estratégicos» representó un paso importante en la racionalización del mandato de la OIT tanto por lo que respecta a la aplicación en el ámbito interno como desde el punto de vista de la comprensión y percepción por parte del público en general. Al mismo tiempo, esto planteó de manera más explícita la cuestión de saber cuán eficaces son las actividades y las prácticas institucionales actuales de la Organización a la hora de evaluar objetivamente las necesidades reales de sus Miembros en relación con cada uno de esos objetivos y de responder a las mismas de manera eficaz.

15. Una posible solución bastante sencilla fue surgiendo gradualmente: establecer un vínculo institucional mucho más claro y eficaz entre las necesidades y los medios, y entre la acción encaminada a atender a esas necesidades y la evaluación de las repercusiones concretas de tal acción. A ese respecto se planteó la posibilidad de

¹ OIT: *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Informe V, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, junio de 2007, Prefacio, pág. vi.

introducir un ciclo de exámenes periódicos sobre las tendencias y políticas relacionadas con los objetivos de la OIT de importancia estratégica, lo cual mejoraría la capacidad de la OIT para comprender mejor las necesidades reales de sus Miembros, con el fin de movilizar de manera más coherente la amplia gama de medios de acción de la OIT.

16. El segundo aspecto, la mejora de la *gobernanza «horizontal»*, tenía por finalidad subsanar otra grave deficiencia en la capacidad de la OIT para prestar una asistencia eficaz a sus Miembros: el hecho de que esos objetivos fueran complementarios e interdependientes, tal como se reconocía en el marco del concepto de trabajo decente, mientras que el enfoque tradicional parecía reflejar un enfoque fragmentario de «autoservicio». Hay varios medios para superar esta fragmentación y promover el enfoque integrado implícito en la estrategia de trabajo decente en el ámbito de la Organización, y entre sus mandantes. Como puede verse más abajo, uno de ellos sería la adopción de un «texto de referencia» que, entre otras cosas, alentaría a los Miembros a sacar conclusiones respecto de lo que implica su apoyo a la estrategia de trabajo decente. Pero para que ese estímulo sea eficaz, tiene que basarse en información empírica comparable u otras formas de incentivos mutuos o ejemplos de prácticas óptimas que sean suficientemente convincentes para persuadirles de que han de beneficiarse con la aplicación de ese enfoque integrado.

17. El tercer aspecto, la *gobernanza «externa»* se refería a la capacidad de la OIT para influir en nuevos actores en relación con sus esfuerzos pertinentes para el logro de los objetivos de la OIT. En el Informe se señaló que la OIT fue creada en un contexto en el cual no había otros actores internacionales más que los Estados y un puñado de organizaciones internacionales, incluida la OIT. Su labor se centraba en prestar asistencia a los Estados y coordinar su acción con miras al progreso social. Ese contexto ha cambiado radicalmente a raíz de la emergencia de una constelación de nuevos actores influyentes tanto públicos como privados. La influencia de dichos actores podría ir en detrimento de la capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir con sus responsabilidades en relación con el progreso social, pero al mismo tiempo también podrían desempeñar un papel eficaz en la promoción de dicho progreso. En el Informe se dejó claro a ese respecto que no se trataba de transferir las responsabilidades a esos nuevos actores, con el riesgo de menoscabar aún más la capacidad y la voluntad del Estado. Se trataba de encontrar vías específicas mediante las cuales puedan aportar una contribución o apoyar de otro modo la acción de la OIT para ayudar a reforzar la capacidad y voluntad del Estado. En el Informe se consideraron diversas opciones, incluida la posibilidad de asociar a los actores pertinentes, de manera adecuada, a la evaluación del impacto del texto de referencia.

18. También se aclaró en el Informe que ninguna de las opciones antes mencionadas implicaba cambios en el marco constitucional de la OIT o en sus medios de acción. La práctica de los exámenes cíclicos podía ser introducida por el Consejo de Administración como parte del cumplimiento de su responsabilidad de fijar el orden del día de la Conferencia. Pero en ese caso se habría dejado pasar la oportunidad de explicitar el mensaje subyacente con respecto a la pertinencia y la reafirmación del papel, el método y los objetivos irremplazables de la OIT, y la consolidación del concepto de trabajo decente y el enfoque integrado. Esta es la razón por la cual en el Informe se consideró la posible adopción de un texto de referencia que transmitiría y consolidaría al mismo tiempo dicho mensaje y proporcionaría el marco institucional necesario para la acción futura, en el que se abarcarían todas las dimensiones antes mencionadas.

19. Si bien durante la discusión de los puntos específicos contenidos en el Informe, se plantearon muchas interrogantes y algunas dudas, tal como está reflejado en el informe

de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT², la determinación de los principales desafíos y el esbozo de las posibles soluciones se consideraron en general aceptables, tal como se indica en las conclusiones. Esto constituyó la base de la resolución en la que se define el mandato encomendado al Consejo de Administración y a la Oficina para hacer un seguimiento de esta cuestión e inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia a tales efectos, y se dan indicaciones detalladas en cuanto a la forma de proceder y los plazos correspondientes³.

20. En dicha resolución se invitaba al Consejo de Administración a que: 1) decidiera inscribir un punto en el orden del día de la siguiente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras al posible examen de un documento de referencia con el correspondiente seguimiento⁴, y 2) adoptara un programa de trabajo para realizar un seguimiento de las conclusiones sobre los diversos aspectos relativos a la gobernanza en el contexto del fortalecimiento de la capacidad institucional de la OIT⁵. Para dar cumplimiento a ese mandato, la Conferencia hizo hincapié expresamente en que se celebraran, entre las reuniones, consultas lo más amplias posibles entre los mandantes, que son quienes ocupan el «lugar del conductor» por lo que respecta a lograr el consenso necesario.

² Quinto punto del orden del día: El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización (discusión general), informe de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT, *Actas Provisionales* núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

³ Resolución y conclusiones de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT, *Actas Provisionales* núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, reproducidas en el anexo I.

⁴ *Ibid.*, párrafo 2, a).

⁵ *Ibid.*, párrafo 2, b).

V. Medidas tomadas para dar cumplimiento al mandato asignado por la Conferencia Internacional del Trabajo

Consultas celebradas en el mes de octubre y medidas tomadas por el Consejo de Administración en noviembre de 2007

21. De acuerdo con los resultados de la discusión de la Conferencia, en octubre de 2007 se llevó a cabo una ronda de consultas¹ con el fin de recoger los aportes de los mandantes tripartitos, incluidos todos los gobiernos interesados tanto en el marco del Consejo de Administración como fuera del mismo, para que la Oficina pudiera hacer avanzar la discusión sobre los diversos elementos. A efectos de estas consultas, la Oficina preparó un documento oficioso que se distribuyó a mediados de septiembre, en el cual se recordó el marco del mandato asignado por la Conferencia Internacional del Trabajo y se proporcionaron diversos elementos en cuanto al contenido y la forma que podría adoptar el documento de referencia².

22. Habida cuenta de estas consultas y de sus resultados, los cuales fueron objeto de un informe oral por separado, el Consejo de Administración tomó la decisión en su 300.^a reunión en el mes de noviembre de inscribir oficialmente un punto al respecto en el orden del día de la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2008). Esto permite que este año la Conferencia no sólo continúe la discusión, sino además que adopte un «documento de referencia, que podría revestir la forma de una declaración o de otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y la forma que podrían adoptar»³. Asimismo, el Consejo de Administración aprobó el programa de trabajo esbozado en el informe oral, y también se puso de acuerdo con respecto al principio de establecer un grupo directivo del Consejo de Administración cuya composición exacta se fijaría durante la siguiente ronda de consultas informales en febrero de 2008.

¹ Esas consultas se llevaron a cabo en dos fases: una primera fase en la cual participó el Grupo Gubernamental el 3 de octubre, y una segunda fase tripartita los días 16 y 17 de octubre, precedida por una reunión entre la Oficina y los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores celebrada el 15 de octubre.

² Durante las consultas tripartitas se facilitó también un cuadro sinóptico que ilustraba un posible programa de trabajo.

³ El Consejo de Administración: *a*) decidió incluir en el orden del día de la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo el siguiente punto: El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización. Continuación de la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT y posible examen de un documento de referencia, que podría revestir la forma de una declaración o de otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y la forma que podrían adoptar; *b*) solicitó al Director General que le informara en su 301.^a reunión (marzo de 2008) sobre la evolución de la situación por lo que respecta a la preparación de la discusión de la Conferencia (documento GB.300/2/1, párrafo 8).

Elementos de un posible texto de referencia (proyecto)

23. Se acordó que, para poder cumplir con la exigencia de presentar un informe sobre el citado punto del orden del día y poder aprovechar el tiempo disponible antes de la reunión de la Conferencia, la primera etapa en el programa de trabajo consistiría en redactar los elementos de un texto antes de finales de 2007, los cuales serían objeto de una nueva ronda de consultas a comienzos del mes de febrero de 2008. Este proyecto preliminar («Elementos de un posible texto de referencia (proyecto)», recogido en el anexo II) se envió a los coordinadores regionales el 20 de diciembre. Con el fin de facilitar el examen de ese texto, la Oficina lo presentó en forma sinóptica, con indicación en los márgenes del texto de las fuentes en las que se inspiraban los elementos, así como los comentarios pertinentes derivados de consultas anteriores; esas indicaciones figuraban a uno y otro lado de la parte del texto correspondiente.

24. Ese proyecto preliminar fue luego revisado a la luz de los comentarios y sugerencias formulados durante dichas consultas, y el texto revisado (que figura al comienzo de este informe) servirá de base para la discusión de la Conferencia. En la sección siguiente se hace una reseña general del contenido y la estructura del proyecto preliminar, y se explica de qué manera se trató de conciliar en ese texto las ideas, las solicitudes y las preocupaciones expresadas durante las diversas fases del debate, manteniendo al mismo tiempo un grado apropiado de coherencia y equilibrio. Esa reseña general, que se presentó a los mandantes durante las consultas del mes de febrero de 2008, se recoge con cierto detalle en este informe, por considerarla una parte importante de la evolución que ha seguido el tema, y porque sigue siendo pertinente para el examen del texto revisado.

25. En el preámbulo, además de indicarse algunas referencias obvias, se puso de relieve el hecho de que la reciente experiencia de globalización ha proporcionado nuevas pruebas de que traducir un aumento de la prosperidad económica en progreso social (y viceversa), lo cual es indispensable para garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de economías y sociedades abiertas, no es algo que pueda lograrse automáticamente, como tampoco lo era en el pasado. Lograr ese progreso social requiere esfuerzos sostenidos por parte de los Miembros, asistidos por una OIT eficaz y esa es precisamente la razón por la cual es necesario reforzar la capacidad de la OIT.

26. La sección relativa a los principios tenía por finalidad destacar la importancia y la pertinencia de los objetivos de la OIT rearticulados en torno a los cuatro objetivos estratégicos y el concepto de trabajo decente, con miras a lograr una mayor eficacia y notoriedad. Para ello, se procuró cuidadosamente conciliar las distintas inquietudes, en ocasiones divergentes, en particular el mensaje muy claro y reiterado de los empleadores y de algunos gobiernos de que no debía tratarse en absoluto de definir el concepto de trabajo decente, cuestión que debía abordarse exclusivamente en el ámbito nacional, y la observación formulada por los trabajadores y otros interesados de que dado que el texto de referencia estaba destinado a un público más amplio que el comprendido en la esfera de la OIT, no podía limitarse a enunciar de manera burocrática los componentes estratégicos del trabajo decente, que en un principio fueron elaborados esencialmente para fines internos. En el proyecto inicial se procuró conciliar estas dos posturas como se indica a continuación.

27. En primer lugar, mostrando la importancia, pertinencia e interdependencia de los objetivos estratégicos desde el punto de vista de las inquietudes contemporáneas, teniendo presente, por un lado, la necesidad de basar su descripción en los textos

constitucionales existentes que definen el mandato de la OIT (incluida la Declaración de Filadelfia) para evitar el riesgo de una pérdida de contenido y el temor de un «rebasamiento del mandato» y, por otro lado, la necesidad de tener en cuenta formulaciones más recientes que, aunque no revisten el mismo carácter jurídico, están más en consonancia con las expectativas e inquietudes contemporáneas.

28. En segundo lugar, indicando claramente que la estrategia de trabajo decente no implicaba un nuevo contenido sino un método (integrado) con miras a lograr que los esfuerzos desplegados por los Miembros para promover objetivos que ya están claramente definidos y acordados resulten más eficaces y tengan mayor impacto. En el proyecto preliminar se destacó que esos objetivos eran interdependientes y que se reforzaban mutuamente, pero se precisó que el contenido específico y la importancia relativa que se habían de atribuir a cada uno de ellos tenía que determinarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los deseos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

29. La sección relativa a los papeles respectivos de la OIT y de sus Miembros se basó en la convicción de que los principios enunciados en la primera sección eran principios de aplicación general, igualmente válidos para la Organización y para sus Miembros. Cabe recordar a este respecto que, como se desprende del párrafo 1 del artículo 1 de la Constitución, la creación de la Organización no puede ser un sustituto de los esfuerzos de los Miembros. Así, los esfuerzos de la OIT para promover un enfoque integrado serían discutibles si no están sustentados por la voluntad expresa de los Miembros de extraer ellos mismos las consecuencias correspondientes. No se trata en modo alguno de desplazar el centro de atención del ejercicio del fortalecimiento de la capacidad de la OIT hacia la cuestión de las responsabilidades de los Miembros; se trata, más bien, de abordar lo que se considera como las dos caras de una misma moneda.

30. Con respecto más específicamente al papel de los Miembros, en el proyecto preliminar se dejó claro que no se trataba de imponerles ninguna nueva obligación, sino de incluir un recordatorio de la conveniencia de que todas las partes interesadas actúen de manera coherente con su apoyo (expresado) en favor de la estrategia de trabajo decente. La lista de las posibles maneras en que podría traducirse el «enfoque integrado» en medidas concretas en el ámbito nacional era meramente indicativa. Dicha lista reflejaba el principio antes mencionado de que no se trata de que la Organización sustituya a las autoridades competentes en el ámbito nacional. El único común denominador es la necesidad de hacer participar a los interlocutores sociales en el proceso en función de las prácticas nacionales. La subsección relativa a la Organización reflejaba la discusión anterior acerca de la lista detallada de medidas que podría tomar el Consejo de Administración para mejorar la gobernanza vertical, horizontal y externa, de la que todos tienen conocimiento ⁴.

31. En la sección final se trató de responder a dos preocupaciones que se habían expresado durante las discusiones anteriores. Por lo que respecta a la primera preocupación, esto es, que el ejercicio pudiera redundar en una carga adicional (inaceptable) para los Miembros en materia de presentación de informes, se dejó claro que la evaluación del impacto del texto de referencia en su conjunto sería objeto de un

⁴ Véanse las conclusiones de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT de 2007, en las cuales se asigna un mandato al Consejo de Administración para examinar más detenidamente las propuestas relativas a los aspectos vertical, horizontal y externo de la gobernanza: la posibilidad de introducir exámenes cíclicos (párrafos 5 y 6); el refuerzo y la racionalización de los PTDP (párrafo 8); la posibilidad de establecer un marco para los estudios voluntarios por país (párrafo 9), y nuevas asociaciones en aras del trabajo decente (párrafo 13) (*Actas Provisionales* núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, 2007).

informe por separado presentado al Consejo de Administración con la frecuencia que éste considerase apropiada y que no supondría obligación alguna de presentar informes por parte de los Miembros⁵. En cuanto a la segunda preocupación, esto es, que las cuestiones relativas a la gobernanza y la capacidad que para muchos Miembros son fundamentales en el contexto de este ejercicio se verían eclipsadas por la prioridad atribuida al texto de referencia en sí, la sección relativa al seguimiento proporcionaba una garantía clara de que ese no sería el caso. Además del hecho de que los exámenes cíclicos proporcionarían el marco en el cual se podría evaluar directamente la actuación de la Oficina, este seguimiento obligaría a la Oficina y al Consejo de Administración a informar a la Conferencia sobre las medidas específicas que hayan tomado. El texto de referencia y la adopción del mismo serán así la mejor garantía de que esas cuestiones no han de descuidarse.

⁵ La cuestión de la carga de trabajo en materia de elaboración y presentación de informes que podrían suponer los exámenes cíclicos se examina en una nota aparte que se reproduce en el anexo I del documento titulado *El sistema de los exámenes cíclicos: parámetros relativos a sus posibles modalidades*.

VI. Reseña sobre las consultas celebradas en febrero de 2008

32. Cabe recordar que en el informe oral sobre las consultas relativas al fortalecimiento de la capacidad de la OIT celebradas en octubre de 2007, que se presentó al Consejo de Administración en noviembre del mismo año, se indicó que se celebrarían consultas tripartitas sobre la base del proyecto preliminar del 4 al 6 de febrero de 2008 en Ginebra. También se acordó que «en aras de la continuidad y la eficacia, presidiese estas consultas una persona del Grupo Gubernamental que tuviera un buen conocimiento del proceso de fortalecimiento de la capacidad de la OIT»¹. Tras consultas informales se invitó al Embajador Jean-Jacques Elmiger de Suiza — quien presidió la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT durante la reunión de 2007 de la Conferencia — a que actuara como moderador.

33. Antes de efectuarse las consultas, se celebraron varias reuniones por separado con grupos gubernamentales a fin de que la Oficina pudiera presentar el proyecto de texto y responder a las preguntas que pudieran plantearse². Se celebraron reuniones similares con los grupos de los Empleadores y de los Trabajadores el día 4 de febrero.

34. En el marco de los dos días de consultas tripartitas, presididas por el moderador, se acordó que, tras una discusión general sobre el proyecto preliminar, las consultas se organizarían en torno a las cuatro principales secciones del texto (esto es, el preámbulo y las secciones sobre los principios, los papeles respectivos y el seguimiento).

35. El objetivo de las consultas, tal como se acordó desde un principio, no consistía en emprender un ejercicio de negociación, el cual se dejaba a cargo de la Conferencia, ni tampoco en discutir propuestas específicas con respecto a la redacción del texto. Dicho objetivo consistía, más concretamente, en proceder a un intercambio de puntos de vista sobre los elementos clave del proyecto preliminar, de modo que se asignaba a esas consultas una importante función con miras al logro de un consenso antes de la reunión de la Conferencia.

36. Se lograron progresos considerables en ese sentido, y como resultado de las discusiones quedó claro que estaba surgiendo un amplio consenso acerca de muchos aspectos del proyecto preliminar. Se recibieron muchos aportes adicionales de gobiernos y de los grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, que constituyeron una valiosa orientación para la Oficina a la hora de hacer los ajustes necesarios en el proyecto preliminar, esforzándose por elaborar, según los términos utilizados en una de las intervenciones, un «texto enriquecido» que fuera también «cuidadosamente equilibrado».

¹ Informe oral con base en las consultas relativas al «SILC», párrafo 7.

² Estas reuniones tuvieron lugar concretamente con el grupo de Asia y el Pacífico (ASPAG), el grupo de Europa Central y Oriental (CEEG), el grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) y los países industrializados con economía de mercado (PIEM).

37. Varios mandantes destacaron que, aunque reconocían que en esta etapa el proyecto preliminar era evidentemente un documento de trabajo, era necesario que en el texto final se lograra un equilibrio entre las aspiraciones y los aspectos relativos a la gobernanza/operacionales. Era esencial lograr un equilibrio adecuado entre esos dos aspectos a fin de asegurarse de que el texto de referencia pudiera resultar claro y elocuente para un amplio público fuera de la esfera de la OIT, en consonancia con su reconocida importancia histórica, y que, al mismo tiempo, le permitiera cumplir sus objetivos esenciales en materia de gobernanza.

38. También se subrayó en varias intervenciones que el texto de referencia tendría que superar la prueba del tiempo. Con tal finalidad, se deberían abordar en él cuestiones fundamentales en lugar de «frustraciones a corto plazo», y su formulación debería resultar elocuente y no limitarse a una mera reafirmación de textos anteriores. Los empleadores advirtieron también que el concepto de trabajo decente no debía utilizarse en el texto como sustituto de todos los aspectos del mandato de la OIT.

Elementos de un posible texto de referencia (proyecto)

Preámbulo

39. Con respecto al preámbulo, varios mandantes sugirieron que se debería explicitar en el mismo el objetivo del ejercicio del fortalecimiento de la capacidad de la OIT, a fin de explicar así la razón de ser y la necesidad del texto de referencia. Los trabajadores y algunos gobiernos opinaron que en el preámbulo se debería destacar más claramente el carácter tripartito de la OIT.

40. Varios mandantes plantearon preguntas o hicieron sugerencias con respecto a la lista de textos mencionados en la primera parte del preámbulo. Los empleadores y algunos gobiernos señalaron que en esa lista no se deberían mezclar referencias de distinta naturaleza e importancia. Algunos oradores cuestionaron la referencia a la Carta Internacional del Trabajo de 1919, y sugirieron que se suprimiera o aclarase esa referencia. Los empleadores y algunos gobiernos cuestionaron la necesidad de referirse al Programa Global de Empleo (PGE) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y expresaron su preocupación con respecto a la referencia a «la satisfacción de las necesidades básicas», de sentido tan amplio. Los trabajadores, junto con algunos gobiernos, apoyaron sin embargo la referencia al PGE y a los ODM, y sugirieron a ese respecto que en el texto de referencia se aludiera también al párrafo 47 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005³. Los trabajadores sugirieron asimismo que se hiciera también referencia a la Declaración Ministerial del ECOSOC de 2006⁴.

41. La cuestión de la globalización también fue motivo de considerable discusión. En varias intervenciones, tanto por parte de los trabajadores como de los gobiernos, se pidió que se reforzaran las referencias a la globalización, y en particular se solicitó que se hiciera referencia al informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, dado que se consideraba que el mismo había inspirado el ejercicio del fortalecimiento de la capacidad de la OIT. Los empleadores y algunos gobiernos opinaron que las referencias que se hacían a la globalización podían ser más positivas, en particular la que se hacía en el tercer párrafo del preámbulo («Convencida...»), y

³ Asamblea General de las Naciones Unidas: documento A/RES/60/1 (24 de octubre de 2005).

⁴ Naciones Unidas: documento E/2006/L.8 (5 de julio de 2006).

solicitaron que se incluyera una referencia al importante papel de las empresas y a la promoción de la competitividad. Los trabajadores destacaron la importancia de reflejar no sólo las oportunidades derivadas de la globalización, sino también los desafíos que ésta plantea. En ese contexto, los trabajadores sugirieron también que se hiciera referencia a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977).

42. Asimismo, los trabajadores y algunos gobiernos opinaron que el preámbulo debería reflejar de manera más marcada las necesidades de los países en desarrollo, y los trabajadores destacaron también la importancia de reflejar las necesidades de las economías rurales y del sector informal.

Sección I. Principios

43. Por lo que respecta a la sección I del proyecto preliminar, hubo cierta discusión sobre el orden de los párrafos relativos a los cuatro objetivos estratégicos y también acerca de la forma en que estaban redactados. Algunos mandantes hicieron hincapié en la utilidad de enunciar claramente el significado de los objetivos estratégicos; los trabajadores subrayaron en particular la importancia de utilizar un lenguaje que trascendiera las formulaciones empleadas habitualmente en la Organización a fin de dirigirse a un público más amplio. Al mismo tiempo, se advirtió también que había que evitar cualquier proceso de «redefinición» de esos objetivos.

44. Los empleadores insistieron en que era importante que en el texto de referencia se lograra un equilibrio adecuado entre los aspectos económicos y los aspectos sociales, sobre todo en relación con el objetivo estratégico de la protección social. También opinaron en relación con el objetivo estratégico del empleo que se debería destacar el importante papel que desempeñan las empresas, y en particular la importancia de la sostenibilidad de las empresas y la promoción de la competitividad, que en parte dependen del entorno macroeconómico.

45. También se discutió la cuestión de las «circunstancias nacionales» como elemento que ha de tenerse en cuenta para determinar el contenido y la importancia relativa de los objetivos estratégicos. Algunos mandantes estimaban que esta «relativización» tendía a debilitar los apartados sobre los objetivos estratégicos, y que tales referencias deberían evitarse; otros opinaron que eran importantes y deberían mantenerse. La Oficina explicó que la necesidad de tener en cuenta las condiciones y circunstancias nacionales a la hora de redactar los instrumentos de la OIT estaba estipulada en la propia Constitución; lo importante en este caso era el reconocimiento de la interrelación existente entre los objetivos estratégicos a nivel nacional.

46. Por lo que respecta a la cuestión de los diversos ámbitos a los que se hacía referencia en el segundo apartado del proyecto preliminar, las intervenciones mostraron que algunos mandantes consideraban que la lista de ámbitos, así como la terminología empleada, era demasiado amplia, mientras que otros pensaban que había que complementarla. Un orador sugirió al final de la discusión que el punto esencial de este párrafo, que podía formularse de manera más clara, consistía en que para lograr resultados en materia de trabajo decente no se puede recurrir únicamente a la reglamentación del mercado de trabajo sino que se requiere la integración de diferentes elementos de política. Algunos mandantes expresaron inquietud porque consideraban que ese apartado hacía pensar en cierto «rebasamiento del mandato». Aunque hubo consenso en general en cuanto a que había que evitar todo «rebasamiento del mandato», también se señaló que el texto de referencia debía preservar la integridad del mandato

establecido en su totalidad, y que las cuestiones acerca de las cuales ya se había llegado a un consenso en otras reuniones no debían ser objeto de un nuevo debate.

Sección II. Papeles respectivos

47. Por lo que respecta a la sección II del proyecto preliminar, algunos mandantes indicaron que se hacía demasiado hincapié en el papel de los Miembros en comparación con el papel de la Organización. Algunos gobiernos señalaron que el papel de la Organización debía destacarse más que el papel de los Miembros; otros gobiernos opinaron que esos dos apartados deberían figurar en secciones distintas. Algunos participantes sugirieron que la inversión del orden de los apartados podía ser una solución para garantizar un mejor equilibrio del texto de referencia a ese respecto.

48. Se expresaron ciertas inquietudes con respecto a la posibilidad de que el texto de referencia diese lugar a nuevas obligaciones jurídicas para los Miembros. La Oficina respondió a las preocupaciones de los Miembros y aclaró que la índole del texto era declarativa y no normativa, y por lo tanto no podía imponer obligaciones jurídicas; la formulación específica (modal) del proyecto preliminar reflejaba ese hecho. Al mismo tiempo, los trabajadores y varios gobiernos señalaron que el hecho de que el texto de referencia no impusiera obligaciones jurídicas a los Estados Miembros no debía implicar que no tuviera repercusiones en la acción en el ámbito nacional, lo cual era en sí la esencia misma del ejercicio.

49. Por lo que atañe al inciso sobre los resultados en términos de «ratificación», algunos gobiernos solicitaron confirmación de que esta disposición no implicaba ninguna obligación adicional de ratificar los instrumentos de la OIT. También en ese sentido se expresaron ciertas objeciones con respecto a la utilización del término «laguna». No obstante, los trabajadores y algunos gobiernos destacaron al mismo tiempo que la labor normativa de la OIT podía resaltarse en mayor medida. Más concretamente, los trabajadores opinaban que se debería hacer referencia a varios convenios prioritarios relativos a la inspección del trabajo, al empleo y a la consulta tripartita (Convenios núms. 81, 129, 122 y 144).

50. En cuanto al apartado relativo al papel de la Organización, varios mandantes sugirieron que se trasladaran algunos de los párrafos sobre los aspectos referentes a la aplicación a la sección relativa al seguimiento o a un anexo técnico. Esto podía permitir también lograr un mejor equilibrio en el texto preliminar entre las aspiraciones y los aspectos prácticos, cuestión que, como se señaló precedentemente, ya había sido planteada. Con respecto a la posibilidad de llevar a cabo exámenes periódicos de las tendencias en relación con cada objetivo estratégico, varios mandantes hicieron hincapié en que era importante que el texto de referencia no menoscabara el mecanismo de control de la OIT. Los trabajadores y algunos gobiernos se manifestaron a favor de un mayor énfasis en la importancia y pertinencia del sistema de control, y se señaló que las repercusiones del texto de referencia y del proceso de los exámenes cíclicos no alterarían el sistema de control existente, sino que constituirían un valioso complemento del mismo.

Sección III. Seguimiento

51. Durante la discusión de la sección III, los empleadores señalaron que la misma constituía la parte operativa del texto y que aún le faltaba consistencia. A fin de reforzar esta sección, los mandantes destacaron la necesidad de utilizar un lenguaje claro y eficaz.

52. Por lo que respecta al apartado en el que se describía la responsabilidad del Director General de dar difusión al texto de referencia, los empleadores señalaron que esa disposición no era el elemento más importante del seguimiento y propusieron, por lo tanto, que se mencionara al final del mismo. Además, un delegado gubernamental argumentó que esa disposición debía también prever la obligación de distribuir el texto en las oficinas regionales, nacionales y locales de la Organización.

53. En cuanto al apartado siguiente relativo a las medidas que debería tomar el Director General para poner en práctica el contenido del texto de referencia, los Grupos coincidieron en que el Director General tenía amplias facultades para tomar ciertas medidas por su propia iniciativa, además de someter propuestas al Consejo de Administración. En ese contexto, se convino también en que la capacidad del personal debía considerarse como una herramienta, y no como una limitación. Además, se sugirió que sería más útil referirse al «desarrollo de la capacidad del personal» para transmitir la idea de que su fortalecimiento es un proceso continuo.

54. Asimismo, se opinó que los elementos del texto de referencia relativos a la coordinación en el marco de la Organización y con otros actores del sistema de las Naciones Unidas eran elementos de índole diferente y debían por lo tanto tratarse por separado. Algunos gobiernos subrayaron que la referencia a la coherencia, coordinación y colaboración en el ámbito de la Oficina debía reflejar claramente el sentido de la eficiencia. En cuanto a la interacción de la Oficina con otras organizaciones multilaterales, los representantes de los trabajadores pusieron de relieve que dicha interacción debía fomentar y no diluir la comprensión y el respeto del mandato único de carácter tripartito de la OIT; esto era particularmente importante para asegurarse de que las prioridades y las inquietudes tripartitas de la OIT se reflejaran plenamente en los programas unificados de las Naciones Unidas («One UN») en el plano nacional.

55. Por último, algunos representantes gubernamentales pidieron que se aclarara la mención que se hacía en la sección relativa al seguimiento a un informe de evaluación. La Oficina explicó que, al igual que en el caso del seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, esa era una disposición corriente que permitiría que la Conferencia evaluara las repercusiones del texto de referencia en su conjunto. Algunos gobiernos señalaron que dicha evaluación no debía imponer ninguna carga adicional a los Estados Miembros en materia de presentación de informes y debería abordar primordialmente las medidas tomadas por la Oficina, con inclusión de las actividades de cooperación técnica.

Conclusión

56. Tras las consultas sobre el proyecto preliminar, la Oficina procuró elaborar un texto revisado que tuviera en cuenta los aportes antes mencionados. Se introdujeron una serie de cambios estructurales, para asegurarse de que en el preámbulo se destacara en mayor medida el objetivo del texto y que en la sección II se reflejara de manera más fiel el equilibrio entre los puntos de vista expresados en las consultas. Con el fin de simplificar el texto y de facilitar su lectura para un público más amplio que el comprendido en el ámbito de la OIT, la Oficina trasladó los detalles de carácter práctico que figuraban en la sección III a un anexo, tal como sugirieron diversos mandantes durante las consultas. Asimismo, la Oficina incorporó una serie de sugerencias más específicas en cuanto a la redacción del texto, en la medida en que no suscitaban al parecer objeciones, y procuró también preservar el equilibrio del texto y, en lo posible, conciliar los aspectos acerca de los cuales se expresaron puntos de vista divergentes. El proyecto de texto de referencia

resultante, que se somete a la consideración de la Conferencia, figura al comienzo de este informe.

Grupo directivo del Consejo de Administración

57. Tras haber concluido la discusión sobre el proyecto preliminar, las consultas del mes de febrero de 2008 permitieron determinar una serie de disposiciones de procedimiento para celebrar una reunión del grupo directivo del Consejo de Administración el 13 de marzo y una reunión preparatoria de carácter informal el 7 de marzo. De acuerdo con el informe oral presentado al Consejo de Administración en noviembre de 2007 (párrafo 11), se señaló que la composición del grupo directivo consistiría en ocho miembros de cada grupo, pero se recomendó que las reuniones fueran abiertas y que otros Miembros y mandantes pudiesen también participar.

Exámenes cíclicos

58. Estaba previsto que el grupo directivo abordaría las cuestiones relativas a la gobernanza y la capacidad, en particular las relacionadas con los exámenes cíclicos, en las reuniones del mes de marzo. No obstante, de acuerdo con el programa de trabajo, en la etapa final de las consultas del mes de febrero se incluyó un examen preliminar del documento sobre los exámenes cíclicos presentado por la Oficina para información⁵. La Oficina indicó que se trataba de un documento de carácter provisional que se complementaría, entre otras cosas, con una sección sobre la posible relación entre los exámenes cíclicos y el seguimiento de la Declaración de 1998, dado que la introducción a la compilación de memorias anuales presentada por los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT para la reunión de marzo de 2008 del Consejo de Administración no estaba aún disponible.

59. Los comentarios iniciales de los mandantes sobre el documento relativo a los exámenes cíclicos se refirieron a los puntos siguientes. Se hizo hincapié en que el principal objetivo de los exámenes cíclicos debía consistir en establecer las necesidades de los Miembros y evaluar las medidas tomadas por la OIT para atender a esas necesidades. Algunos gobiernos expresaron inquietudes con respecto a la carga en materia de presentación de informes a pesar de la indicación en el anexo 1 del documento de que una de las bases de información para los exámenes cíclicos serían los estudios generales, que tendrían un mayor alcance al abarcar un mayor número de instrumentos, pero utilizarían cuestionarios simplificados para solicitar informaciones en virtud del artículo 19. Otros gobiernos advirtieron que era importante no centrarse en el problema de la carga en materia de presentación de informes y hacer hincapié en cambio en el potencial de los exámenes cíclicos a largo plazo. No obstante, a fin de prestar la debida consideración a la introducción del sistema de exámenes cíclicos, muchos gobiernos estimaron que era importante tener una visión más precisa de los costos/ahorros relativos a dichos exámenes.

60. Habida cuenta de esa solicitud, la Oficina complementó el documento sobre los exámenes cíclicos (que figura en el anexo III) con información sobre la estimación de los costos relativos al sistema de exámenes cíclicos, basándose para ello en las cifras correspondientes a la elaboración de los informes para la presente reunión de la Conferencia, y también con una sección sobre la posible vinculación con el seguimiento de la Declaración de 1998.

⁵ El sistema de los exámenes cíclicos: parámetros relativos a sus posibles modalidades (véase anexo III).

VII. Forma que podría adoptar el texto de referencia

Forma que podría adoptar el texto

61. Al inscribir el punto en el orden del día de la reunión de 2008 de la Conferencia, el Consejo de Administración se refirió a la forma que podría adoptar el texto para su posible examen: el objeto era continuar «la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT y el posible examen de un documento de referencia, que podría revestir la forma de una declaración o de otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y la forma que podrían adoptar»¹. Aunque la forma dependerá en última instancia de la función que la Conferencia asigne al texto, conviene recordar varios aspectos del contexto para la discusión de este punto en la reunión de la Conferencia de 2008 que ya se abordaron durante las consultas del mes de octubre de 2007.

62. El hecho de haber inscrito esta discusión en el orden del día de la reunión de 2008 ha excluido la posibilidad de considerar ahora² una forma normativa para el documento, como un convenio, una recomendación o un protocolo de un convenio³. No obstante, aunque el documento no puede exigir ni recomendar formalmente medidas en la forma de un convenio o de una recomendación, sí es posible confirmar oficialmente compromisos de principio y extraer algunos resultados prácticos.

Conclusiones, resoluciones y declaraciones

63. La práctica de la OIT reconoce tres medios principales para expresar el resultado de una discusión no normativa de un punto inscrito específicamente en el orden del día de la Conferencia: conclusiones, una resolución o una declaración. Puede resultar útil comparar estas tres formas, y en particular, sus procedimientos de adopción, su naturaleza jurídica y sus efectos prácticos.

64. En el contexto de la Conferencia, el término «conclusiones» se utiliza normalmente para designar el resumen de opiniones y propuestas de acción expresadas durante la discusión de un punto en una comisión técnica que somete el documento a la

¹ Documento GB.300/2/1 (noviembre de 2007), párrafo 8. En 2007, la Conferencia invitó al Consejo de Administración a inscribir un punto en el orden del día de la 97.ª reunión de la Conferencia (2008) con esa finalidad. Véase la Resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT, *Actas Provisionales* núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 2, a).

² El procedimiento para la consideración de tales instrumentos normativos exige que se ultimen ciertas etapas preparatorias que toman más tiempo, incluida la recopilación de información sobre la legislación y la práctica de diferentes países por medio de un cuestionario (véase sección E del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo).

³ La OIT ha adoptado hasta la fecha cinco protocolos. Como los convenios, los protocolos son tratados internacionales sujetos a ratificación. En la práctica de la OIT, los protocolos se han utilizado para modificar o complementar los convenios a los que se vinculan sin sustituir ni reemplazar al convenio de base.

Conferencia para su adopción. Una vez adoptadas por la Conferencia por mayoría simple, las conclusiones representan las opiniones de la Organización refrendadas colectivamente. En función de su alcance y de las circunstancias, determinados párrafos de las conclusiones pueden tener consecuencias prácticas para la Organización, sus Miembros o ambos.

65. Las resoluciones de la Conferencia, que se adoptan por mayoría simple, siguen diversos procedimientos y varían en cuanto a su alcance y sus efectos, tanto desde el punto de vista jurídico como práctico. Algunas resoluciones tienen su origen en propuestas específicas formuladas en las comisiones técnicas, mientras que otras se pueden someter directamente a la plenaria de la Conferencia o por conducto de una de sus comisiones permanentes⁴. Una resolución puede abordar una cuestión específica, como una cuestión pertinente para un determinado punto del orden del día, o bien una cuestión general comprendida en el ámbito de competencia de la Organización. Algunas resoluciones pueden someterse a la consideración del Consejo de Administración, de los gobiernos o de cualquier otro órgano, sin crear ninguna obligación jurídica precisa. Dichas resoluciones pueden tener un efecto consultivo, que puede verse reforzado mediante la adopción de la resolución por unanimidad o por un amplio consenso. Ciertas resoluciones pueden servir de precedente como manifestaciones de la voluntad de los Estados Miembros por conducto de la Conferencia; con el tiempo, pueden cobrar «autoridad» a raíz de su aplicación o aceptación general. Por último, otras resoluciones pueden tener consecuencias jurídicas específicas, como las que se refieren a las obligaciones financieras de los Miembros en virtud del artículo 13 de la Constitución.

66. La forma de una declaración es más excepcional en la práctica de la Conferencia. En consonancia con la práctica general de las Naciones Unidas y de la OIT, una declaración es una expresión manifiesta de un compromiso perdurable al más alto nivel. Se ha definido este tipo de instrumento como «un instrumento oficial y solemne, que se justifica en raras ocasiones cuando se anuncian principios que tienen gran importancia y un valor perdurable»⁵, como se señaló en la reunión de la Conferencia de 1998, y también en la primera discusión de este punto el año pasado⁶. En efecto, han sido pocas las declaraciones de este tipo en la historia de la Organización: la Declaración de Filadelfia y también las declaraciones sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, sobre el apartheid, y sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración de Filadelfia constituye un caso aparte ya que, dos años después de haber sido adoptada por la Conferencia como declaración, el texto de la misma se integró en la Constitución como parte del conjunto de enmiendas constitucionales adoptadas en 1946.

Efectos de una declaración

67. La cuestión del carácter jurídico de una declaración se puede examinar, en primer lugar, en relación con la propia Organización y, en segundo lugar, en relación con sus Miembros. En relación con la Organización, una declaración solemne de la Conferencia es un acto que implica un compromiso de toda la Organización en su conjunto. La

⁴ Compárense, por ejemplo, los artículos 63 y 15 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁵ Memorandum de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, E/CN.4/L.610 (1962).

⁶ En 1998, en el contexto de la discusión de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Informe VII, *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, capítulo III; en 2007, en la primera discusión de este punto: Informe V.

discusión bajo este punto en la presente reunión de la Conferencia brinda la oportunidad de renovar la pertinencia de los fines y objetivos de la Organización, al expresar la significación del conjunto de su mandato en el contexto de la globalización. Si adoptase la forma de una declaración, este documento tendría efectos jurídicos para todos los órganos de la Organización — la Conferencia, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo — equivalentes como mínimo a los de una resolución.

68. En lo que respecta a los Miembros, una declaración de este tipo tendría el efecto de una guía orientativa destinada a inspirar las políticas y la acción de sus Miembros, incluso por conducto de la Organización. Aunque procuraría destacar la importancia de los principios consagrados en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, una declaración no establecería ni podría establecer nuevas obligaciones u obligaciones más detalladas, ni directa ni indirectamente. Por su misma naturaleza, que es en esencia declaratoria, no puede imponer ni modificar las obligaciones jurídicas dimanantes de la Constitución o de convenios ratificados, ni tampoco proporcionar una interpretación autorizada de las obligaciones constitucionales de sus Miembros⁷.

69. Así pues, una declaración podría orientar la acción de los Miembros en consonancia con los compromisos ya suscritos y con miras a la cooperación entre ellos y por conducto de la Organización en el marco de los esfuerzos que ésta despliega a fin de cumplir los fines y objetivos de su mandato original en el contexto actual.

70. Los efectos prácticos de una declaración adoptada por la Conferencia dependen del contexto en el que se adopte y de las disposiciones que se prevean en ese momento para los mecanismos de seguimiento. Por ejemplo, la Declaración relativa a la política de apartheid preveía un informe especial del Director General para hacer un seguimiento de la situación a través de un punto inscrito de oficio en el orden del día de la Conferencia. Como resultado de ello, el informe se podía someter a discusión en una comisión especial de composición restringida, lo cual permitía un intercambio de ideas intenso e interactivo, en lugar de tratarse en la propia plenaria.

71. De igual modo, en el caso más reciente de la Declaración de 1998, la Declaración prevé disposiciones para su propia aplicación de conformidad con medidas específicas contenidas en su anexo (Declaración de 1998, párrafo 4). A su vez, el seguimiento que figura en el anexo prevé un examen de su funcionamiento «habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado...» (anexo, sección IV, párrafo 2).

Forma que podría revestir el seguimiento

72. Como se acaba de señalar, en el caso de la Declaración de 1998, los detalles del mecanismo de seguimiento figuran en un anexo al texto principal, en el cual se prevé asimismo que el funcionamiento de ese mecanismo será objeto de un examen por la Conferencia. La práctica de la OIT, como se refleja en varios convenios y recomendaciones, ha reconocido la utilidad de los anexos para recoger los detalles técnicos, o establecer procedimientos y prácticas pertinentes para las cuestiones que se tratan en el cuerpo de los instrumentos.

73. La experiencia ha mostrado que la utilización de un anexo proporciona cierta flexibilidad ya que se hace hincapié en el carácter fundamental y perdurable del texto principal al que se adjunta dicho anexo y, al mismo tiempo, se indican por separado los

⁷ La propia Constitución prevé que sólo la Corte Internacional de Justicia es competente para interpretar las obligaciones de los Miembros derivadas de la Constitución (artículo 37).

detalles cuya aplicación pudiera ser más transitoria. El anexo puede ser objeto de un método distinto de examen y de enmienda. Según los casos, se ha incluido una disposición específica relativa a la fuerza jurídica del anexo. Sin embargo, una regla de interpretación jurídica generalmente reconocida es que un anexo forma parte integral del instrumento al que se adjunta, por lo que tiene la misma fuerza jurídica a menos que se prevean disposiciones que establezcan explícitamente lo contrario. Aun así, en aras de la claridad, conviene declarar la intención, como se hizo en la Declaración de 1998, que expresamente se refirió a su anexo como una parte integrante de la Declaración.

74. Ya se incorpore directamente en el texto principal o figure aparte como anexo, los efectos prácticos del mecanismo de seguimiento se derivarán esencialmente de la base jurídica en la que se funda. Como se señaló en el contexto del examen de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las principales características del mecanismo de seguimiento previsto en ese instrumento podrían haberse establecido incluso en ausencia de dicha Declaración, sobre la base del artículo 19 de la Constitución de la OIT⁸.

75. De igual modo, las propuestas que son ahora objeto de examen prevén aprovechar las oportunidades que ofrece la obligación de informar con arreglo al artículo 19 a fin de adaptar los medios en que la Organización actúa para cumplir sus fines y objetivos. Esto también se podría llevar a cabo sin depender necesariamente de la adopción de una nueva declaración. Por ejemplo, el Consejo de Administración podría hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*), de reunir información, para un ciclo de exámenes periódicos, con respecto a los instrumentos que son pertinentes en relación con el objetivo que se examina, como se hizo *mutatis mutandis* en el marco del seguimiento de la Declaración de 1998. El hecho de que esa posibilidad se aclare mediante un mecanismo de seguimiento previsto en una eventual declaración, como se está considerando ahora, no cambia el alcance de las obligaciones de los Miembros en virtud de la Constitución, ni crea otro instrumento con un efecto jurídico de mayor alcance que el de los instrumentos existentes.

Título

76. Si bien el título del instrumento carece de valor normativo conforme al derecho internacional, puede servir para reflejar la finalidad y el alcance de un documento. En este sentido, la práctica de las organizaciones internacionales puede proporcionar algunas opciones de interés para el título del documento que se examina, el cual, en cualquier caso, ha de ser decidido por la Conferencia sobre la base de la labor de la Comisión.

77. A nivel intergubernamental, el título «Carta» se ha utilizado para textos básicos de carácter constitucional destinados a plasmar elementos fundamentales de un «contrato» social o político. Dicho término se ha aplicado a textos que expresan valores y principios esenciales comunes a los miembros o signatarios que, en casos señalados, se utilizan para orientar e inspirar acciones específicas de los órganos y de los miembros⁹.

⁸ OIT: *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998, capítulo III.

⁹ En algunas declaraciones de actores no estatales también se ha utilizado ese término, como en el caso de la Carta de Principios del Foro Social Mundial (2002) y la Carta de las Empresas para un Desarrollo Sostenible de la Cámara de Comercio Internacional (1990).

78. Tanto en la práctica de las Naciones Unidas como en la de la OIT, para el título de declaraciones de la Conferencia se suele utilizar la construcción «Declaración relativa a» o «Declaración sobre» seguida del tema, y en algunos casos se hace también referencia al lugar en el que se adoptó la declaración, como en el caso de la Declaración de Filadelfia. El Consejo de Administración de la OIT tituló su documento no vinculante sobre las empresas multinacionales «Declaración tripartita de principios sobre» seguida del tema ¹⁰.

¹⁰ Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977), y enmendada en su 279.ª reunión (noviembre de 2000) y en su 295.ª reunión (marzo de 2006).

VIII. Otras cuestiones y observaciones finales

79. Habida cuenta de las limitaciones de tiempo derivadas del mandato de la Conferencia, y de conformidad con el programa de trabajo acordado durante las consultas del mes de octubre, se dio máxima prioridad a la elaboración de proyectos de propuestas relativos al contenido y la forma del texto de referencia. Sin embargo, quedó claro que de ningún modo esta prioridad debía ir en detrimento de otras cuestiones, en particular en lo que respecta a la capacidad y la gobernanza, que forman parte del mandato y deben tratarse en aras de lograr un consenso.

80. Como ya se señaló, será el propio texto de referencia el que ofrecerá la mejor garantía de que no se podrán obviar estas cuestiones, al establecer un marco que estará bajo el control de la propia Conferencia y contendrá instrucciones específicas destinadas al Consejo de Administración y a la Oficina para abordar dichas cuestiones y actuar en consecuencia. La Oficina tendría que examinar cada cierto tiempo las repercusiones del texto de referencia, incluido el curso que se le haya dado dentro de la Organización.

81. En el programa de trabajo para la preparación de la discusión de la Conferencia se previó la elaboración de algunos documentos específicos/esbozos para someter a la consideración del Consejo de Administración, a fin de abordar algunas cuestiones particulares. Así, en el contexto de las consultas del mes de febrero, la Oficina presentó un documento por separado sobre las exigencias en materia de presentación de informes y la elaboración de posibles modalidades (*El sistema de los exámenes cíclicos: parámetros relativos a sus posibles modalidades*). Sin embargo, como también se señaló en el informe oral sobre las consultas del mes de octubre presentado al Consejo de Administración, y se confirmó mediante la consiguiente adopción del programa de trabajo, las cuestiones relativas a la gobernanza y la capacidad seguirían abordándose con posterioridad a las consultas del mes de febrero en relación con las reuniones del grupo directivo del Consejo de Administración durante la reunión de marzo de 2008 del Consejo de Administración (que se celebran demasiado tarde para poder incluirlas en este informe). Por consiguiente, se dará cuenta de la evolución de las cuestiones de gobernanza y capacidad en un informe complementario que estará disponible antes del inicio de la reunión de la Conferencia en forma de actas provisionales.

82. En lo que respecta al proyecto de texto de referencia, el hecho de que, de conformidad con el presente informe, tenga que distribuirse mucho antes de la reunión de la Conferencia ofrece la ventaja de que los mandantes dispondrán de mucho tiempo para llevar a cabo una reflexión profunda y realizar los preparativos convenientes. La Oficina estará a disposición para cualquier aclaración o consulta que sea necesaria. Esto podría también brindar la oportunidad de examinar de antemano cuáles podrían ser las disposiciones más eficaces para el examen del proyecto de texto de referencia. Corresponderá a la Conferencia asumir sus responsabilidades con pleno conocimiento de causa.

Anexo I

Resolución y conclusiones de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT (CIT, 2007)

Resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT

La 96.^a reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 2007:

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe V, titulado *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*,

1. Adopta las conclusiones adjuntas.
2. Invita al Consejo de Administración a que, tomando en consideración el informe de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT:
 - a) decida inscribir un punto en el orden del día de la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo con objeto de proseguir la discusión sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT y el posible examen de un documento de referencia, que podría revestir la forma de una declaración o de otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y la forma que podrían adoptar;
 - b) adopte medidas apropiadas para llevar a cabo un programa de trabajo encaminado a responder a las preocupaciones de los mandantes expresadas en la Comisión acerca de la mejora de la capacidad de la Organización, con miras a atender sus necesidades en el contexto de la globalización; y
 - c) realice un seguimiento de otras cuestiones pertinentes con arreglo a las conclusiones adjuntas.
3. Pide al Director General que:
 - a) lleve a cabo los preparativos necesarios para facilitar la celebración de consultas lo más amplias posible entre los mandantes, incluso entre reuniones, cuyos resultados debería examinar el Consejo de Administración al establecer el punto pertinente de manera que haya más posibilidades de obtener un consenso al respecto en la reunión de la Conferencia; y
 - b) prepare y distribuya, al menos con dos meses de antelación a la apertura de la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia, un informe que contenga los elementos de un proyecto de texto para un documento de referencia, con miras a su consideración, y en el que se tengan debidamente en cuenta las opiniones expresadas en la presente reunión de la Conferencia y en cualquier consulta posterior.

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT

1. La Comisión celebró una discusión general sobre la base del Informe V, titulado *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*.

2. Sin perjuicio de las opiniones individuales expresadas por los Miembros, que se reflejan de manera detallada en el informe, la Comisión alcanzó las conclusiones que figuran a continuación.

3. La Comisión convino en que se debería reconocer y reafirmar la renovada pertinencia, en el contexto de una globalización progresiva, de los objetivos de la OIT enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, complementados por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y contenidos en el Programa de Trabajo Decente. También acordó que en un entorno en constante evolución, el diálogo tripartito entre los gobiernos y las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores debería aceptarse como un medio esencial para el logro efectivo de los objetivos estratégicos en el ámbito nacional, regional e internacional.

4. Aunque las propuestas que figuraban en el Informe V no trataban de forma exhaustiva todos los aspectos del punto del orden del día, la Comisión reconoció que procedía prestar especial atención a los tres principales aspectos de la gobernanza a fin de lograr el objetivo de fortalecer la capacidad de la OIT para prestar asistencia a sus Miembros. Quedaba entendido que era preciso tener en cuenta las repercusiones institucionales de ese proceso para la OIT y la capacidad de la Oficina, incluido el Consejo de Administración. Los procesos administrativos de la OIT, como el examen de la estructura exterior, la gestión basada en los resultados y la revisión del ciclo de programación, también eran claramente pertinentes en ese contexto. Las reformas propuestas no deberían menoscabar en caso alguno los procedimientos existentes en la Organización, entre ellos los mecanismos de elaboración de normas y de control.

5. En primer lugar, en cuanto a la posibilidad de realizar exámenes cíclicos o periódicos, solía reconocerse que esos exámenes podían ser un medio para ofrecer a los mandantes y al público en general una actualización periódica de las tendencias y las políticas relativas a dichos objetivos. Esos exámenes podrían servir para fortalecer la base de conocimientos y la capacidad analítica de la Oficina. Ante todo, la discusión tripartita celebrada anualmente en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de nuevos informes operacionales de este tipo podría contribuir a establecer un vínculo más directo entre las necesidades de los mandantes, así como a facilitar la selección de las prioridades para la adopción de futuras medidas, en especial la elaboración de normas. El examen de esos informes podría permitir llevar a cabo una evaluación sistemática de la pertinencia de esas prioridades y de la repercusión de las medidas adoptadas para aplicarlas, sobre la base de la información proporcionada por los mandantes.

6. El Consejo de Administración debería analizar con más detenimiento la posibilidad de llevar a cabo esos informes, sus modalidades y el examen correspondiente, así como su relación con los estudios generales previstos en el artículo 19 de la Constitución, a fin de garantizar que ese proceso, de adoptarse, no sometiera a una demanda excesiva las capacidades de la Oficina o supusiera una responsabilidad adicional de presentación de informes para los Estados Miembros. La Comisión señaló que ello podría simplificar considerablemente la tarea del Consejo de Administración de seleccionar puntos para el orden del día de las reuniones de la Conferencia.

7. En segundo lugar, respecto de la promoción de un enfoque más integrado de esos objetivos estratégicos en el marco de la Organización, entre sus mandantes y en la labor de la Oficina, hubo una amplia convergencia de opiniones en torno a la necesidad de adoptar dicho enfoque integrado, dada la interdependencia y la complementariedad de esos objetivos. Ello también sería plenamente compatible con el concepto mismo de trabajo decente y estaría en armonía con el apoyo generalizado que había recibido el Programa de Trabajo Decente dentro y fuera de la Organización.

8. Ese enfoque integrado también desempeñaría una función esencial para promover la coherencia en la formulación de programas de trabajo decente por país (PTDP) adaptados a las necesidades y características específicas de los países interesados. Por tanto, el Consejo de Administración podría establecer disposiciones en el ámbito institucional para examinar los PTDP con objeto de conseguir un equilibrio adecuado, también a escala nacional, y una mayor coherencia entre esos programas a fin de aumentar su eficacia así como estrechar los vínculos y aumentar las repercusiones respecto de otros programas pertinentes de las Naciones Unidas y organismos multilaterales. La experiencia adquirida mediante los PTDP también podría enriquecer los exámenes cíclicos o periódicos.

9. El establecimiento de ejemplos concretos sobre la manera en que un enfoque integrado puede resultar útil en términos de progreso social, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza contribuirá a convencer a todos los Estados Miembros de las ventajas de adoptar dicho enfoque. Por consiguiente, el Consejo de Administración podría examinar el modo en que se podrían utilizar las experiencias del pasado y del presente en relación con los estudios por país a fin de establecer un marco coherente para ese tipo de estudios, destinados a lograr que se comprenda la interrelación existente entre esos objetivos y la «fertilización mutua» de experiencias y prácticas adecuadas. De ser pertinente, el Consejo de Administración debería examinar la posibilidad de establecer un sistema voluntario de exámenes inter pares y de autoevaluación, y las correspondientes modalidades.

10. La OIT debe mejorar sus conocimientos, su base de competencias, la labor de compilación y procesamiento de datos, así como las capacidades analíticas en todos los ámbitos, tanto en la sede como en las regiones. Las actividades de investigación y de formulación de políticas de la OIT deberían ser de la mayor calidad posible y contrastarse con las repercusiones logradas de conformidad con sus objetivos y la aplicación del Programa de Trabajo Decente. De este modo, la OIT intensificará sus esfuerzos para convertirse en un centro mundial de excelencia. La estructura tripartita confiere a la OIT una ventaja comparativa y una credibilidad excepcionales para extraer enseñanzas de sus actividades de investigación y de los resultados de los estudios por país.

11. El fortalecimiento de los mandantes es un aspecto fundamental de la labor efectiva de la OIT. La Organización debería aumentar el apoyo que presta al fomento de la capacidad de sus mandantes para garantizar que sigan estando en condiciones de participar en los objetivos y en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, alcanzar esas metas en el contexto de la globalización y atender las necesidades de los mandantes.

12. Se señaló que el Programa Global de Empleo adoptado con pleno apoyo por el Consejo de Administración proporciona directrices importantes a los mandantes y a la Oficina para aplicar el Programa de Trabajo Decente.

13. En tercer lugar, con respecto a las asociaciones establecidas en aras del trabajo decente con los actores, como se indica en el capítulo 4 del Informe V, se convino en que, si bien los objetivos y métodos de la OIT eran más adecuados que nunca, era preciso tener en cuenta tanto el nuevo contexto de la globalización como la existencia de esos actores con creciente influencia en este tema. Se recordó que en la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) de julio de 2006, se convenía en que el trabajo decente debería ser un objetivo intersectorial del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales. Se consideró esencial utilizar la legitimidad tripartita de la OIT para promover una mayor conciencia y comprensión, así como para establecer asociaciones apropiadas con esos actores a fin de respaldar los esfuerzos desplegados por la OIT con miras a fortalecer la capacidad institucional de los Estados Miembros para alcanzar los objetivos estratégicos del trabajo decente. El Consejo de Administración debería seguir examinando los medios para continuar forjando esas asociaciones y aumentar su eficacia.

14. En el contexto de la reforma de las Naciones Unidas y del proyecto «Unidos en la acción», se acordó que los Miembros y la OIT deberían tratar de garantizar que el proceso de reforma fortalezca a la OIT, su identidad tripartita y sus prácticas en todas las esferas y que su carácter tripartito determine el proceso de selección y la manera de llevar a cabo las intervenciones

y actividades de la OIT. Ello también debería ser aplicable a las alianzas forjadas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a la promoción de un enfoque integrado de la ejecución del programa.

15. Se llevó a cabo un examen preliminar para determinar si la Organización debería considerar la posibilidad de adoptar un «documento de referencia» en el que figurase el compromiso renovado de los Miembros con los objetivos y el tripartismo de la OIT, lo que les podría alentar a tratar de poner en práctica esos objetivos de una forma integrada, compatible con el Programa de Trabajo Decente, al que habían brindado su apoyo.

16. Se acordó que el Consejo de Administración debería considerar la posibilidad de inscribir en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2008) un punto que permitiera la continuación y la conclusión de las discusiones mantenidas en la presente reunión de la CIT, y el posible examen de un documento de referencia, como una declaración u otro instrumento adecuado, con el correspondiente seguimiento, y determinar la forma que podrían adoptar.

17. A estos efectos, la Oficina debería llevar a cabo los preparativos necesarios para facilitar la celebración de consultas lo más amplias posible entre los mandantes, incluida la celebración de consultas entre reuniones. Ello debería permitir que el Consejo de Administración determine el punto pertinente de manera que haya más posibilidades de obtener un consenso al respecto en la reunión de la Conferencia.

Anexo II

**Elementos de un posible texto de referencia
(proyecto) (diciembre de 2007)**

**ELEMENTOS DE UN POSIBLE
TEXTO DE REFERENCIA (PROYECTO)**

FUENTES

COMENTARIOS

Preámbulo

La Conferencia Internacional del Trabajo convocada en Ginebra con motivo de su 97ª. Reunión,

Recordando:

- la Constitución de la OIT y, en particular, su Preámbulo, la “Carta Internacional del Trabajo” (1919) y la Declaración de Filadelfia,

- la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998),

- el Programa Global de Empleo aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (2003),

- el reconocimiento dentro y fuera de la Organización Internacional del Trabajo de la importancia del trabajo decente para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas y la promoción de la igualdad de género;

Consciente de las oportunidades sin precedentes que ofrecen la difusión de las nuevas tecnologías, la circulación de ideas, bienes y servicios, y la circulación de personas en la economía globalizada para la mejora del bienestar de los trabajadores y los pueblos;

Convencida de que los esfuerzos desplegados por los Miembros para aprovechar esas oportunidades no lograrán alcanzar su objetivo a menos que tengan simultáneamente en cuenta:

- el enorme costo social y humano que para los países entraña, en los planos tanto nacional como internacional, la rapidez de los cambios generados por la globalización y la evolución tecnológica,

- la necesidad de desarrollar las capacidades individuales y colectivas, la promoción de la cohesión social y la estabilidad de las instituciones y el estado de derecho, para garantizar la sostenibilidad y la eficacia de esos esfuerzos;

- la aspiración permanente y universal a la justicia social en la distribución de dichos costos y beneficios;

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 3 -

Antiguo artículo 41 de la Constitución original de la OIT (1919), denominado también “cláusulas obreras”

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 3

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 12

Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/RES/60/1, 2005, Documento Final de la Cumbre Mundial, párrafo 47 – Informe V (CIT 2007), anexo I, Introducción, tercer punto

Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), párrafo 73 – Documento GB.295/16/5 marzo de 2006, párrafo 17

Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, ii)

Declaración de Filadelfia sección III, d) – Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), párrafos 206-207

Preámbulo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)

Apoyo general a lo largo de toda la discusión de la CIT (Actas Provisionales núm. 23 (CIT 2007)) y durante el proceso de consultas (Consultas, octubre de 2007)

Énfasis puesto por Argentina en el trabajo decente como instrumento clave para la reducción de la pobreza (Consultas, octubre de 2007)

Énfasis puesto por la Unión Europea en una globalización equitativa (Consultas, octubre de 2007)

FUENTES

COMENTARIOS

Informe V (CIT 2007), párrafo 3

Convencida de que:

- para responder a las necesidades y aspiraciones antes mencionadas, la promoción de la libertad, la dignidad humana, la no discriminación, el diálogo y la solidaridad, valores en los cuales se funda la Organización, así como de los objetivos específicos enunciados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y estipulados en los instrumentos pertinentes, es más necesaria que nunca;

- los esfuerzos encaminados a promover esos valores y objetivos deberían impulsarse con renovado vigor, mayor visibilidad y mayor eficacia basándose en una estrategia/política integrada y coherente en pro del trabajo decente,

Actas Provisionales núm. 23 (CIT 2007)

Actas Provisionales núm.23 (CIT 2007) + véase en particular el párrafo 157 (Nigeria), sobre la conveniencia de esklar el mensaje de la OIT – Apoyo de la Unión Europea a la idea de un documento de gran resonancia que constituya una referencia destacada (consultas tripartitas, 16-17 de octubre 2007)

Informe V (CIT 2007), anexo I, I/A, primer punto

Adopta el presente Texto, que podrá ser citado como....

I. Principios relativos al fortalecimiento de la promoción de los objetivos de la OIT mediante una estrategia integrada y coherente en pro del trabajo decente

Documento GB.295/16/5 marzo de 2006, párrafo 12

A. Los Miembros de la Organización reconocen que en el actual contexto de cambios acelerados su compromiso con respecto a los principios y objetivos enunciados en la Constitución de la OIT exige esfuerzos constantes y centrados en los cuatro objetivos estratégicos mencionados *infra*, que constituyen los pilares de la estrategia de trabajo decente:

Solicitud de los trabajadores de que se expliciten los objetivos estratégicos para el público en general (propuesta presentada por los trabajadores, noviembre de 2007) – Sri Lanka (Consejo de Administración, noviembre de 2007, punto 2)

Declaración de Filadelfia, sección III, a), b), c) y d) – PGE (2003), GB.286/ESP/1 (Rev.), en particular el párrafo 29 – Declaración Ministerial del ECOSOC, 5 de Julio de 2006, E/2006/L.8. – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), nota 7

i) [situar el empleo como elemento central de las políticas económicas y sociales y] crear un entorno en el cual:

- las personas puedan desarrollar y actualizar las capacidades necesarias para estar ocupadas de manera productiva, para su propia realización personal y el bienestar común, y
- se aliente a las empresas a generar mayores oportunidades de empleo para todos;

Contribución de los empleadores (consultas, octubre de 2007)

ii) desarrollar medidas de protección social [y laboral] adaptadas a las circunstancias nacionales según sea el caso con miras a:

- ampliar progresivamente la seguridad social para todos [los que la necesitan] y responder mediante medidas de protección dinámicas a las nuevas necesidades e inquietudes generadas por la rapidez de la evolución tecnológica y económica;
- garantizar condiciones de trabajo seguras y decentes, teniendo presentes las exigencias básicas de la mencionada “Carta Internacional del Trabajo” y las expectativas legítimas de los propios interesados que aspiran a tener una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido;

Propuesta presentada por los trabajadores sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (noviembre de 2007)

Tratado de Versalles (1919), Parte XIII, artículo 41 – Declaración de Filadelfia, sección III, f), g), w) e i) – Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), 23 de noviembre de 2007

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)

FUENTES

Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social (2002) – Informe V (CIT) 2007, párrafo 39

Preámbulo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)

Informe V (CIT) 2007, párrafos 74-75 + anexo I, I/B, primer punto, ii) – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, ii)

Informe V (CIT) 2007, anexo I, I/B, segundo punto – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii)

Preámbulo de la Constitución – Declaración de Filadelfia, sección I, c) – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii) – Informe V (CIT) 2007, anexo I, I/B, tercer punto

Documento GB.295/16/5(Rev.), párrafo 18 – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii)

Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii)

COMENTARIOS

Propuesta presentada por los trabajadores sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (noviembre de 2007) – Contribución de los empleadores (consultas, octubre de 2007)

Punto planteado por Canadá durante la discusión del documento GB.295/16 (marzo de 2006)

Apoyo expresado en cuanto a la necesidad de tener en cuenta la interdependencia entre los objetivos: propuesta presentada por los trabajadores sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, noviembre de 2007 – Contribución de los empleadores (consultas, octubre de 2007) – Comentarios del Gobierno de Estados Unidos sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (30 de noviembre)

Aclaración destinada a responder a diversas preocupaciones expresadas durante las consultas: China (Consejo de Administración, noviembre de 2007, punto 3) – Comentarios del Gobierno de Estados Unidos sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (30 de noviembre)

Importancia atribuida a la solidaridad: propuesta presentada por los trabajadores sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, noviembre de 2007

Formulación destinada a responder a las inquietudes expresadas con respecto a que no se trata de crear nuevas obligaciones ni de interferir en la política social: en particular, los comentarios del Gobierno de Estados Unidos sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (30 de noviembre)

iii) promover el diálogo social como el corolario necesario del tripartismo y como método apropiado para:

- adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y posibilidades de cada país, y
- traducir el desarrollo económico en progreso social y viceversa, a la luz de las normas internacionales del trabajo pertinentes;

iv) garantizar los derechos fundamentales en el trabajo como derechos humanos básicos y como la condición indispensable, sin la cual ninguno de los objetivos estratégicos puede plasmarse satisfactoriamente y cuya violación no puede invocarse como fuente legítima de ventaja comparativa.

B) Los Miembros reconocen y declaran también que:

i) los objetivos antes mencionados son indivisibles e interdependientes y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos obstaculizará el progreso con miras al logro de los demás. Para producir resultados óptimos, los esfuerzos tendentes a promover dichos objetivos deberían por lo tanto, de acuerdo con la estrategia de trabajo decente, formar parte de una política integrada y coherente que abarque también otros ámbitos conexos tales como la industria, la agricultura, la educación, los servicios, la salud, el comercio, etc.;

ii) sin perjuicio de sus obligaciones internacionales en relación con asuntos conexos, el contenido específico y la importancia relativa que se han de atribuir a los objetivos estratégicos es una cuestión que ha de determinar cada Miembro con total autonomía, teniendo debidamente en cuenta lo siguiente:

- las circunstancias, posibilidades y prioridades nacionales, así como las preferencias expresadas por los interesados a través de sus organizaciones representativas y libremente elegidas, y
- los requisitos de interdependencia, reciprocidad y solidaridad en la consecución de dichos objetivos entre todos los Miembros, los cuales son inherentes a la calidad de Miembro de la OIT en virtud de su Constitución, y cuya pertinencia parece mayor que nunca en el contexto de una economía globalizada.

II. Papeles respectivos de los Miembros/mandantes tripartitos y de la OIT en la promoción de una política/estrategia integrada y coherente en pro del trabajo decente

A) Los Miembros reconocen que les incumbe, en primer lugar, la responsabilidad de poner en práctica su compromiso

FUENTES

COMENTARIOS

so y apoyo a los principios y la estrategia enunciados en la sección I *supra*, y que pueden cumplir esa responsabilidad de diversas maneras, en particular:

Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii) – Informe V (CIT 2007), anexo I, II/B, cuarto punto

Informe V (CIT 2007), anexo I, II/B, tercer punto – Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 17

Informe V (CIT 2007), párrafo 23

Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (octubre de 2007), párrafo 15, iii) – Informe V (CIT 2007), anexo I, II/A, tercer punto

Informe V (CIT 2007), anexo I, II/B, tercer punto

NB : Se podría perfectamente intercambiar el orden de las subsecciones II(A) y II(B)

Informe V (CIT 2007), anexo I, II/A, primer punto

i) traduciendo esta estrategia integrada y coherente en una política/un plan de acción que establezca las prioridades con miras a la realización coherente de los objetivos estratégicos, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias nacionales así como las preferencias pertinentes, expresadas a través de consultas apropiadas con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores;

ii) elaborando, en su caso con la ayuda de la OIT, indicadores o estadísticas que tengan en cuenta las cuestiones de género para verificar y evaluar las repercusiones de su(s) esfuerzos/política;

iii) examinando sus resultados en términos de ratificación/aplicación de los instrumentos de la OIT [sobre una base tripartita] para subsanar cualquier laguna o desequilibrio que pueda existir en la cobertura normativa de los objetivos estratégicos;

iv) asegurándose de que sus representantes en todos los foros internacionales pertinentes/interesados tengan debidamente en cuenta esa política/ese plan de acción, de ser necesario mediante el establecimiento de procedimientos/mecanismos apropiados a tales efectos;

v) alentando, en la medida en que lo permitan sus recursos, a otros Miembros en sus esfuerzos por poner en práctica los principios y la estrategia enunciados en la sección I *supra* por todos los medios apropiados, en particular mediante la financiación de actividades y programas de cooperación técnica pertinentes, y

vi) estableciendo procedimientos para poder consultar a las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores sobre las medidas que podrían tomarse con arreglo a lo indicado en los puntos i) a v) *supra*.

B. Al mismo tiempo, los Miembros están firmemente convencidos de que, para poder cumplir cabalmente la responsabilidad antes mencionada se necesita una Organización fuerte, con suficiente capacidad y dotada de recursos humanos y financieros adecuados para guiar, coordinar y apoyar sus esfuerzos de manera eficaz. Con tal finalidad, la Organización debería examinar y adaptar sus prácticas institucionales y su gobernanza con miras a:

i) mejorar su capacidad, a través de un ciclo de exámenes periódicos por la Conferencia Internacional del Tra-

Actas Provisionales núm. 23 (CIT 2007) + véanse en particular las intervenciones de Namibia (párrafo 32) y Nigeria (párrafo 109)

Actas Provisionales núm. 23 (CIT 2007) + véanse en particular las intervenciones de la Unión Europea (párrafo 100), Argentina (párrafo 108), Dinamarca (párrafo 110) y Suiza (párrafo 113)

Formulación destinada a responder a las inquietudes expresadas respecto de que no se trata de crear nuevas obligaciones en materia de ratificación: contribución de los empleadores (consultas, octubre de 2007)

Actas Provisionales núm. 23 (CIT 2007) + véanse en particular las intervenciones de los empleadores (párrafo 14 y 123), la Unión Europea (párrafo 127), y los países nórdicos (párrafo 138)

GRULAC (Consejo de Administración, noviembre 2007, punto 2 – Comentarios del Gobierno de Estados Unidos (30 de noviembre)

bajo de cada uno de los objetivos estratégicos, a fin de:

- a) comprender las realidades y necesidades de todos los Miembros;
- b) responder de manera efectiva y eficaz a las necesidades de los Miembros, en particular las de aquellos que están en una etapa menos avanzada de desarrollo:
 - utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, incluidos la acción normativa, la cooperación técnica y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y
 - ajustando sus prioridades y programas de acción en consecuencia;
- c) evaluar objetivamente los resultados de sus programas de acción, y
- d) movilizar recursos adicionales en apoyo de prioridades mejor definidas.

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 5

Apoyo general expresado durante la discusión de la CIT en 2007 (Actas Provisionales núm. 23) y consultas posteriores en octubre de 2007

Informe V (CIT 2007), anexo I, II/A, segundo punto

ii) apoyar los esfuerzos desplegados por sus Miembros para poner en práctica conjuntamente los objetivos estratégicos, de conformidad con los principios y la estrategia enunciados en la sección I *supra*:

- a) reforzando y racionalizando sus actividades de cooperación técnica en el marco de los programas de trabajo decente por país;
- b) proporcionando los conocimientos técnicos y la asistencia que todo Miembro podrá solicitar con miras a formular una política/un plan de acción, y explorar asociaciones innovadoras para su puesta en práctica, y
- c) elaborando herramientas apropiadas para la evaluación objetiva del impacto de sus esfuerzos así como de las repercusiones que otros factores y políticas puedan tener sobre esos esfuerzos.

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 8

iii) contribuir a un mejor conocimiento empírico de la forma en que los objetivos estratégicos interactúan entre sí y de su vinculación con el desarrollo sostenible, así como al intercambio de experiencias y buenas prácticas en los planos regional e internacional en el marco de:

- a) estudios llevados a cabo sobre una base *ad hoc* con la colaboración voluntaria del gobierno y de los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en los países de que se trate, o
- b) otro tipo de mecanismos comunes como los exámenes *inter pares* que los Miembros interesados puedan acordar entre sí.

Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 9

Actas Provisionales núm.23 (CIT 2007) + véanse en particular las intervenciones de Indonesia (párrafo 126) y Canadá (párrafo 136) – Proposición presentada por los trabajadores sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, noviembre de 2007, pág.4.

PGE (2003), GB. 286/ESP/1 (Rev.), en particular el párrafo 20 – Informe V (CIT 2007), párrafo 108 + anexo I, II/B, cuarto punto

iv) prestar toda asistencia apropiada que soliciten los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales

FUENTES

COMENTARIOS

Informe V (CIT 2007), anexo I, II/A, segundo punto, iii) – Conclusiones sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007), párrafo 13

les o multilaterales en los cuales sean o puedan llegar a ser parte, quedando entendido que tienen total libertad para adherirse a dichos acuerdos con o sin la participación de la OIT en la medida en que esto no afecte a sus obligaciones y compromisos para con la OIT, y

v) estudiar la posibilidad de establecer nuevas asociaciones con otros actores no estatales pertinentes o entre ellos, llegado el caso a través de organizaciones nacionales o internacionales de trabajadores y empleadores, a fin de mejorar su comprensión de los programas y actividades operacionales de la OIT, lograr que les presten su apoyo de manera apropiada, y alentarlos a que promuevan de cualquier otra forma adecuada los objetivos de la OIT.

Comentarios del Gobierno de Estados Unidos sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT (30 de noviembre)

III. Seguimiento

A) El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo se asegurará de que el presente texto se comuniquen a:

Informe V (CIT 2007), anexo I, III, segundo punto

i) todos los Miembros y, por conducto de los mismos, a las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, quedando entendido que se deberían hacer esfuerzos sobre una base tripartita para garantizar su difusión a otros círculos interesados y entre el público en general;

ii) las organizaciones intergubernamentales competentes en los ámbitos de que se trata en los planos internacional y regional, y

iii) toda otra entidad que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo determine.

Informe V (CIT 2007), anexo I, III, cuarto punto

B) El Director General tomará todas las medidas necesarias para someter propuestas al Consejo de Administración con miras a la puesta en práctica de la sección II/B *supra*, quedando entendido que tales propuestas deberían tener en cuenta lo siguiente:

i) la capacidad del personal, la base de conocimientos disponible y las cuestiones relativas a la gobernanza;

ii) la necesidad de promover la coherencia, la coordinación y la colaboración en la Oficina Internacional del Trabajo y de establecer asociaciones efectivas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y con otros actores pertinentes a efectos de la coherencia internacional de las políticas.

Énfasis puesto por la Unión Europea, el grupo africano, el GRULAC y los trabajadores en la importancia de fortalecer el papel de la OIT en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas

FUENTES

Informe V (CIT 2007), anexo I, III, primer punto

C) El impacto del presente Texto, es decir, la medida en que haya contribuido a promover entre sus Miembros los principios y la estrategia enunciados en la sección I *supra*, será objeto de evaluación por la Conferencia, evaluación que podrá repetirse periódicamente en el marco de un punto específico incluido en su orden del día. La Oficina preparará un informe sobre la base de las directrices adjuntas al presente Texto. El Director General velará por que las otras organizaciones intergubernamentales que puedan estar interesadas tengan la posibilidad de asociarse a esta evaluación del impacto y de participar en la discusión correspondiente.

D) A la luz de esa evaluación del impacto, la Conferencia sacará conclusiones sobre la conveniencia de efectuar nuevas evaluaciones, o la oportunidad de emprender otro tipo de acciones adecuadas, incluidas acciones de carácter normativo.

COMENTARIOS

Preocupaciones expresadas por la Unión Europea, Estados Unidos y otros interesados en cuanto a no crear obligaciones adicionales en materia de presentación de informes

Directrices para la preparación de informes con arreglo a la sección III

El informe que ha de preparar la Oficina para la evaluación del impacto del Texto con arreglo a la sección III del mismo deberá contener información sobre:

1) las iniciativas o medidas tomadas por los Miembros como resultado del presente Texto, que puedan proporcionar los mandantes tripartitos a través de los servicios de la OIT, en particular en las regiones, y de otras fuentes objetivas/fidedignas;

2) las medidas tomadas por el Consejo de Administración y la Oficina para hacer un seguimiento de las cuestiones relativas a la gobernanza, la capacidad y la base de conocimientos en relación con el objetivo estratégico de que se trate;

3) el posible impacto del presente Texto sobre otras organizaciones intergubernamentales interesadas, quedando entendido que se invitará a dichas organizaciones a participar en la discusión del informe. Otras entidades interesadas podrán también asistir a la discusión y participar en la misma, previa invitación del Consejo de Administración.

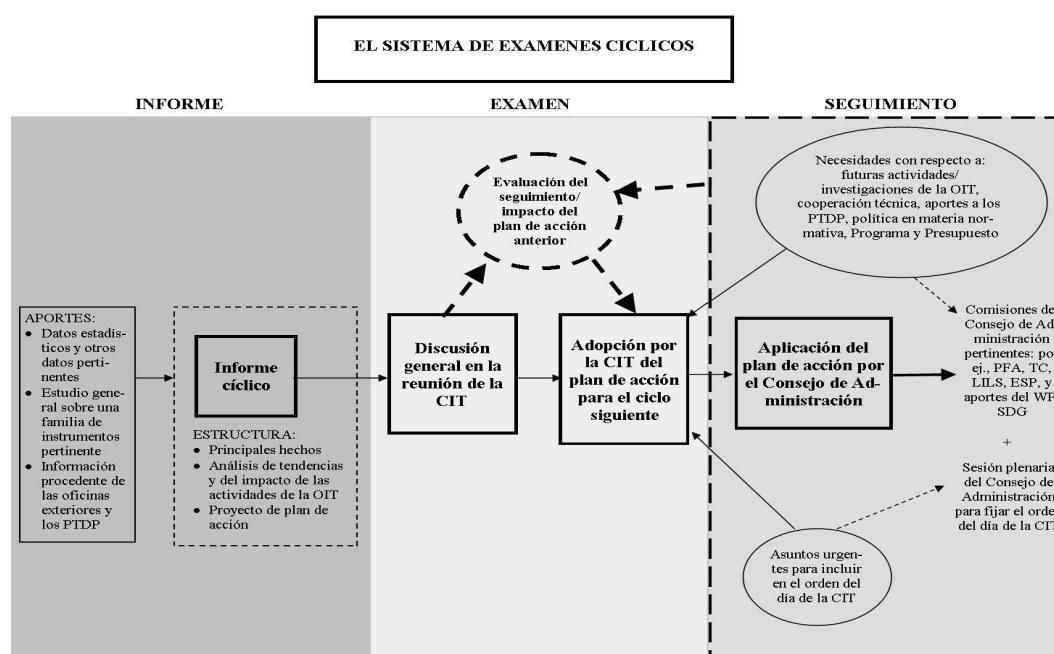
Disposición destinada a garantizar que no se dejen de lado las cuestiones relativas a la gobernanza que constituyen una preocupación prioritaria para el Gobierno de los Estados Unidos y otros gobiernos

Anexo III

El sistema de los exámenes cíclicos: parámetros relativos a sus posibles modalidades

Introducción

1. En el programa de trabajo aprobado por el Consejo de Administración el pasado mes de noviembre sobre la base del informe oral se indicaba que en la próxima ronda de consultas se podría reanudar la consideración de las modalidades de los exámenes cíclicos.
2. Aunque dado el breve tiempo disponible para las consultas del mes de febrero pudiera ser difícil emprender una discusión en profundidad sobre el tema además de una discusión sobre los Elementos de un posible texto de referencia (Texto), la Oficina consideró que podría ser útil aprovechar esas consultas para proporcionar algunos breves elementos adicionales para la reflexión. Si hay tiempo suficiente, esos elementos adicionales podrían ser objeto de un intercambio preliminar de puntos de vista, pero en todo caso podrían servir de base para los debates del mes de marzo en el marco del comité directivo del Consejo de Administración.
3. Esta nota se basa en las pautas y funciones de los exámenes cíclicos esbozadas en el proyecto sobre los Elementos de un posible texto de referencia. Esas pautas se recapitulan en el diagrama siguiente.



4. Partiendo de la base de que este marco será ampliamente aceptado, a continuación se exponen las cuestiones clave que hay que considerar.

A. Consecuencias para los Miembros en cuanto a la carga de trabajo relativa a la presentación de informes

5. Un punto preliminar que hay que tener presente es que el principal objetivo de este sistema es satisfacer mejor las necesidades de los mandantes de la OIT, y que cabe esperar que esto represente una gran ventaja para todos los Miembros, además de una simplificación y racionalización de la labor de la OIT.
6. No obstante, se ha expresado reiteradamente la preocupación de que este sistema pudiera entrañar una mayor carga de trabajo en lo que respecta a la presentación de informes. Además de las explicaciones que ya se han proporcionado ¹, hay otras dos consideraciones pertinentes en este contexto.
7. En primer lugar, como ya se aclaró en la sección III, C) del Texto y en las directrices adjuntas, no se trata de que el impacto del Texto de referencia en su conjunto sea objeto de informes adicionales. La evaluación correspondiente, que podrá inscribirse en el orden del día de la Conferencia de forma periódica, abarcará las medidas tomadas por el Consejo de Administración y la Oficina, y en lo que respecta a los Miembros se utilizará la información disponible a través de las oficinas exteriores (así como la información recogida en el proceso de preparación de los exámenes cíclicos en sí) ².
8. En segundo lugar, los exámenes cíclicos pueden tener implicaciones con respecto a la presentación de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución. Por esa razón, como ya se había previsto durante las consultas del mes de octubre, se consideró oportuno abordar estas implicaciones en una nota por separado, la cual se adjunta ahora como anexo 1. Como se señala en ese anexo, la introducción de exámenes cíclicos puede exigir una sincronización entre lo Estudios generales y los exámenes cíclicos, así como la ampliación de su alcance para incluir «familias» de instrumentos pertinentes en relación con la categoría de objetivo estratégico que se examine. La forma en que esto pueda afectar a la carga de trabajo relativa a la presentación de memorias e informes depende en gran medida del tipo de cuestionario que se utilice. En el anexo 1 se sugiere que la utilización de un cuestionario simplificado podría aliviar considerablemente la actual carga de trabajo. Dicha carga se aliviaría aún más como resultado de una mayor asistencia/implicación por parte de las oficinas exteriores de la OIT.

B. Implicaciones para la Organización en cuanto a carga de trabajo y capacidad

9. Una vez más, cabe recordar como punto de partida que este sistema representaría una simplificación considerable del procedimiento que se sigue para fijar el orden del día de la CIT y — aunque es difícil de cuantificar — un considerable ahorro en lo relativo a la documentación y el costo de las reuniones. Otro importante punto que hay que tener presente es que el nuevo sistema es *neutro* por lo que respecta a los costos de la Conferencia, dado que el examen no implicaría un punto adicional, sino que sustituiría a uno de los puntos inscritos de oficio en el orden del día ³.

¹ Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización (octubre de 2007), anexo 2, último párrafo.

² De modo similar a la práctica del seguimiento de la Declaración de 1998, que se examina actualmente.

³ Esto ya se señaló en el Proyecto de documento oficioso para las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT antes citado (octubre de 2007).

10. La única inquietud que sigue planteada es la que se refiere al costo que supondría la preparación y presentación de los informes y, de manera más general, a la capacidad analítica de la Oficina para hacer frente al desafío de elaborar el informe sin recurrir a recursos adicionales. Para resolver este problema hay que responder a las cuatro interrogantes que se enumeran a continuación.
11. La primera interrogante que se plantea a este respecto es la siguiente: si, como se señaló previamente, el examen es neutro, ¿no debería ser neutro también el costo del informe que ha de servir de base para el examen? Cabe plantearse esa pregunta por el hecho de que sustituiría a otro punto para discusión general y que en ambos casos hay que preparar un informe que sirva de base para la discusión.
12. La respuesta objetiva es que el examen requerirá sin duda un informe considerablemente más sustancial que un informe ordinario destinado a una discusión general. Como se indicó en el Informe V (CIT, 2007) y en el Proyecto de documento oficioso preparado para las consultas del mes de octubre, el informe cíclico tiene por finalidad abarcar tres grandes dimensiones: 1) una dimensión fáctica que comprende las tendencias estadísticas y legislativas; 2) una dimensión analítica que consiste en examinar la correlación entre estas tendencias y los objetivos de la OIT y en qué medida la acción de la OIT ha tenido repercusiones en las tendencias, y 3) la dimensión orientada a la acción que servirá de base para un plan de acción con miras al siguiente examen cíclico.
13. La segunda interrogante plantea lo siguiente: ¿en qué medida el informe cíclico requerirá un trabajo adicional?, o bien, ¿será posible basarse en la labor que ya se está realizando (o se debería estar realizando)? La recopilación y difusión de informaciones es parte del mandato específico de la Oficina en virtud del artículo 10 de la Constitución de la OIT. Más allá de esta consideración estrictamente jurídica, parece esencial para garantizar la visibilidad y credibilidad de la OIT que la misma funcione como fuente de información actualizada y fidedigna en lo relativo a las tendencias relacionadas con sus objetivos clave. Desde un punto de vista más práctico, esto debería ser normalmente un producto de las actividades que lleva a cabo la Oficina y de la presencia de la OIT en el terreno a través de sus oficinas exteriores. La información relativa a las tendencias en la legislación y la práctica nacionales debería ser en su mayor parte un producto derivado de las memorias que deben presentarse con arreglo al artículo 19 de la Constitución, tema al que se refiere el anexo 1. Si bien los directivos de la OIT parecen convencidos de que esos productos han de existir en general, sería sin duda prematuro concluir que toda la información necesaria estará disponible de manera oportuna.
14. La experiencia con respecto a los informes destinados a discusiones basadas en el enfoque integrado, cuyo alcance es muy similar al de los informes cíclicos propuestos, induce a pensar que se requerirán esfuerzos y recursos adicionales para establecer bases de referencia fiables en la forma de perfiles por país. En el anexo 1 también se indica que el alcance de los Estudios generales tendría que ampliarse para que puedan aportar una contribución más significativa a los exámenes. Esto nos lleva a plantearnos, sin embargo, la tercera interrogante.
15. *¿Hasta qué punto se trata de un costo recurrente o de una inversión «única»?* Si, como se indica *supra*, la información necesaria no existe todavía, parece evidente también, a la luz del enfoque integrado (y de los exámenes anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998), que una vez que se haya efectuado esa inversión inicial para crear una base de referencia, el ciclo siguiente se basará naturalmente en la labor realizada para preparar ese primer informe.
16. Este razonamiento nos lleva a plantearnos una cuarta interrogante: ¿en qué medida se puede compensar todo costo adicional mediante ahorros en las actividades o publicaciones que resultarán redundantes a raíz de los exámenes cíclicos? Durante las discusiones previas en relación con los Informes globales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 en su forma actual y el Informe sobre el empleo en el mundo se señalaron dos posibilidades a ese respecto. En lo que atañe al Informe sobre el empleo en el mundo, hubo acuerdo en general en que, al menos el año en que se elabore el informe cíclico, dicho informe

resultaría redundante. Esto representaría un ahorro sustancial que podría compensar en gran medida el costo más elevado de los informes cíclicos en comparación con el costo de un informe «ordinario» para una discusión general⁴.

17. Habida cuenta de lo que precede, parece posible concluir sin temor a equivocarse que: 1) el examen del informe cíclico no representaría en sí un costo adicional dado que sustituiría a otro punto del orden del día de la CIT, y 2) la preparación del informe requerirá más recursos que la de un informe ordinario para una discusión general, pero se supone que los ahorros generados por el nuevo sistema como resultado de la racionalización de los informes de la CIT y de las publicaciones que prepara actualmente la Oficina han de compensar en gran medida ese costo (véase el anexo 3 relativo a los ahorros que podrían generarse a raíz del sistema de exámenes cíclicos).

C. Modalidades

¿Cuál sería la duración del ciclo?

18. La idea inicial que se propuso en el Informe V (CIT, 2007) era que los exámenes cíclicos siguieran un ciclo de cuatro años correspondiente a cada uno de los cuatro objetivos estratégicos. No obstante, pronto quedó de manifiesto que esa solución no era quizá ideal en vista de las tres grandes inquietudes que se han planteado.
 - a) La primera inquietud está relacionada con el objetivo estratégico relativo a la protección social, el cual abarca una serie tan amplia de cuestiones que parece imposible desde un punto de vista práctico abarcarlas todas en un mismo informe⁵. La posible solución consistente en desglosar el tema y tratarlo en varios ciclos, tal como se indicó en el Informe V (CIT, 2007), no fue considerada totalmente satisfactoria por algunos Miembros, ya que implicaría que algunas cuestiones importantes en relación con la seguridad social sólo podrían examinarse cada 8 ó 12 años. La fórmula tripartita propuesta por Austria, basada en un ciclo de tres años de duración, podría contribuir indirectamente a superar esta dificultad. Si la protección social se dividiera en seguridad social y protección de los trabajadores, sería posible abordar cada uno de esos dos temas cada 6 años, lo cual parece un intervalo razonable⁶.
 - b) La segunda inquietud manifestada se refiere a la necesidad de lograr un equilibrio entre la dimensión vertical y la dimensión horizontal, es decir, examinar los esfuerzos encaminados a promover un enfoque horizontal/integrado de los objetivos estratégicos y de sus repercusiones⁷. Cabe señalar que cada examen estratégico será un examen del trabajo decente considerado, por así decirlo, a través del «lente» de cada objetivo estratégico. Pero se podría prever igualmente (y valdría la pena hacerlo) que una vez que se haya completado un ciclo se haga un balance de los progresos y las necesidades de los Miembros por lo que respecta a todos los objetivos estratégicos, así como de los resultados de las actividades desplegadas por la Oficina y el Consejo de Administración para promover un enfoque integrado a través de los PTDP, los estudios por país, etc. Esta posibilidad se indica en el recuadro *infra*. Esto podría revestir la forma de un informe del Director General, que sería discutido en la plenaria, o de un informe de síntesis que sería abordado en una comisión técnica en forma paralela a las labores de la comisión que se encargue del examen cíclico.

⁴ Cabe señalar que, si como lo propusieron algunos Miembros, los informes cíclicos siguieran un ciclo de tres años (véase *infra*), se podría considerar que sería suficiente con un Informe sobre el empleo en el mundo en el intervalo de tres años, lo cual permitiría un ahorro incluso mayor.

⁵ Véase el anexo 2: esto implicaría abarcar al mismo tiempo el contenido temático provisional relativo a la seguridad social y el relativo a la protección de los trabajadores.

⁶ Para mayor detalle sobre esta opción, véase el anexo 2; otra posibilidad consistiría en dividir el tema de la protección social en tres informes: seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, y condiciones de trabajo y empleo.

⁷ A este respecto se propuso que esa dimensión horizontal debería abordarse en cada informe cíclico, esto es, cada año.

- c) La tercera inquietud se refiere a la necesidad de que el ciclo concuerde con el marco de políticas y estrategias. Dicho marco está basado actualmente en un período de cuatro años, pero se tiene la intención de ampliar ese período a seis años, y ya se están llevando a cabo consultas con tal finalidad.
19. La forma y el grado en que los diversos ciclos posibles de entre tres y cinco años de duración podrían responder a esas exigencias/parámetros/inquietudes se indican de manera tentativa en el cuadro que figura más abajo. A modo de observación final, cabe señalar que todo lo antes mencionado no implica que el Consejo de Administración no pueda inscribir en el orden del día de la Conferencia puntos que, al parecer, requieran una consideración urgente ya sea en función de un examen cíclico determinado o por cualquier otra razón.

CICLOS- EXAMENES CICLICOS

N.B.

Objetivos estratégicos :

1. Empleo
2. Protección social 2a Seguridad social (véase anexo 2)
 2b Protección de los trabajadores (véase anexo 2)
3. Diálogo social
- (3) Diálogo social transversal
4. Principios y derechos fundamentales en el trabajo
- TD Informe de síntesis sobre el trabajo decente

Ciclo de 5 años	Comentarios
Opción 1 1 — 2 — 3 — 4 — TD	Dificultades para responder a las inquietudes A+C
Opción 2 1 — 2a — 2b — 3 — 4 + TD en el quinto año *	Podría responder a las inquietudes A+B, pero no a la inquietud C
Ciclo de 4 años	
Opción 1 1 — 2 — 3 — 4 + TD en el cuarto año *	No aborda totalmente las inquietudes B+C
Opción 2 1 (3) — 2 a(3) — 2b(3) — 4 (3) + TD en el cuarto año *	Responde a las inquietudes A+B
Ciclo de 3 años	
	Responde a la inquietud B, en la medida en que las cuestiones relativas a la protección social podrían abordarse en un intervalo de 6 años, y a la inquietud C, ya que el marco de políticas y estrategias podría abarcar dos ciclos completos
Ciclo siguiente:	

* Ya sea un informe del Director General o en una comisión técnica paralela

Procedimiento y resultado

20. Sin entrar en detalles, parecería útil recordar las tres principales características del procedimiento relativo al «examen» por la CIT de los informes cíclicos:
 - el examen cíclico es un punto que ha de inscribirse sistemáticamente en el orden del día de la Conferencia y será discutido por lo tanto en una comisión constituida a tales efectos;
 - el resultado del examen, incluida una propuesta de plan de acción, revestirá la forma de conclusiones y tendrá la misma fuerza con respecto al Consejo de Administración que las conclusiones adoptadas por la CIT en el marco de un punto específico del orden del día (sin perjuicio de la posibilidad de que la comisión considere y adopte resoluciones sobre cuestiones de interés o urgencia particulares en relación con el objetivo estratégico que se considere);
 - se podrían considerar diversos mecanismos para que la discusión sea más interactiva tal como se mencionó en el Informe V⁸.

D. Posible vinculación con el seguimiento de la Declaración de 1998

Principales aspectos del seguimiento de la Declaración de 1998

21. Para iniciar un examen del vínculo que podría establecerse entre el sistema de exámenes cíclicos y el seguimiento de la Declaración de 1998, es importante tener presentes las principales características de ese seguimiento.
22. En primer lugar, si bien el texto en sí de la Declaración no debería modificarse, el seguimiento (enunciado en el anexo) fue concebido con un *carácter experimental* y está sujeto explícitamente (con arreglo a la sección IV, párrafo 2, del anexo) a un examen por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) habida cuenta de la experiencia adquirida.
23. En segundo lugar, el seguimiento tiene claramente un *carácter promocional* y ha sido concebido para alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros con vistas a la aplicación de los principios en que se basan los derechos que son objeto de los convenios correspondientes aun cuando no hayan ratificado esos convenios fundamentales. El seguimiento comprende dos componentes principales:
 - los exámenes anuales, que consisten en exámenes que se realizan cada año sobre los progresos realizados con miras a respetar, promover y cumplir los derechos fundamentales en los Estados que no hayan ratificado aún los convenios de que se trata, que era la idea inicial en la que se inspiró el seguimiento, y
 - los informes globales, que facilitan una imagen global y dinámica de la situación tanto en los países que no han ratificado los convenios correspondientes como en los que sí los han ratificado. El razonamiento que inspiró estos exámenes estribaba en que el hecho de que un país no haya ratificado un convenio no implica que no pueda aplicarlo. Inversamente, el hecho de que un país haya ratificado un convenio no significa necesariamente que aplique los principios o no pueda hacer mayores progresos con miras a su realización.
24. En tercer lugar, *las modalidades del examen* son las siguientes:
 - i) la evolución de los exámenes anuales ha sido objeto de seguimiento por un grupo de Expertos Consejeros cuyo informe se ha sometido al Consejo de Administración cada año en el mes de marzo. Durante los últimos diez años, estos exámenes han guiado la acción, mediante la cooperación técnica, en varios países y subregiones. Este proceso ha contribuido también en gran medida a mejorar la tasa de ratificación de los convenios fundamentales. No obstante, los progresos parecen haber seguido una curva asintótica por

⁸ OIT : *Informe V, El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, Ginebra, junio de 2007, capítulo 2, párrafos 47-49.

lo que atañe a las ratificaciones y, según señalaron los Expertos Consejeros, también con respecto a la información recopilada a través de los exámenes⁹. Parece evidente que en la mayoría de los casos restantes habrá pocos acontecimientos significativos que señalar si se siguen recopilando informaciones todos los años;

- ii) los informes globales son cíclicos en el sentido de que abarcan sucesivamente cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Están reconocidos como herramientas clave para conocer y seguir la evolución con respecto a los derechos fundamentales. No obstante, hay que reconocer al mismo tiempo que su discusión no ha tenido el impacto esperado por lo que atañe a la movilización de recursos de cooperación técnica para satisfacer las necesidades de los Miembros identificadas como prioritarias. Tampoco ha habido plena satisfacción respecto de los debates de la Conferencia sobre esos informes globales, ya que en la práctica es difícil lograr que una discusión en sesión plenaria sea interactiva.

Posible sinergia entre el sistema de los exámenes cíclicos y el seguimiento de la Declaración de 1998

25. La Conferencia está plenamente facultada para sacar las conclusiones que parezcan apropiadas con respecto a la vinculación entre el sistema de exámenes cíclicos, que podría establecerse a raíz de la posible adopción de un texto de referencia, y los elementos y modalidades del seguimiento de la Declaración de 1998 mencionados precedentemente. Sin entrar en un análisis detallado de todas las cuestiones pertinentes en esta etapa, parece útil destacar, a efectos de la presente nota, los aspectos y posibilidades siguientes para ajustar los dos sistemas y optimizar así las sinergias.
26. El primer aspecto se refiere al *alcance de los informes cíclicos* en comparación con los informes globales existentes. El contenido de los informes cíclicos según lo planteado en el presente documento parece totalmente compatible con el de los informes globales. Pero en principio se trataría de un informe «refundido» que abarcaría las tendencias y las necesidades respecto de las cuatro categorías de derechos fundamentales. En el informe se incluiría además un proyecto de plan de acción que debería examinar y aprobar la CIT.
27. El aspecto siguiente consiste pues en determinar si en el período intermedio sería posible seguir contando, en el marco del Consejo de Administración, con algún tipo de informe y de examen respecto de cada uno de los derechos.
28. El tercer aspecto práctico importante se refiere a la *posibilidad de sincronizar los exámenes anuales* relativos a los Estados que no hayan ratificado con el examen cíclico «refundido» de los derechos fundamentales. Como ya se ha señalado, la principal enseñanza extraída en los últimos años es que los exámenes anuales han perdido en gran parte su razón de ser al haberse alcanzado un máximo de ratificaciones y que, por lo tanto, no es realista esperar que haya modificaciones de un año a otro. Por ello, tendría más sentido efectuar los exámenes individuales cada tres, cuatro o incluso cinco años (de acuerdo con la periodicidad de los exámenes cíclicos). También tendría sentido desde un punto de vista sustantivo, en particular para actualizar las informaciones de referencia por país que pueden contribuir a los conocimientos de la Oficina en el contexto de los exámenes cíclicos. Es importante señalar, por último, que esta armonización permitiría abordar específicamente una de las preocupaciones que se han expresado reiteradamente durante las consultas sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT, ya que reduciría la carga de los Estados Miembros en cuanto a la presentación de informes.

⁹ Introducción a la compilación de memorias anuales presentadas por los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT (Ginebra, marzo de 2008) documento GB.301/3, párrafo 14.

Anexo 1

Nota de orientación sobre la posible utilización de los estudios generales a efectos de los exámenes cíclicos ¹⁰

Introducción

1. El objetivo de los informes cíclicos previstos en las conclusiones de la Comisión del Fortalecimiento de la Capacidad de la OIT ¹¹, que fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007, sería ofrecer a los mandantes y al público en general un panorama actualizado periódicamente de las tendencias y las políticas relacionadas con los objetivos estratégicos, lo cual permitiría, además, reforzar la base de conocimientos y la capacidad analítica de la Oficina. La evolución de la legislación y la práctica nacionales en los ámbitos considerados constituye, sin duda alguna, una dimensión importante de este objetivo. Esto plantea, en consecuencia, la cuestión de la contribución que podrían aportar a esta dimensión los estudios generales basados en las memorias presentadas por los gobiernos en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. Con el fin de responder a esta cuestión, en la presente nota se examinarán brevemente tres aspectos: el origen y la función de los estudios generales; el ámbito de esos estudios y su evolución, y las sinergias posibles entre los exámenes cíclicos y los estudios generales.

A. Origen y función de los estudios generales

2. En virtud del artículo 19, párrafos 5, *e*), 6, *d*) y 7, *b*), de su Constitución, la OIT está facultada para examinar, mediante la evolución de la legislación y la práctica nacionales, el impacto — es decir, el curso que se les haya dado o no — de los convenios internacionales del trabajo en los países que no los hayan ratificado así como de las recomendaciones ¹². En 1950, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó por primera vez las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución ¹³. Dichas memorias se referían a seis convenios y seis recomendaciones. Los cuestionarios eran muy simples y retomaban las disposiciones del artículo 19. Cada instrumento era objeto de un estudio particular sobre la base de un cuestionario aprobado por el Consejo de Administración y dirigido a los países interesados.
3. Al poco tiempo quedó de manifiesto que sería conveniente disponer de una visión general más clara de la situación respecto de dichos instrumentos, tanto en los países que los hubieran ratificado como en los otros, combinando para ello las memorias presentadas con arreglo a los artículos 19 y 22. El primer estudio «general», relativo al mismo tiempo a las memorias en virtud del artículo 19 y del artículo 22, se elaboró en 1956. Se consideró que la discusión general de la Comisión de la Conferencia «podría consistir en exámenes sucesivos del curso dado a todos los principales convenios y recomendaciones, lo que

¹⁰ Véase también el documento GB.300/LILS/6.

¹¹ *Actas Provisionales* núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

¹² Estas disposiciones prevén que todos los Estados Miembros deberán informar, «con la frecuencia que fije el Consejo de Administración», sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones; las memorias se referirán en particular al estado de la legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en esos instrumentos y deberán precisar en qué medida los Estados Miembros han puesto o se proponen poner en ejecución dichos instrumentos. Estas disposiciones provienen de una enmienda a la Constitución adoptada en 1946 que entró en vigor en 1948.

¹³ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19 y 22 de la Constitución) y Resumen de las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19 de la Constitución), OIT, Ginebra, 1950.

permitiría que la Conferencia contara, mejor que hasta la fecha, con una imagen fiel y eficaz del efecto de los convenios y recomendaciones»¹⁴.

B. Evolución de las prácticas en lo que respecta al ámbito de los estudios generales y los cuestionarios correspondientes

4. Tras una primera solicitud de memorias en virtud del artículo 19 relativa a 12 instrumentos¹⁵, el número de instrumentos respecto de los cuales se han solicitado memorias cada año ha variado de uno a ocho, con excepción de un estudio general especial, que se refirió a 17 convenios esenciales. Este precedente así como el del «enfoque integrado» — aprobado en noviembre de 2000 por el Consejo de Administración¹⁶ — merecen ser tenidos en cuenta para los fines de la presente nota, ya que se trata de estudios basados en el artículo 19 y referidos a un número elevado de normas.

— **Las perspectivas de ratificación 50 años después: estudio de 17 convenios escogidos**

En 1967, en previsión del cincuentenario de la Organización en 1969, el Consejo de Administración decidió solicitar, en aplicación del artículo 19 de la Constitución, una memoria relativa a 17 convenios¹⁷ no ratificados, con objeto de permitir a la OIT hacer un balance de las perspectivas y problemas relativos a la ratificación de ciertos instrumentos esenciales del Código Internacional del Trabajo. Debido al número de instrumentos considerados, en el formulario de memoria se invitó a los gobiernos a que se limitasen a indicar brevemente para cada uno de los convenios de que se trataba: *a) en qué medida existe el propósito de dar efecto a las disposiciones del instrumento; b) cualquier dificultad que impida o retrase su ratificación*. Además, en el formulario se especificaba que en caso de que no hubiera nuevos hechos recientes en relación con un convenio, la memoria podía referirse a las informaciones proporcionadas anteriormente en virtud del artículo 19 de la Constitución¹⁸. El estudio se realizó en 1969 y se limitó a un análisis de las memorias presentadas en virtud de dicho artículo. Para cada convenio, el estudio resume las dificultades encontradas, las medidas tomadas o previstas y las perspectivas de ratificación. Habida cuenta de la importancia de las informaciones relativas a la práctica, en el caso de utilizarse un cuestionario de esta índole para los exámenes cíclicos, podría ser útil solicitar en el mismo informaciones más precisas a este respecto.

— **Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo**

Cabe recordar que con ocasión de su 279.^a reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración decidió aplicar, en forma experimental, un enfoque integrado de las actividades normativas de la OIT, a fin de mejorar la coherencia, la pertinencia y el impacto de las mismas. A este respecto, el objetivo del presente ejercicio coincide con el del enfoque de 2000, que consistía en llegar a un consenso sobre un plan de acción en un determinado ámbito, en el marco de una discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo. El primer tema escogido por el Consejo de Administración fue la seguridad y

¹⁴ *Actas* de la 129.^a reunión del Consejo de Administración, 27-28 de mayo y 24 de junio de 1955, anexo X.

¹⁵ Véase el párrafo 2 *supra*: se trata de memorias solicitadas en 1949 a los efectos del informe de la Comisión de Expertos de 1950.

¹⁶ Documento GB.279/4 y OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo*, Informe VI, CIT, 2003.

¹⁷ Derechos fundamentales: Convenios núms. 87, 98, 29, 105, 111 y 100; política social: Convenio núm. 117; administración (inspección) del trabajo: Convenio núm. 81; empleo: Convenios núms. 88 y 122; salarios: Convenios núms. 26, 99 y 95; seguridad social: Convenios núms. 102 y 118; edad mínima: Convenio núm. 59; protección de la maternidad: Convenio núm. 103.

¹⁸ Documento GB.170/S.C./D.1/4, anexo I.

salud en el trabajo¹⁹. Se realizó una encuesta entre los Estados Miembros relativa a 40 normas y 15 repertorios de recomendaciones prácticas. El cuestionario correspondiente se refería a: 1) *la legislación y la práctica (15 puntos)*²⁰ y 2) *la solicitud de promoción, la utilización de las normas como guía o modelo para la legislación y la práctica nacionales, las intenciones de ratificación, los obstáculos a la ratificación, los repertorios de recomendaciones prácticas, la cooperación técnica, la información y la necesidad eventual de una nueva acción normativa*. En anexo, figuraban las disposiciones de las normas y los repertorios de recomendaciones prácticas correspondientes a cada pregunta. Las respuestas se resumieron y presentaron en el informe en forma de gráficos.

5. Al parecer, estas iniciativas y los cuestionarios adaptados de esta manera han sido acogidos favorablemente por los mandantes. Estos ejemplos confirman en todo caso que la Constitución permite un amplio margen de maniobra para adaptar las prácticas a las necesidades. A los efectos de esta nota, cabe señalar en particular que los cuestionarios, como era el caso en su origen, pueden ser muy simples (párrafo 2 *supra*), y limitarse a retomar los términos del artículo 19, a fin de obtener de los Miembros las informaciones básicas sobre la evolución de la legislación (en sentido amplio) y la práctica en relación con los asuntos tratados en los instrumentos considerados, así como sobre las modificaciones previstas al respecto, inclusive con miras a posibles ratificaciones y/o para mejorar el curso que se ha dado a dichos instrumentos.

C. Posibles sinergias entre los estudios generales modificados y los informes cíclicos

— Posible contribución de los estudios generales a los exámenes cíclicos

6. De lo que antecede se desprenden dos consideraciones. Por una parte, los estudios generales representan un instrumento irremplazable para reunir información de manera objetiva sobre la legislación y la práctica nacionales y evaluar las tendencias que se desprenden con respecto a las soluciones preconizadas por los instrumentos pertinentes. Ahora bien, esta categoría de información debe tenerse en cuenta evidentemente para establecer un panorama objetivo y completo de la evolución y las tendencias en relación con el objetivo estratégico de que se trate. Por otra parte, la Constitución ofrece un amplio margen de maniobra para adaptar las modalidades en función de la evolución de las circunstancias (en especial las relativas a la evolución del número de instrumentos y de ratificaciones) y de las necesidades. Por lo tanto, el Consejo de Administración puede perfectamente garantizar la sincronización entre el tema de los informes cíclicos y el de los estudios generales y adaptar el ámbito de estos últimos para que aporten una contribución óptima a los informes cíclicos.
7. Desde esta perspectiva, el número de normas que han de examinarse cada año podría ser superior al número abarcado habitualmente por los estudios. Esto no excluye la posibilidad de que, para ciertos ámbitos, el estudio se concentre en un pequeño número de normas fundamentales en relación con el objetivo considerado. En el caso de tratarse de un número relativamente elevado de normas, para no aumentar la carga de trabajo de los mandantes, deberían tomarse disposiciones, como la simplificación de los cuestionarios y un mayor apoyo a los Miembros por parte de las estructuras descentralizadas de la Oficina a fin de ayudarles a garantizar un seguimiento. El estudio tendría como objetivo proporcionar un panorama de la legislación y la práctica en lo que se refiere a «los asuntos» de que se trate, tal como se prevé en la Constitución, y no sobre tal o cual disposición específica. El carácter menos detallado de esos estudios quedaría ampliamente compensado por el mejor impacto de los mismos que podrían generar los informes cíclicos.

¹⁹ El informe se refería a las cuestiones siguientes: las normas y los otros instrumentos; la importancia de la seguridad y salud en el trabajo en el conjunto de las actividades de la OIT; la SST en el contexto mundial, nacional y del lugar de trabajo; la coherencia, la pertinencia y el impacto de las normas; la transformación de las reglas en medidas concretas mediante la promoción, la cooperación técnica y la información.

²⁰ Las preguntas fueron formuladas de manera bastante simple (sí/no).

— **Contribución de los exámenes cíclicos al refuerzo del impacto de los estudios generales**

8. Según el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo²¹ y la práctica actual, los estudios generales se someten a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El marco esencialmente jurídico del debate así como el tiempo limitado de que se dispone para su examen no siempre permiten sacar conclusiones concretas, llegado el caso, ya sea con respecto a la labor normativa futura o a la determinación de las actividades de promoción y de cooperación técnica que han de emprenderse²². El hecho de establecer un vínculo, según modalidades que habrá que precisar, entre los estudios generales y los informes cíclicos permitiría prolongar la discusión en una comisión técnica que disponga del tiempo y del mandato necesarios para examinar en forma más detallada si esos estudios generales requieren la adopción de medidas concretas y de qué manera habría que proceder. Según el esquema previsto en el Informe V presentado por la Oficina a la Conferencia en la reunión de junio de 2007²³, correspondería en efecto a la comisión técnica proponer, a la luz del informe y de su discusión, un plan de acción que establezca cierto número de prioridades para el período siguiente, movilizándolo para ello, según sea necesario, los diferentes medios de acción de la Organización, incluidas la promoción, la cooperación técnica o la labor normativa, en el caso de que la discusión pusiera en evidencia la necesidad de una revisión de las normas existentes o de elaborar nuevas normas (lo cual proporcionaría además elementos para las reflexiones del Consejo de Administración sobre el orden del día de la Conferencia). Con objeto de mejorar la integración en todos los niveles, debería incrementarse la cooperación entre NORMES, que tiene la responsabilidad de examinar las memorias presentadas en virtud del artículo 19, los departamentos técnicos, AC/TEMP y ACTRAV, las oficinas exteriores y el Centro de Turín, a efectos de lograr un compromiso compartido con miras a un mejor impacto de las normas.

Observaciones finales

9. Cabe señalar que las perspectivas mencionadas *supra* no implican ningún cambio en lo que respecta a los procedimientos aplicables en la actualidad y, en particular, al papel que corresponde a la Comisión de Expertos en la elaboración de los estudios generales y a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en lo que se refiere al examen de los mismos. Los informes cíclicos podrían, sea contener un resumen de los estudios generales, sea referirse a dichos estudios y sacar conclusiones desde el punto de vista de las prioridades que debe establecer la Organización para el ciclo siguiente. En cuanto a la secuencia de las discusiones, por un lado, sobre el estudio general en la Comisión de Aplicación de Normas y, por otro, sobre el examen cíclico relativo al mismo tema en una comisión técnica, pueden considerarse dos opciones²⁴: a) el estudio general podría discutirse en la Comisión de Aplicación de Normas, el año que preceda a la discusión del

²¹ Artículo 7, párrafo 1, b).

²² Cabe señalar que sobre la base de las memorias presentadas con arreglo al artículo 19 y al artículo 22, en una situación ideal, la Organización debería poder disponer de un panorama general por país que proporcione una visión completa de la aplicación de los convenios ratificados y de la puesta en práctica de los convenios no ratificados — y los eventuales obstáculos a esa ratificación — así como de la relativa a las recomendaciones. Dicha información podría permitir seguir con regularidad, gracias a la periodicidad de los estudios, los progresos realizados por los Estados Miembros en materia de legislación y práctica nacionales y determinar mejor la asistencia necesaria. Todos los países, hayan ratificado o no los convenios pertinentes, podrían beneficiarse de esta fuente de datos.

²³ OIT: *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

²⁴ En los dos casos deberán adoptarse disposiciones transitorias, habida cuenta de que el Consejo de Administración ya ha escogido los temas respecto de los cuales deberán solicitarse memorias en virtud del artículo 19 para 2008 y 2009 (con vistas a los estudios generales que serán examinados por la Conferencia en 2009 y 2010).

informe cíclico sobre el mismo tema en la comisión técnica; de este modo, la comisión técnica encargada del examen del informe cíclico podría sacar mayor provecho de las conclusiones de ese estudio y de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas; *b)* el estudio general y el informe cíclico que se refieran a un mismo tema serían examinados el mismo año en las dos comisiones, lo cual permitiría que la comisión técnica cuente con informaciones actualizadas; esto supondría que las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas deberían comunicarse rápidamente a la comisión técnica durante la reunión de la Conferencia.

10. A este respecto parece interesante destacar, a modo de conclusión, que la Oficina aprovechó la ocasión de la última reunión de la Comisión de Expertos para organizar una reunión de información acerca de las posibles implicaciones del proyecto sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para los estudios generales, en la cual también participaron los portavoces de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Estas implicaciones han suscitado mucho interés y han dado lugar a un nutrido intercambio de opiniones en un clima positivo.

Anexo 2

Informe cíclico sobre la protección social

Contenido temático provisional

Reseña sobre las tendencias, las políticas y las actividades de la OIT en materia de SEGURIDAD SOCIAL

Parte I – Mandato y prioridades de la OIT en materia de seguridad social

Esta parte sentará las bases y será especialmente importante para el primer informe.

Las diferentes esferas de la seguridad social – ayuda a los ingresos en caso de pobreza, seguridad de los ingresos y ciclo vital, acceso a la atención de salud – se abordarán bajo los epígrafes siguientes:

1. Perspectiva histórica.
2. Normas y otros instrumentos de la OIT.
3. Actividades prioritarias en relación con la aplicación del Programa de Trabajo Decente y de los PTDP.

Parte II – Tendencias actuales

En esta parte se proporcionará información general sobre las políticas y las prácticas así como datos estadísticos básicos sobre las diferentes esferas de la seguridad social.

1. La seguridad de los ingresos y el ciclo vital – reseña de las tendencias observadas en diferentes regiones: África, América Latina, Asia, Estados árabes, Europa y países de la OCDE.
2. Acceso a servicios de salud (el mismo desglose por regiones).
3. Seguridad social y reducción de la pobreza (el mismo desglose por regiones).

Parte III – Principales desafíos

En esta parte se analizarán los principales desafíos en las diferentes esferas de la seguridad social. Se pondrá especial énfasis en el papel de los interlocutores sociales, el diálogo social, y la legislación y la administración del trabajo.

1. Cambios en el contexto demográfico, económico y social: nuevas necesidades en materia de seguridad social en un mundo globalizado.
2. La globalización, las responsabilidades mundiales y la evolución del papel del Estado nación.
3. Nuevas funciones de la seguridad social en el contexto de las políticas nacionales e internacionales de alivio de la pobreza y de desarrollo socioeconómico.

Parte IV – Respuestas y actividades de la OIT

1. La respuesta de la OIT a los nuevos desafíos:
 - a) La contribución de la OIT a las nuevas respuestas en materia de políticas.
 - b) El alcance y la eficacia de la cooperación técnica.

Reseña sobre las tendencias, las políticas y las actividades de la OIT en materia de PROTECCION DE LOS TRABAJADORES

Parte I – Mandato y prioridades de la OIT en materia de protección de los trabajadores

Esta parte sentará las bases y será especialmente importante para el primer informe.

Las diferentes esferas de la protección social – seguridad social, protección de los trabajadores (es decir, seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo y empleo), y las cuestiones transversales de la protección de los grupos especiales (trabajadores migrantes y personas que viven con el VIH/SIDA) – se abordarán bajo los epígrafes siguientes:

1. Perspectiva histórica.
2. Normas y otros instrumentos de la OIT.
3. Actividades prioritarias en relación con la aplicación del Programa de Trabajo Decente y de los PTDP.

Parte II – Tendencias actuales ¹

En esta parte se proporcionará información general sobre las políticas y las prácticas así como datos estadísticos básicos sobre las diferentes esferas.

1. Protección de los trabajadores.
 - 1.1. Seguridad y salud en el trabajo:
 - a) Ambito nacional.
 - b) Ambitos subregional y regional
 - c) Contexto mundial.
 - d) Análisis comparativo y determinación de tendencias.
 - 1.2. Condiciones de trabajo y empleo:
 - a) Modalidades de empleo (formas de empleo y acuerdos contractuales).
 - b) Horas de trabajo.
 - c) Salarios e ingresos (con especial hincapié en la disparidad salarial entre hombres y mujeres).
 - d) Formas de conciliar el trabajo y la familia.
 - e) Trabajadores más expuestos a riesgos (jóvenes, trabajadores de edad, trabajadores migrantes, mujeres con bajo nivel de calificación).

Parte III – Principales desafíos

En esta parte se analizarán los principales desafíos en las diferentes esferas. Se pondrá especial énfasis en el papel de los interlocutores sociales, el diálogo social, y la legislación y la administración del trabajo.

1. Desafíos en materia de seguridad y salud en el trabajo en los planos nacional, regional y mundial.
2. Flexibilidad, condiciones de trabajo y legislación laboral: la brecha entre la legislación y la práctica y el desafío de la economía informal.

Reseña sobre las tendencias, las políticas y las actividades de la OIT en materia de SEGURIDAD SOCIAL

2. Orientaciones para las actividades futuras:
 - a) Investigaciones en las áreas en que hay déficit de conocimientos.
 - b) Promoción y formulación de políticas.
 - c) Acción normativa.
 - d) Cooperación técnica y fortalecimiento de la capacidad en el plano internacional.

Reseña sobre las tendencias, las políticas y las actividades de la OIT en materia de PROTECCION DE LOS TRABAJADORES

3. Cuestiones de política con miras a la mejora de las condiciones de trabajo salario mínimo, negociación salarial, tiempo de trabajo, equilibrio entre el trabajo y la familia.
4. Migración laboral y desarrollo: fuga de cerebros, remesas, reconocimiento de las calificaciones, migración de retorno.
5. Repercusiones sociales y económicas de la epidemia del VIH en los planos macro y microeconómicos.

Parte IV – Respuestas y actividades de la OIT

1. La respuesta de la OIT a los nuevos desafíos:
 - a) La contribución de la OIT a las nuevas respuestas en materia de políticas.
 - b) El alcance y la eficacia de la cooperación técnica.
2. Orientaciones para las actividades futuras:
 - a) Investigaciones en las áreas en que hay déficit de conocimientos.
 - b) Promoción y formulación de políticas.
 - c) Acción normativa.
 - d) Cooperación técnica y fortalecimiento de la capacidad en el plano internacional.

¹ Esta sección se examinará prestando específicamente atención/haciendo referencia específicamente a la protección de los grupos especiales:

1. Trabajadores migrantes:
 - a) Tendencias generales de la migración laboral (flujos y contingentes; corrientes regionales e interregionales; dimensión de género).
 - b) El empleo de trabajadores migrantes:
 - el impacto de la migración laboral sobre los mercados de trabajo (en los países de origen y en los países de destino);
 - estructura sectorial del empleo de trabajadores migrantes;
 - condiciones de empleo.
 2. Personas que viven con el VIH/SIDA:
 - a) Definición y magnitud de la epidemia de VIH, impacto real y potencial sobre la fuerza de trabajo y la oferta de mano de obra.
 - b) La amenaza que supone el VIH para la mano de obra en general y para grupos ocupacionales específicos.
 - c) Los riesgos inherentes al VIH en relación con la edad, el sexo y la pobreza.
-

Anexo 3

Ahorros que podrían generarse a raíz del sistema de exámenes cíclicos

1. La Oficina tiene la responsabilidad de preparar diversos informes para someter a la consideración de la Conferencia cada año. El sistema contable no permite hacer aún una estimación precisa del costo de todos los aportes necesarios para esos informes (tiempo de trabajo del personal profesional, apoyo de secretaría, edición y traducción, impresión y distribución), parte del cual es absorbido por las unidades correspondientes.
2. Habida cuenta de las solicitudes que se formularon durante las consultas del mes de febrero de 2008 para que se proporcionara información más detallada sobre las asignaciones de recursos necesarias para poner en práctica el sistema de exámenes cíclicos, la Oficina ha procurado hacer un cálculo aproximado del costo que ha supuesto la preparación de algunos informes recientes. Esto le ha permitido concluir con cierto grado de seguridad que el costo adicional de los exámenes cíclicos puede verse más que compensado por los ahorros generados gracias a ese sistema.
3. Lo primero que hay que tener en cuenta es evidentemente el hecho de que el informe cíclico sustituiría a un informe destinado a una discusión general y no representaría un punto adicional en el orden del día de la Conferencia. Como señaló anteriormente la Oficina, se reconoce no obstante que el informe cíclico implicará más trabajo y recopilación de datos que un informe ordinario para una discusión general²⁵. El costo medio que supone la preparación de un informe para una discusión general de la Conferencia se sitúa en alrededor de 600.000 dólares de los Estados Unidos (sin incluir los costos de edición, traducción, impresión y distribución, los cuales elevarían el total a una cifra más cercana a un millón de dólares). Teniendo en cuenta la experiencia relativa a los informes basados en el denominado «enfoque integrado»²⁶, que también requieren una recopilación adicional de datos, se supone que el costo adicional que entrañaría la preparación de este informe oscilaría entre 250.000 y 300.000 dólares para el primer informe sobre cada objetivo estratégico, y que este costo adicional disminuiría para los informes siguientes.
4. El costo adicional quedaría básicamente compensado por la sincronización prevista del Informe global que se elabora cada año con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998, cuyo costo de elaboración se sitúa entre 400.000 y 500.000 dólares (suponiendo que alrededor de la mitad de ese costo pudiera ahorrarse, y que la otra mitad se utilizara para una posible discusión anual en el Consejo de Administración)²⁷.
5. Todo otro ahorro de costos representaría por lo tanto un ahorro neto para la Oficina. Hay por lo menos tres ahorros posibles en ese sentido: 1) el costo de un *Informe sobre el empleo en el mundo* que podría ser reemplazado por el informe cíclico relativo al empleo en cada ciclo²⁸, lo cual equivale por lo menos al costo total (incluida la edición, etc.) de un informe para una discusión general mencionado más arriba; 2) el costo de un día de discusión del Informe global en sesión plenaria de la Conferencia, y 3) los ahorros evidentes pero

²⁵ Véase el párrafo 14 del presente documento.

²⁶ Seguridad y salud en el trabajo (CIT, 2003) y migrantes (CIT, 2004).

²⁷ Véase el párrafo 27 del presente documento.

²⁸ Actualmente, el *Informe sobre el empleo en el mundo* se publica cada dos años. Se prevé que en virtud del sistema de exámenes cíclicos, se requeriría sólo un *Informe sobre el empleo en el mundo* por ciclo, y el otro sería sustituido por un informe cíclico relativo al empleo. Si se adopta un ciclo de cuatro años, el ahorro anual se elevaría por consiguiente a 250.000 dólares de los Estados Unidos, y posiblemente más si se adopta un ciclo de tres años de duración.

difíciles de cuantificar derivados de la planificación a largo plazo que haría posible el hecho de prever con antelación el orden del día de la Conferencia.

6. Aunque es difícil proporcionar cifras precisas para la estimación de estos ahorros, un cálculo muy prudente del total de ahorros para un ciclo de cuatro años se situaría en el orden de 1.500.000 dólares. Estos ahorros podrían utilizarse para financiar actividades de cooperación técnica con arreglo al plan de acción que ha de adoptarse tras la discusión del examen cíclico por la Conferencia.