



Consejo de Administración

316.ª reunión, Ginebra, 1.º-16 de noviembre de 2012

GB.316/INS/4

Sección Institucional

INS

Fecha: 1.º de noviembre de 2012

Original: inglés

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo

Finalidad del documento

Presentar propuestas al Consejo de Administración para el orden del día de la 103.ª reunión (2014) y de reuniones posteriores de la Conferencia Internacional del Trabajo, a la luz de la decisión adoptada en la 313.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2012), y teniendo en cuenta las consultas tripartitas oficiosas que tuvieron lugar el 11 de mayo y el 20 de septiembre de 2012. En el documento se facilita información actualizada acerca de las discusiones sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de las reuniones de la Conferencia. Se invita al Consejo de Administración a que proporcione a la Oficina orientaciones al respecto (véanse los proyectos de decisión que figuran en los párrafos 10, 55, 90 y 98).

Objetivo estratégico pertinente: Los cuatro objetivos estratégicos.

Repercusiones en materia de políticas: La decisión relativa a la selección de los puntos del orden del día de las 103.ª (2014) y 104.ª (2015) reuniones de la Conferencia tendrá repercusiones en el programa de la Conferencia para dichas reuniones.

Repercusiones jurídicas: Las repercusiones habituales derivadas de la aplicación del Reglamento de la Conferencia y del Reglamento del Consejo de Administración.

Repercusiones financieras: Las repercusiones habituales respecto de los puntos inscritos en el orden del día de la Conferencia.

Seguimiento requerido: Labores preparatorias para una segunda discusión del Consejo de Administración sobre las propuestas relativas a la selección de los puntos del orden del día de la Conferencia. Labores preparatorias para las discusiones de la Conferencia.

Unidades autoras: Sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, Sector de Empleo, Sector de Protección Social y Sector de Diálogo Social, Oficina para la Igualdad de Género e Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Documentos conexos: GB.312/INS/2/1; GB.312/INS/2/2; GB.312/WP/GBC/1; GB.313/INS/2; GB.313/WP/GBC/1; GB.316/INS/5/3; GB.316/15.

Introducción

1. La finalidad del presente documento es someter propuestas al Consejo de Administración para el orden del día de la 103.^a reunión (2014) y de reuniones posteriores de la Conferencia Internacional del Trabajo, a la luz de la decisión adoptada en la 313.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2012), y teniendo en cuenta las consultas tripartitas oficiosas que tuvieron lugar el 11 de mayo y el 20 de septiembre de 2012. En el documento también se facilita información actualizada acerca de las discusiones sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de las reuniones de la Conferencia, con miras a la preparación de una discusión más pormenorizada sobre este asunto en la 317.^a reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración.

2. En su 313.^a reunión (marzo de 2012), el Consejo de Administración adoptó la siguiente decisión sobre el orden del día de la Conferencia¹:

El Consejo de Administración:

- a) solicitó a la Oficina que adoptara las medidas apropiadas para proseguir las consultas sobre el proceso de establecimiento del orden del día de las reuniones de la Conferencia;
- b) decidió que la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia se celebraría en Ginebra;
- c) en relación con el orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia:
 - i) aprobó la propuesta de celebrar una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo;
 - ii) acordó aplazar la selección de un segundo punto, en espera del resultado de las discusiones de la 101.^a reunión (2012) de la Conferencia;
 - iii) acordó abordar la selección del tercer punto en ulteriores consultas sobre el orden del día;
- d) en relación con el orden del día de futuras reuniones de la Conferencia, decidió que las dos últimas discusiones recurrentes del ciclo versarían sobre la protección social (protección de los trabajadores) (2015), y sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2016), y que estos dos puntos se inscribirían en el orden del día de la reunión de la Conferencia.

3. En virtud de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración tiene la responsabilidad de fijar el orden del día de las reuniones de la Conferencia, y a tal fin ha de examinar las proposiciones presentadas al respecto por los gobiernos o por representantes de organizaciones de empleadores o de trabajadores o por cualquier organización de derecho internacional público². Esta responsabilidad está regida por el Reglamento del Consejo de Administración. En particular, el artículo 5.1.1 estipula que «[c]uando el Consejo de Administración haya de discutir, por primera vez, una proposición para inscribir una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, no podrá, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes, adoptar una decisión hasta la reunión siguiente».

4. Según la práctica del Consejo de Administración, reflejada en la Nota introductoria del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración, los puntos que han de figurar en el orden del día de la Conferencia se inscriben en dos reuniones sucesivas del Consejo de Administración, de manera que la decisión final pueda adoptarse dos años antes de la fecha de apertura de la reunión de la Conferencia de que se trate. La primera etapa de la discusión tiene lugar en la reunión de noviembre. La segunda etapa tiene lugar en la reunión de marzo y en ella se adopta una decisión definitiva. Si no se puede adoptar una decisión en la reunión de marzo, todavía es posible adoptar una decisión definitiva en la reunión siguiente del mes de noviembre. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurre en

¹ Documento GB.313/PV, párrafo 18.

² Artículo 14, 1) de la Constitución de la OIT.

relación con los puntos de carácter normativo, la práctica reciente del Consejo de Administración ha consistido en seleccionar los puntos para discusión general en una fecha mucho más próxima al inicio de la reunión de la Conferencia, con el fin de incluir cuestiones de actualidad en el orden del día.

Selección de los puntos del orden del día de la 103.^a reunión (2014) y de reuniones posteriores de la Conferencia

5. El presente documento se centra en las propuestas ³ que, a la luz de las consultas tripartitas oficiosas mantenidas el 20 de septiembre de 2012 y de las observaciones adicionales recibidas posteriormente, parece que tienen más probabilidades de lograr el consenso en el Consejo de Administración o despertar suficiente interés para su ulterior consideración. La selección de los puntos del orden del día, incluida la determinación de la reunión en la que deberían ser examinados por la Conferencia, incumbe al Consejo de Administración. Los elementos indicados en el presente documento tienen por objeto facilitar el debate y la toma de decisiones por el Consejo de Administración. A ese respecto, el documento establece una distinción entre las propuestas que se podrían considerar para la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia y aquellas que podrían considerarse para la 104.^a reunión (2015) y reuniones posteriores de la Conferencia.

6. A continuación se reseñan esas propuestas y las decisiones conexas que podría adoptar el Consejo de Administración:

103.^a reunión (2014) de la Conferencia

Propuesta	Naturaleza	Se invita al Consejo de Administración a:
1. Complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación, y hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral	Elaboración de normas	Mantener una segunda discusión sobre esta propuesta en su 317. ^a reunión (marzo de 2013), a la luz del resultado de la reunión de expertos
2. Facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal	Elaboración de normas	Mantener una segunda discusión sobre la propuesta en su 317. ^a reunión (marzo de 2013)
3. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales (ZFI)	Discusión general	Proporcionar orientaciones sobre la inclusión de esta propuesta en el orden del día de la 103. ^a reunión (2014) y reuniones posteriores de la Conferencia

104.^a reunión (2015) y reuniones posteriores de la Conferencia

Propuesta	Naturaleza	Se invita al Consejo de Administración a:
4. Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)	Elaboración de normas	Proporcionar orientaciones sobre la inclusión de esta propuesta en el orden del día de la 104. ^a reunión (2015) de la Conferencia, teniendo en cuenta la pertinencia de esta cuestión para la discusión recurrente sobre el empleo de 2014
5. La violencia de género en el mundo del trabajo	Elaboración de normas	Proporcionar orientaciones a la Oficina acerca del seguimiento de esta propuesta
6. Construir un mundo del trabajo diverso e incluyente	Discusión general	Proporcionar orientaciones a la Oficina acerca del seguimiento de esta propuesta

Propuestas para ulterior consideración	Naturaleza	Se invita al Consejo de Administración a:
7. Propuesta relativa a la solución de conflictos laborales	Se determinará a la luz de los resultados de la 102. ^a reunión (2013) de la Conferencia	Aplazar el examen de esta propuesta en espera del resultado de la 102. ^a reunión (2013) de la Conferencia
8. Propuesta relativa a un convenio (complementado con una recomendación) sobre la transición del mundo del trabajo hacia una economía con bajos niveles de emisiones de carbono	Elaboración de normas	Aplazar el examen de esta propuesta en espera del resultado de la 102. ^a reunión (2013) de la Conferencia

³ El contenido de todas las propuestas se ha elaborado mediante un proceso de coordinación reforzado en toda la Oficina.

7. Las propuestas tratan principalmente de los nuevos temas que surgen de las discusiones de la Conferencia, de las deliberaciones del Consejo de Administración, y de las proposiciones formuladas por los mandantes o por la Oficina. Antes de las consultas tripartitas oficiosas que tuvieron lugar el 20 de septiembre de 2012, la secretaria del Grupo de los Empleadores envió a la Oficina un documento en el que figuraban seis propuestas para su examen como puntos del orden del día de la reunión de la Conferencia. A continuación se tienen en cuenta tres de ellas. Las otras tres propuestas, que se refieren a las pequeñas y medianas empresas (PYME), la cooperación técnica y el sector público, tendrían que definirse con más detalle. Tras las consultas tripartitas oficiosas, la secretaria del Grupo de los Trabajadores, el grupo de África y el grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM), también presentaron observaciones y proposiciones sobre la selección de los puntos del orden del día de la Conferencia.

Puntos propuestos que ya han sido examinados por el Consejo de Administración

8. En su 313.^a reunión (marzo de 2012), el Presidente del Consejo de Administración indicó que las opiniones expresadas por algunos miembros del Consejo de Administración respecto de siete puntos de la lista de puntos propuestos para el orden del día de la Conferencia pendientes de aprobación se tendrían en cuenta en las consultas tripartitas oficiosas en curso⁴. Se han seleccionado cuatro propuestas para examinarlas con mayor detenimiento: la revisión de la Recomendación núm. 71, la promoción de relaciones laborales adecuadas mediante la prevención y la resolución de conflictos laborales, el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y el trabajo decente en las ZFI.
9. Quedan las siguientes tres propuestas:
 - a) una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo (como resultado de la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo) (elaboración de normas). A la luz de las consultas celebradas en septiembre de 2012, se propone que esta propuesta, inspirada en las conclusiones de la discusión recurrente sobre el empleo en la 99.^a reunión de la Conferencia, se examine en el marco de la discusión recurrente sobre el empleo que se celebrará en 2014, de modo que pueda ser objeto de un examen tripartito más pormenorizado;
 - b) una posible recomendación sobre el derecho a la información y la consulta (elaboración de normas – revisión y refundición como seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier). A la luz de las consultas celebradas en septiembre de 2012, se propone examinar esta cuestión en el marco de la discusión recurrente sobre el diálogo social que se celebrará en 2013;
 - c) una discusión general sobre la financiación con una finalidad social. En las consultas se apoyó la propuesta realizada por la Oficina al Consejo de Administración en su 313.^a reunión (marzo de 2012) de suprimir este punto de la lista, ya que no contaba con el apoyo de los mandantes.

⁴ Documento GB.313/PV, párrafo 18.

Proyecto de decisión**10. El Consejo de Administración pide a la Oficina que:**

- a) *incluya en el informe que ha de preparar para la discusión recurrente sobre el empleo que se celebrará en la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia la cuestión relativa a una posible recomendación sobre la coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo;*
- b) *incluya en el informe que ha de preparar para la discusión recurrente sobre el diálogo social que se celebrará en la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia la cuestión relativa a una posible recomendación sobre el derecho a la información y la consulta;*
- c) *desestime la propuesta existente relativa a la financiación con una finalidad social.*

I. Propuestas que se podrían incluir en el orden del día de la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia

11. Se presentan tres propuestas para su examen por el Consejo de Administración con miras a la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia: dos relativas a la elaboración de normas, y una relativa a una discusión general. De conformidad con su práctica habitual de seleccionar tres puntos de carácter técnico para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Conferencia, y teniendo en cuenta la decisión que adoptó en su 313.ª reunión (marzo de 2012) de seleccionar una propuesta relativa a una discusión recurrente sobre el empleo, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno elegir dos de las siguientes propuestas.

A. Complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación, y hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral (elaboración de normas) (propuesta de seguimiento de la resolución y las conclusiones adoptadas en la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo relativas a la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de los principios y derechos fundamentales en el trabajo)**Antecedentes**

12. Esta propuesta se presenta al Consejo de Administración por primera vez. Fue elaborada por la Oficina como preparativo para las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012, habida cuenta de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptadas por la Conferencia en su 101.ª reunión (2012). En particular, en esas conclusiones se pide a la OIT que lleve a cabo «un análisis detallado, inclusive mediante la posible convocación de reuniones de expertos para identificar las deficiencias en la cobertura actual de las normas de la OIT con el fin de determinar si es necesario emprender una acción normativa para: i) complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación; y ii) hacer frente a la trata de

personas para la explotación laboral»⁵. Esta propuesta recibió el apoyo de las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, las cuales pidieron que se tomaran las medidas necesarias para que el Consejo de Administración pudiera aprobar en su 316.^a reunión (noviembre de 2012) la celebración de la reunión de expertos en febrero de 2013. Los representantes de ambos Grupos sugirieron que toda propuesta de punto de carácter normativo podría remitirse en última instancia a la Conferencia para que la examinara en el marco del procedimiento de simple discusión. El grupo de los PIEM subrayó la necesidad de esperar al resultado de la reunión de expertos y celebrar discusiones adicionales sobre el alcance del mandato de la OIT respecto de la trata de personas.

13. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno celebrar una primera discusión sobre la propuesta con base en los elementos expuestos a continuación, e indicar si desea celebrar una segunda discusión en su 317.^a reunión (marzo de 2013) a la luz del resultado de la reunión de expertos, con el fin de decidir acerca de la inscripción de la propuesta en el orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia como punto de carácter normativo. La organización de la reunión de expertos se aborda en dos documentos para decisión presentados en la actual reunión del Consejo de Administración: el primero de ellos contiene un proyecto de plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo⁶; y en el segundo se recogen las recomendaciones de la Mesa acerca de la reunión de expertos⁷. En particular, en el plan de acción se propone celebrar la reunión de expertos sobre esta cuestión a principios de 2013, y que en ella se tome en consideración la posibilidad de elaborar una nueva norma para complementar los convenios sobre el trabajo forzoso⁸. En caso de que el Consejo de Administración decidiera seleccionar la propuesta en su 317.^a reunión (marzo de 2013), también debería decidir si desea remitirla a la Conferencia para que la examine en el marco de una discusión simple y de acuerdo con un programa de plazos reducidos para la presentación de informes, de conformidad con el procedimiento de simple discusión previsto en el artículo 38 del Reglamento de la Conferencia.

Objetivo

14. A reserva del resultado de la reunión de expertos, la propuesta tiene como finalidad complementar los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso en los ámbitos de la prevención y protección de las víctimas, incluida la compensación, y hacer frente a la trata de personas para la explotación laboral, con el fin de abordar el trabajo forzoso de una forma más exhaustiva y eficaz.

Respuesta a las necesidades y realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

15. En los últimos años, el recurso persistente al trabajo forzoso y, en especial, a la trata de personas ha atraído de forma creciente la atención internacional. En junio de 2012, la OIT publicó una nueva estimación mundial del trabajo forzoso en la que se ponía de relieve que

⁵ OIT: Conclusiones de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, *Actas Provisionales* núm. 15, CIT, 101.^a reunión, Ginebra, 2012, párrafo 22, c).

⁶ Documento GB.316/INS/5/3, párrafo 15.

⁷ Documento GB.316/INS/15/4.

⁸ El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

dicho fenómeno estaba más extendido de lo que habían dejado entrever datos anteriores. La OIT calcula que existen al menos 20,9 millones de víctimas del trabajo forzoso en el mundo, y que el fenómeno afecta a todas las regiones. Según nuevos datos, existe un fuerte vínculo entre el trabajo forzoso y la migración, ya que casi la mitad (44 por ciento) de todas las víctimas del trabajo forzoso son migrantes internos o transfronterizos.

16. Aquellos que recurren, contribuyen o incitan al trabajo forzoso generan enormes beneficios ilegales, y entre los sectores más afectados figuran el trabajo doméstico, la agricultura, la construcción y la manufactura. Si bien el trabajo forzoso puede darse tanto en la economía formal como en la informal, los trabajadores de la economía informal carecen de protección y son más vulnerables. Debido a la creciente interacción entre países y entre empresas, también suscita preocupación el trabajo forzoso en las cadenas mundiales de suministro.
17. La eliminación del trabajo forzoso es uno de los 19 resultados estratégicos establecidos en el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT⁹. En vista de la vulnerabilidad del creciente número de víctimas del trabajo forzoso en los sectores mencionados más arriba, parece apropiado considerar la necesidad de proporcionar orientaciones adicionales a los Estados Miembros para reforzar la protección y la asistencia que se debe brindar a todas las víctimas del trabajo forzoso, incluidas las víctimas de la trata.

Valor añadido

18. Los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso figuran entre los instrumentos de la Organización con un mayor número de ratificaciones, y las observaciones de los órganos de control de la OIT y la experiencia de la cooperación técnica proporcionan orientaciones importantes a los mandantes para abordar el amplio abanico de prácticas de trabajo forzoso que aparecen definidas en el Convenio núm. 29. No obstante, el alcance y las dimensiones cambiantes del trabajo forzoso hacen necesario considerar si las normas de la OIT podrían complementarse para abordar el trabajo forzoso de una forma más exhaustiva y eficaz.
19. Las medidas contra el trabajo forzoso adoptadas fuera de la OIT se han materializado en torno al concepto de la trata de personas, tal y como se define en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, adoptado por las Naciones Unidas («Protocolo de Palermo»)¹⁰. Otras iniciativas internacionales y regionales han conducido a la adopción de instrumentos sobre la trata de personas, incluido el establecimiento de mecanismos de control en ciertos casos. En estas iniciativas se ha hecho hincapié en una respuesta de la justicia penal a la trata de personas. Sin embargo, la adopción de este enfoque ha supuesto que, en general, se haya dado una mayor prioridad a los esfuerzos por enjuiciar a los responsables de la trata que a la prevención de la trata y la protección de las víctimas. Por tanto, es importante promover un enfoque complementario en el que se tenga en cuenta, en particular, el papel de la inspección del trabajo en la prevención y lucha contra el trabajo forzoso. En el marco de la justicia penal se ha dado por lo general prioridad a los esfuerzos destinados a detectar, investigar y enjuiciar los delitos de trata; sin embargo, los organismos encargados de hacer cumplir la ley suelen tener menos experiencia en el control y detección de delitos de trabajo forzoso. Por consiguiente, una nueva norma de la OIT podría contribuir de forma importante a dicho fin, ya que proporcionaría orientaciones adicionales a los Estados Miembros sobre las políticas necesarias para prevenir de forma eficaz el trabajo forzoso y mejorar la protección y asistencia de todas las víctimas del mismo, como los trabajadores

⁹ Documento GB.304/PFA/2 (Rev.), párrafo 70.

¹⁰ Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 15 de noviembre de 2000.

sometidos a la servidumbre por deudas, las víctimas del trabajo en condiciones de esclavitud y las víctimas de la trata.

Resultado previsto

20. A reserva de la decisión del Consejo de Administración acerca de la reunión de expertos, el resultado previsto sería una norma internacional del trabajo que complementarían los convenios sobre el trabajo forzoso. La norma podría introducir medidas específicas sobre la prevención y la protección de las víctimas, incluida la compensación, teniendo en cuenta las especificidades de la trata de personas. Por tanto, abordaría con mayor firmeza uno de los principales desafíos con que se ve confrontado el mundo del trabajo.

Preparación de la discusión de la Conferencia

21. En espera de la posible celebración de una reunión de expertos y de su resultado, la preparación de la discusión de la Conferencia se basaría en los informes globales¹¹, la información recopilada sobre el derecho y la práctica nacionales y el análisis realizado por los órganos de control de la OIT, incluidos los dos últimos estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones¹² y su discusión por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia¹³. También se basaría en la experiencia técnica y los conocimientos relativos a la eliminación del trabajo forzoso adquiridos mediante la cooperación técnica. Las consultas celebradas con otras organizaciones internacionales y regionales y las observaciones formuladas por las Naciones Unidas y por dichas organizaciones también se tendrían en cuenta en los preparativos de la discusión de la Conferencia.
22. Todas las unidades pertinentes de la Oficina, tanto de la sede como de las oficinas exteriores, colaborarían estrechamente en la preparación de la reunión de expertos y en otras actividades posteriores. También se celebrarían consultas apropiadas con los mandantes.

¹¹ OIT: *El costo de la coacción*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009; OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 93.ª reunión, Ginebra, 2005; OIT: *Alto al trabajo forzoso*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), CIT, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

¹² OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo, Informe III (Parte IB), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012; OIT: *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio General relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe III (Parte IB), CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

¹³ OIT: *Actas Provisionales* núm. 19 (Rev.), Primera Parte, CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafos 59-104; OIT: *Actas Provisionales* núm. 22, Primera Parte, CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafos 85-133.

B. Facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas)

(propuesta basada en una sugerencia de la secretaría del Grupo de los Empleadores y respaldada por la secretaría del Grupo de los Trabajadores)

Antecedentes

23. Esta propuesta se presenta al Consejo de Administración por primera vez. Emana de una sugerencia formulada por la secretaría del Grupo de los Empleadores en el contexto de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012 sobre la inscripción de un punto con miras a la elaboración de una recomendación siguiendo el procedimiento de simple discusión. La secretaría del Grupo de los Trabajadores expresó su apoyo al punto de carácter normativo propuesto para que fuera objeto de doble discusión. Varios gobiernos, y en particular el grupo de África, también apoyaron la propuesta. Los PIEM apoyaron la propuesta con la condición de que la discusión normativa estuviera precedida de una discusión general.
24. Por lo tanto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno celebrar una primera discusión sobre esta propuesta a la luz de los elementos expuestos a continuación. Esta propuesta se basa en las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia en 2002, así como en el Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal de la OIT, celebrado en 2007.

Objetivo

25. La propuesta tiene por objeto inscribir un punto de carácter normativo con miras a la adopción de una recomendación que permita brindar orientaciones a los Estados Miembros sobre la mejor manera de facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal. Se propone aunar conocimientos sobre soluciones innovadoras y experiencias recientes (en los ámbitos jurídico, institucional, de políticas y de gobernanza, entre otros) que han demostrado ser valiosas para ayudar a los trabajadores y las empresas de la economía informal a incorporarse a la economía formal, evitar que otras personas tengan que incorporarse a la economía informal y promover los derechos de los trabajadores y las oportunidades de empleo. Para ello, se tomarían como base las conclusiones sobre la economía informal de la reunión de la CIT de 2002, otras discusiones tripartitas, las investigaciones realizadas y las actividades de cooperación técnica que promueven la transición a la economía formal. Las enseñanzas generales que pudieran extraerse de estas soluciones y experiencias servirían de base para la elaboración de la recomendación, en la que se reflejaría el carácter polifacético y fuertemente segmentado de la economía informal desde el punto de vista de la situación laboral, las modalidades y condiciones de trabajo, las particularidades sectoriales de la informalidad y los costos y beneficios conexos, elementos que han de tenerse en cuenta en las posibles respuestas.

Respuesta a las necesidades y realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

26. Una importante proporción de los trabajadores a nivel mundial y, en particular, de los países en desarrollo, trabajan en condiciones de informalidad y se ven privados de sus derechos fundamentales y de oportunidades de trabajo decente. Si bien la economía informal abarca realidades muy diversas, se reconoce cada vez más que no será posible

lograr un desarrollo incluyente si no se extiende el goce de estos derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal y no se facilita la transición gradual a la economía formal, por ejemplo mediante la creación de empleos y de incentivos para las empresas de la economía formal. También se ha reconocido el importante papel que desempeñan las cooperativas en la transición de la economía informal a la economía formal, tal como se pone de relieve en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) ¹⁴.

27. Más allá de estos vínculos fundamentales entre la economía informal, el desarrollo económico y el trabajo decente, el punto propuesto sería especialmente oportuno y pertinente a la luz de las necesidades de los mandantes, por tres razones principales que se exponen a continuación.
28. En primer lugar, se trata de una esfera que ha sido objeto de un intenso debate y de innovaciones recientes en materia de políticas, que en algunos países han tenido una buena aceptación. Existe un gran caudal de experiencia en esta esfera, adquirida por la OIT gracias a sus investigaciones, el asesoramiento que brinda en materia de políticas y las actividades de cooperación técnica. Con la puesta en común de las principales enseñanzas de estos debates y experiencias, y las orientaciones brindadas a través de una recomendación, los Estados Miembros tendrían a su disposición una importante base de referencia para evaluar sus políticas. La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto la pertinencia de una amplia gama de políticas que, por separado o en conjunto, facilitan la transición gradual a la economía formal (en ámbitos tales como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la seguridad social, las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, las oportunidades de empleo y de ingresos, la educación y el desarrollo de las competencias profesionales, el acceso a la financiación y los mercados, el cumplimiento de la ley, la política industrial, el desarrollo de infraestructuras, el registro de empresas, la promoción de las cooperativas y otras empresas de la economía social, la administración y la inspección del trabajo, un sistema de gobernanza transparente y democrático y el diálogo social). Estas políticas deben tener en cuenta todas las modalidades de trabajo informal y sus dimensiones de género y sectoriales. De los datos existentes se desprende que unas políticas bien concebidas pueden facilitar la transición gradual a la economía formal y promoverla eficazmente de manera que ofrezca nuevas oportunidades a todos los trabajadores y empresas, incluidos los de la economía informal, para incorporarse a la misma.
29. En segundo lugar, la necesidad de enfoques integrados da a entender que un nuevo instrumento destinado a facilitar la transición gradual a la economía formal contribuiría a mejorar la coherencia de las políticas en el ámbito nacional en torno a los cuatro objetivos estratégicos del empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con las cuestiones de género como tema transversal. La persistencia de una economía informal muy extendida es incompatible con la realización de avances importantes en la consecución de los objetivos del trabajo decente y mina la capacidad de las empresas para ser más productivas.
30. En tercer lugar, un nuevo instrumento ayudaría a reorientar las políticas mundiales para que se centraran en la calidad del empleo como motor del desarrollo económico. La transformación de las actividades informales en actividades formales mejora la eficiencia económica y el bienestar y, por lo tanto, contribuye a la productividad, el crecimiento sostenible y el desarrollo. Los países que realicen con éxito la transición al empleo formal contarán con una base más sólida para promover los derechos fundamentales de los trabajadores y financiar programas en favor del desarrollo y sistemas de protección social lo que, a su vez, permitirá un crecimiento económico con equidad social. Por lo tanto, la

¹⁴ Véase el párrafo 9.

elaboración de una recomendación permitiría contribuir al debate mundial de políticas en torno al marco para el desarrollo con posterioridad a 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible, que se están examinando a raíz de la celebración de la Conferencia Río+20 y de la finalización de los plazos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Valor añadido

31. En las conclusiones sobre la economía informal adoptadas por la CIT en 2002, se ampliaba el concepto de informalidad a fin de abarcar todas las formas de empleo informal. En el Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal, celebrado en 2007, se examinaron las nuevas prácticas idóneas y se pusieron de relieve las múltiples vías hacia la formalización. También se hizo hincapié en la necesidad de elaborar normas sobre los trabajadores domésticos que, entretanto, han sido adoptadas.
32. El principal valor añadido de una recomendación sería brindar orientaciones a los mandantes para que puedan abordar el problema de la economía informal de manera integral y promover la transición a la economía formal. En general, el ámbito de aplicación de las normas internacionales del trabajo no se limita a la economía formal, sino que también abarca la economía informal; de hecho, varias normas de la OIT incluyen disposiciones que se refieren específicamente a la economía informal. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones proporciona el tipo de orientaciones generales en materia de políticas que se precisan. Otras organizaciones también han hecho hincapié en la necesidad de un enfoque global, como el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).
33. Una recomendación destinada a facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal también complementaría adecuadamente el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), así como la reciente Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198). Daría seguimiento a los resultados de discusiones anteriores celebradas en el marco de la Conferencia y, en particular, a las conclusiones relativas a la economía informal, la promoción de empresas sostenibles (2007), la igualdad de género como eje del trabajo decente (2009), la administración y la inspección del trabajo (2011) y a las discusiones recurrentes sobre el empleo (2010), la protección social (seguridad social) (2011) y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012). Además, daría respuesta al llamamiento hecho en el Pacto Mundial para el Empleo en favor de los empleos de calidad como un medio sostenible para recuperarse de la crisis. Por último, podría tener importantes repercusiones a nivel mundial, en vista de los posibles efectos sobre el crecimiento sostenible de una acción concertada para abordar el problema de la economía informal a través de un conjunto de políticas bien diseñadas.

Resultado previsto

34. El instrumento contribuiría a colmar una laguna importante en las normas de la OIT. Complementaría el conjunto de instrumentos existente, en particular los relativos a la promoción del empleo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la relación de trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social y la inspección del trabajo.
35. Asimismo, permitiría a la OIT ocupar un lugar más destacado como foro mundial para debatir las prácticas idóneas en esta esfera, brindar orientaciones a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores y promover acciones concertadas para lograr un desarrollo socialmente integrador. El instrumento mejoraría los conocimientos sobre las políticas que

funcionan para abordar el problema de la economía informal. Ello es de fundamental importancia, ya que existe una demanda de estos conocimientos tanto en la OIT como a nivel mundial, principalmente de cara a la aplicación del marco para el desarrollo con posterioridad a 2015 y de los resultados de la Conferencia Río+20 y del G-20. Además, permitiría a la OIT aportar una importante contribución a los objetivos de desarrollo sostenible.

Preparación de la discusión de la Conferencia

36. En las conclusiones de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2015)¹⁵, se instaba a la OIT a organizar una reunión de expertos en torno a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal. Esta reunión podría celebrarse, como muy tarde, en mayo de 2013, a reserva de la aprobación del Consejo de Administración. Podría contribuir a la preparación de la discusión acerca de la elaboración de un posible instrumento sobre la transición gradual de la economía informal a la economía formal. Teniendo en cuenta las posiciones expresadas, este punto propuesto podría inscribirse con miras a una doble discusión, que probablemente comenzaría en la 103.ª reunión (2014) y concluiría en la 104.ª reunión (2015) de la Conferencia.
37. Con el fin de reflejar las múltiples dimensiones del tema, se crearía un grupo de trabajo de la OIT, constituido por miembros de las unidades de la sede y de las regiones, el cual se encargaría de los preparativos y, en particular, de subsanar las deficiencias en materia de investigaciones y conocimientos. Es importante aprovechar la labor emprendida por la Oficina en la esfera prioritaria de la economía informal en el marco del Programa y Presupuesto para 2014-2015 como base para la elaboración de una norma. La Oficina también debería iniciar un amplio proceso de consulta con los mandantes y, en particular, con las organizaciones que representan a los trabajadores de la economía informal.

C. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales (discusión general) (propuesta en la que se consolidan dos propuestas pendientes ante el Consejo de Administración)

Antecedentes

38. En el marco de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012, la Oficina propuso que se consolidaran las dos propuestas ya existentes sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro¹⁶ y en las zonas francas industriales¹⁷ en una única propuesta que englobase los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente. Las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos apoyaron la propuesta, que recibió un fuerte respaldo del grupo de los PIEM y del grupo de África, en particular. La secretaria del Grupo de los Trabajadores indicó que

¹⁵ OIT: Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. *Actas Provisionales* núm. 15, CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 13, c). Véase asimismo el plan de acción sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, documento GB.316/INS/5/3, párrafo 18.

¹⁶ Documento GB.313/INS/2, anexo, párrafos 20 a 34.

¹⁷ *Ibid.*, párrafos 40 a 52.

la propuesta también podría inscribirse en el orden del día de las reuniones posteriores a la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia.

39. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno examinar la propuesta a la luz de los elementos expuestos a continuación y proporcionar orientaciones acerca de su inscripción en el orden del día de la 103.ª reunión (2014) o de reuniones posteriores de la Conferencia. Habida cuenta de que el Consejo de Administración ya examinó en su día las dos propuestas iniciales, no se consideraría esta propuesta consolidada como un nuevo punto que deba ser sometido a una segunda discusión del Consejo de Administración¹⁸.

Objetivo

40. La reorganización de la producción a través de las cadenas mundiales de suministro, algunas de las cuales incluyen zonas francas industriales, ofrece numerosas oportunidades para la creación de empleo y la colaboración económica. Al mismo tiempo, este fenómeno suscita el debate acerca de sus repercusiones en la cantidad, la calidad y la distribución del empleo en el mundo. Se plantean cuestiones como el conocimiento y la maximización del potencial para generar crecimiento y empleo productivo, al tiempo que se abordan sus aspectos cualitativos y los temas relativos a la aplicación de las normas internacionales del trabajo.
41. Esta cuestión tiene una importancia cada vez mayor para los mandantes, como se refleja en las numerosas referencias que se hacen al respecto en el Pacto Mundial para el Empleo, la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) y las conclusiones de la Conferencia relativas a la promoción de empresas sostenibles (2007), la igualdad de género (2009), la administración del trabajo (2011) y los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012). Sin embargo, este tema nunca se ha abordado en la OIT en el marco de una discusión detallada.

Respuesta a las necesidades y realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

42. Las cadenas de suministro influyen considerablemente en la estructura de los mercados de productos, de servicios y de trabajo en todo el mundo y han provocado importantes cambios en la división internacional del trabajo y en los flujos comerciales. Las cadenas mundiales de suministro son uno de los principales vínculos con la economía mundial para muchos países en desarrollo, y en algunos casos han dado un fuerte impulso a la iniciativa empresarial, la creación de empleo y el crecimiento.
43. Además, las cadenas de valor sirven para divulgar el conocimiento y las tecnologías productivas entre economías que atraviesan distintas fases de desarrollo, con la consiguiente mejora del rendimiento y la productividad. Esto puede contribuir a transformar el tejido productivo y a promover un proceso de recuperación económica dinámico mediante un efecto de propagación.

¹⁸ La propuesta relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (discusión general) figura en la lista de propuestas pendientes ante el Consejo de Administración desde su 297.ª reunión (noviembre de 2006) y está siendo examinada por el actual Consejo de Administración desde su 312.ª reunión (noviembre de 2011). La propuesta relativa a las zonas francas industriales (discusión general) figura en la lista de propuestas pendientes ante el Consejo de Administración desde su 306.ª reunión (noviembre de 2009) y está siendo examinada por el actual Consejo de Administración desde su 312.ª reunión (noviembre de 2011).

44. Conscientes de esas oportunidades, muchos gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores están muy interesados en conocer mejor en qué circunstancias el fomento de las cadenas de suministro puede contribuir al crecimiento sostenible e incluyente de la economía nacional y al logro del trabajo decente para todos.
45. Está surgiendo un corpus de conocimientos que tiene por objeto informar a los mandantes de la OIT. Por ejemplo, en algunos países la inspección y administración del trabajo han perdido capacidad para abordar con éxito las necesidades y los desafíos planteados por las cadenas mundiales de suministro, mientras que otros países han sabido sacar partido de sus beneficios económicos y han mejorado las condiciones de trabajo (incluida la salud y la seguridad). Se han empleado diversas estrategias, como las medidas de fomento, la disuasión estratégica y la participación en iniciativas voluntarias, para fortalecer la función tradicional de control y mejorar el cumplimiento. El estudio de experiencias comparadas puede resultar fundamental para la elaboración de políticas. Cuando se pide a la OIT asesoramiento sobre políticas, es fundamental tener un mejor conocimiento empírico de las oportunidades y los riesgos que se plantean, así como del papel que desempeñan los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores¹⁹.
46. Las organizaciones de trabajadores, en particular, han manifestado su preocupación por los costos que la organización de la producción en torno a las cadenas de suministro podría generar para los gobiernos y la sociedad (en términos de ingresos impositivos perdidos y pagos de suministros, terrenos y otros recursos nacionales) y por la amenaza que podría suponer para los derechos de los trabajadores, incluido el diálogo social y la negociación colectiva. Para dar respuesta a estas preocupaciones, las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales han negociado diversos acuerdos marco internacionales (AMI) en los que se hace hincapié en el respeto de las normas internacionales del trabajo. Estos acuerdos marco internacionales suelen tener por objeto amparar a los trabajadores a lo largo de toda la cadena de suministro.
47. Las organizaciones de empleadores han expresado preocupación por la proliferación de códigos de conducta y regímenes de control que pueden entrañar costos añadidos y provocar incertidumbre entre las empresas, sin que necesariamente supongan una mejora de las condiciones de trabajo. Además, a los empleadores les preocupa que se pretenda que las empresas compartan responsabilidades que deberían asumir los gobiernos correspondientes.

Valor añadido

48. Si bien en las reuniones sectoriales²⁰ y en las discusiones de la Conferencia se han examinado determinados aspectos del impacto de las cadenas mundiales de suministro²¹, y a pesar de haberse celebrado una reunión tripartita sobre las zonas francas industriales hace

¹⁹ Como queda patente en las numerosas peticiones recibidas por el servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo.

²⁰ Reunión tripartita sobre la promoción de una globalización justa en el sector de los textiles y el vestido en el contexto posterior al Acuerdo Multifibras, Ginebra, 24 a 26 de octubre de 2005; Reunión tripartita sobre los efectos de las cadenas mundiales de alimentación en el empleo, Ginebra, 24 a 27 de septiembre de 2007.

²¹ Este tema se tratará en la discusión recurrente sobre el diálogo social en la reunión de 2013 de la Conferencia, pero únicamente en referencia a las repercusiones de las cadenas mundiales de suministro en el diálogo social.

más de una década²², la OIT no ha tenido la oportunidad de debatir la cuestión en su conjunto ni de abordar todos los aspectos relacionados con su mandato principal.

49. Con el fin de alentar la contribución positiva que las cadenas mundiales de suministro pueden aportar al progreso económico y social, así como de reducir y resolver las dificultades que pudieran surgir, en la discusión general sobre las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales, se tomarían en consideración los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. La discusión brindaría una ocasión excepcional para que la Conferencia haga balance del corpus de investigación existente, los riesgos y oportunidades relacionados con las cadenas mundiales de suministro y las zonas francas industriales, las opciones existentes en materia de políticas, como el fomento de las cooperativas, y las posibles vías de progreso.
50. Esta discusión serviría además para que la OIT examine las numerosas iniciativas relacionadas con las cadenas mundiales de suministro que hacen referencia a la promoción de las normas internacionales del trabajo. Entre las iniciativas recientes figuran un número cada vez mayor de acuerdos marco internacionales, la inclusión de sistemas de certificación en los acuerdos comerciales, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales y los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas. También se han puesto en marcha muchas iniciativas de entidades privadas que desean ampliar sus actividades a la esfera social, como la Organización Internacional de Normalización. Se podrían evaluar estas iniciativas con miras a elaborar una respuesta coherente en materia de políticas, a la luz de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las EMN).

Resultado previsto

51. La discusión de la Conferencia constituiría una señal inequívoca en el ámbito de las políticas para alentar a la OIT y a sus mandantes tripartitos a participar de forma más activa en la resolución de los problemas pendientes en las cadenas mundiales de suministro y las zonas francas industriales. En particular, ofrecería orientaciones a los mandantes sobre estas cuestiones e indicaría a la OIT cómo reafirmar su mandato y aprovechar las oportunidades para seguir aumentando la coherencia entre las políticas.
52. En este sentido, sería fundamental identificar posibles ámbitos para la labor interinstitucional (en función del mandato y las prioridades de cada organización multilateral) y la acción futura de la OIT (incluidos los proyectos de cooperación técnica y las alianzas de colaboración público-privadas). A raíz de lo anterior, se definiría y fortalecería el mandato de la OIT relativo a las cadenas mundiales de suministro, y se proporcionarían orientaciones para la futura labor de la OIT en el ámbito de las cadenas mundiales de suministro y las zonas francas industriales, inclusive en lo relativo a la promoción de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

Preparación de la discusión de la Conferencia

53. El informe relativo a este punto del orden del día se fundamentaría en una base de conocimientos considerable, tanto en términos de investigación como de orientaciones políticas emanadas de otras discusiones de la Conferencia, y en las enseñanzas extraídas de

²² Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, Ginebra, 28 de septiembre a 2 de octubre de 1998.

los programas de fomento del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la zonas francas industriales.

54. Con objeto de identificar las políticas, las buenas prácticas, los programas y las herramientas necesarios para lograr el empleo productivo y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales, se propone que la discusión aborde las siguientes cuestiones:

- los principales cambios estructurales, tendencias y factores de impulsión;
- las repercusiones de las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales, en la cantidad, calidad y distribución del empleo;
- las políticas y buenas prácticas para promover la integración de las PYME y otras empresas locales en las cadenas mundiales de suministro, y las estrategias para acelerar la mejora de las competencias de la mano de obra, perfeccionar los procedimientos organizativos y aumentar la productividad;
- el papel de las normas internacionales del trabajo y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- las estrategias que parten de enfoques múltiples y complementarios para lograr el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo;
- las distintas funciones y responsabilidades de los gobiernos, empleadores y trabajadores a escala nacional e internacional, incluida la relación entre el papel de los gobiernos en la aplicación de la ley, el papel de los interlocutores sociales en el diálogo social y el fomento del cumplimiento de las normas a través de iniciativas en materia de responsabilidad social de la empresa;
- las repercusiones de las cadenas mundiales de suministro en la naturaleza cambiante de las relaciones de trabajo, así como en la negociación colectiva y en el diálogo social, y
- el papel de las organizaciones internacionales que representan a empleadores y trabajadores en el ámbito mundial, así como en el plano sectorial.

Proyecto de decisión

55. En relación con el orden del día de la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia, el Consejo de Administración:

- a) ***decide celebrar una segunda discusión en su 317.ª reunión (marzo de 2013) relativa a:***
 - i) ***la propuesta de un punto de carácter normativo para complementar los convenios sobre trabajo forzoso, a la luz de los resultados de la reunión de expertos que podría celebrarse en febrero de 2013 para dar seguimiento a las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptadas por la Conferencia en su 101.ª reunión (junio de 2012);***

ii) *la propuesta de un punto de carácter normativo relativo a la facilitación de la transición gradual de la economía informal a la economía formal;*
y

b) *ha sido invitado a proporcionar orientaciones sobre la inscripción en el orden del día de un punto relativo al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales (discusión general).*

II. Propuestas que se podrían incluir en el orden del día de la 104.^a reunión (2015) de la Conferencia y de reuniones posteriores

56. A continuación se presentan las **cinco propuestas** respecto de las cuales se invitó a la Oficina a someter elementos a consideración del Consejo de Administración, bien para la inclusión de las mismas en el orden del día de la Conferencia (dos propuestas de puntos normativos y una discusión general) o para su examen más detallado a la luz del resultado de las discusiones que se celebrarán en la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia.

A. Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) *(elaboración de normas – seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier)*

Antecedentes

57. Esta cuestión normativa propuesta es uno de los puntos que han estado pendientes ante el Consejo de Administración durante varias reuniones²³. En el contexto de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012, la secretaria del Grupo de los Trabajadores expresó interés en el tema, y el grupo de África respaldó la propuesta. Se invitó a la Oficina a examinar con mayor detalle la forma en que la actividad normativa propuesta podría resultar útil en el siglo veintiuno.

58. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno considerar la propuesta a la luz de los elementos establecidos a continuación y proporcionar orientación respecto de su inclusión en el orden del día de la 104.^a reunión (2015) de la Conferencia a la mayor brevedad posible.

Finalidad

59. En 1999, el Grupo de Trabajo Cartier propuso que se sometiera a revisión la Recomendación núm. 71. Se trata de la única norma internacional del trabajo en la que se contemplan medidas específicas para promover la reconstrucción, a través del empleo, de las sociedades que salen de situaciones de conflicto. Sin embargo, las características de los conflictos y de la recuperación posterior a éstos han cambiado considerablemente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, es necesario reconsiderar la Recomendación para que se pueda aprovechar plenamente su potencial y brindar orientaciones apropiadas a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

²³ Documento GB.313/INS/2, anexo, párrafos 59-75.

Atender las necesidades y las realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

60. Desde la adopción de la Recomendación núm. 71 en 1944, se han producido importantes cambios geopolíticos que han redundado en la transformación de las características de los conflictos contemporáneos. Tras la conclusión de la Guerra Fría, han aumentado los conflictos armados internos, con frecuencia provocados por diferencias étnicas o religiosas. El ambiente general de inseguridad, sobre todo para la población civil, también es un factor nuevo, ya que tras el cese de las hostilidades siguen latentes muchas tensiones que amenazan con desencadenar nuevos enfrentamientos. Normalmente, en las situaciones posteriores a conflictos, el empleo y la generación de ingresos son sumamente importantes para la estabilidad a corto plazo, la reintegración socioeconómica y la consecución de una paz duradera. El cambio en la naturaleza de los conflictos ha hecho que este tema vuelva a ubicarse en el centro de los esfuerzos de consolidación de la paz. Por consiguiente, en diversas cumbres e instituciones se ha reiterado la importancia del trabajo decente y la necesidad de potenciar su incidencia mediante la adopción de las medidas concretas estipuladas en la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, adoptada en 2008 (en adelante, «Política de las Naciones Unidas»).

Valor añadido

61. En razón de su experiencia y su singular estructura tripartita, así como de su mandato respecto de la promoción del empleo, las normas internacionales del trabajo y la justicia social, la OIT dispone de una ventaja comparativa evidente para la promoción del empleo en situaciones posteriores a conflictos, en colaboración con otras organizaciones internacionales y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), al tiempo que se recuerda lo dispuesto en la Declaración de Filadelfia²⁴, se reconoce que la OIT ha de desempeñar una función esencial en el proceso de consolidación de la paz.
62. La cuestión de la reconstrucción, a través del empleo, de las sociedades que salen de situaciones de conflicto se ha convertido recientemente en una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas, como evidencia la Política de las Naciones Unidas. La OIT asumió el liderazgo en la elaboración de la Política de las Naciones Unidas y es uno de los actores principales en su aplicación. La adopción de una nueva norma internacional del trabajo basada en el Programa de Trabajo Decente sería una de las formas más apropiadas de poner en práctica los principios establecidos en la Política de las Naciones Unidas. La revisión de la Recomendación núm. 71, además de potenciar los esfuerzos y la credibilidad de la OIT en el ámbito de la consolidación de la paz, brindaría a la Organización una oportunidad para cumplir su compromiso en relación con la recuperación económica y social después de un conflicto, como parte de la labor más general de las Naciones Unidas.
63. Los programas que la OIT y otros interlocutores han elaborado y aplicado en los dos últimos decenios han permitido extraer lecciones importantes para favorecer la eficacia de las actividades. Además, desde 2011, un extenso grupo de asociados — entre los que figuran la OIT, el Grupo del Banco Mundial, bancos regionales y organismos y departamentos del sistema de las Naciones Unidas — han allanado el terreno para un

²⁴ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, CIT, 26.ª reunión, Filadelfia, 1944.

prometedor servicio mundial para la promoción del empleo en entornos frágiles y afectados por conflictos ²⁵.

64. A diferencia de la Política de las Naciones Unidas, en la Recomendación núm. 71 no se contempla específicamente la necesidad de adoptar, con respecto al proceso de consolidación de la paz, un enfoque por etapas y basado en prioridades. En otras palabras, los 11 principios establecidos en la Recomendación no forman parte, en sentido estricto, de un enfoque progresivo y coherente para la gestión de las crisis, sino que más bien proponen soluciones a problemas puntuales y aislados, sin distinguir entre los que requieren la adopción urgente de medidas y los que precisan una acción a largo plazo. Por el contrario, el primer principio rector de la Política de las Naciones Unidas — «actuar de manera coherente y exhaustiva» — insta a evitar las medidas «aisladas y fragmentadas», y resalta la necesidad de intervenciones multidimensionales e interdependientes.

Resultado previsto

65. Una norma internacional del trabajo actualizada que permita brindar orientación y promover la reconstrucción de sociedades en el período posterior a un conflicto mediante la generación de empleo y el diálogo social fortalecería en gran medida la eficacia de la función de la OIT en los procesos de consolidación de la paz y de resolución de crisis.

Preparación de la discusión de la Conferencia

66. Ya se dispone de una cantidad considerable de estudios y documentación sobre este tema. La Política de las Naciones Unidas y la Nota de Orientación conexas formarían parte integrante del acervo de conocimientos requerido. Asimismo, se celebrarían consultas con las Naciones Unidas en el marco de la preparación de la discusión de la Conferencia.

B. La violencia de género en el mundo del trabajo (elaboración de normas) *(Conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente adoptadas en la 98.ª reunión de la Conferencia (2009))*

Antecedentes

67. Esta propuesta tiene por objeto dar seguimiento a las conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente ²⁶, adoptadas por la Conferencia en 2009, y se somete por primera vez a la consideración del Consejo de Administración. La Oficina presentó la propuesta en el marco de las consultas tripartitas oficiosas llevadas a cabo en septiembre de 2012. En nombre de la secretaria del Grupo de los Trabajadores, se expresó el firme apoyo de este Grupo a que fuera objeto de doble discusión por la Conferencia. El grupo de África apoyó la propuesta, y el grupo de los PIEM declaró estar a favor de una discusión general sobre este tema. Las observaciones formuladas en nombre de la secretaria del Grupo de los Empleadores y de varios gobiernos indicaban en general que la cuestión de la violencia en el mundo del trabajo debía abordarse desde una perspectiva más amplia. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno celebrar

²⁵ Véase, por ejemplo, el Memorando de Entendimiento sobre el empleo en aras de la paz en el Cuerno de África, OIT-IGAD, Addis Abeba, 25 de enero de 2012.

²⁶ OIT: *Actas Provisionales* núm. 13, CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 3, 5, 45, 52, *d*) y 54 de las Conclusiones.

una primera discusión sobre la base de los elementos que figuran a continuación y proporcionar orientaciones a la Oficina sobre las medidas de seguimiento.

Objetivo

68. La violencia de género en el lugar de trabajo se manifiesta de diferentes maneras y plantea un reto de importancia fundamental a nivel mundial para la consecución del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo. En vista de que el sistema de las Naciones Unidas ha tratado la violencia de género de manera general, centrandose su examen en la violación de los derechos humanos, las situaciones de conflicto armado y la violencia doméstica²⁷, la OIT podría hacer un nuevo aporte en este ámbito dentro de la óptica de su mandato en todo cuanto se refiere al mundo del trabajo. Podría elaborarse una norma internacional del trabajo relativa a la violencia de género en el mundo del trabajo que estuviera basada en la experiencia acumulada por la OIT en su labor de asistencia a los grupos de trabajadores en situación de vulnerabilidad, quienes, sean mujeres u hombres, pueden ser víctimas de múltiples formas de discriminación. La composición tripartita de la OIT ofrece la garantía de que el contenido de toda nueva norma sobre este tema corresponda a la realidad.

Respuesta a las necesidades y realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

69. La violencia de género es una de las violaciones de los derechos humanos más frecuentes en el mundo y se produce en todos los países, en todas las etapas del desarrollo económico y en todos los contextos culturales. La necesidad imperiosa de abordar la violencia de género por motivos jurídicos se ve reforzada por razones empresariales. Los costos que supone la violencia de género para las empresas comprenden el ausentismo, el aumento de la rotación del personal, el menor rendimiento en el trabajo y la disminución de la productividad. En lo que respecta a los trabajadores, la violencia de género puede causar tensión emocional, pérdida de motivación, el aumento de accidentes y discapacidades, o incluso la muerte. La violencia en el trabajo también puede dar lugar a una imagen pública negativa, así como al pago de honorarios legales, costas procesales, multas o compensaciones en caso de acuerdo, y al aumento de las primas de los seguros.
70. La violencia en el lugar de trabajo es un problema grave en el mundo del trabajo de hoy. Está relacionada con las modificaciones de la organización del trabajo, la intensidad del trabajo, la volatilidad de los ingresos y el empleo, el cambio progresivo hacia una economía de servicios y las consecuencias de la crisis económica, todo lo cual tiene una importante dimensión de género. Para ser eficaces, las medidas correctivas o de prevención relativas a la violencia en el trabajo han de tener en cuenta las distintas formas en que dicha violencia afecta a las mujeres y los hombres, que ocupan diferentes nichos en los mercados de trabajo y las economías nacionales.
71. En las conclusiones relativas a la igualdad de género como eje del trabajo decente adoptadas por la CIT en 2009, se insta a la prohibición de la violencia de género en el lugar de trabajo y a la aplicación de políticas, programas, leyes y otras medidas para prevenirla.

²⁷ Por ejemplo, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993; Campaña del Secretario General «Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres»; Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, tema prioritario: *La eliminación y la prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas*, 57.º período de sesiones, Nueva York, 4-15 de marzo de 2013.

Se recuerda que el lugar de trabajo es un espacio propicio para las actividades de prevención mediante la educación de las mujeres y los hombres sobre la naturaleza discriminatoria del acoso y sus consecuencias en la productividad y la salud. La violencia de género debería abordarse mediante el diálogo social, con inclusión de la negociación colectiva, según corresponda, a nivel empresarial, sectorial o nacional. Se solicita a los gobiernos que elaboren indicadores de igualdad de género que incluyan la violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo. Se pide a la OIT que fortalezca la capacidad de los estadísticos del trabajo, mejore los sistemas de información sobre el mercado de trabajo en esferas como la violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo, elabore y dé a conocer herramientas y emprenda investigaciones para prevenir y eliminar el acoso sexual de las mujeres y los hombres y la violencia contra la mujer en el trabajo ²⁸.

72. Actualmente, la OIT proporciona asistencia, por medio de las actividades de cooperación técnica, a los mandantes que necesitan apoyo para luchar contra la violencia de género, el acoso sexual y psicológico y los efectos indirectos de la violencia doméstica. Se ha prestado apoyo, entre otros grupos, a los trabajadores de las fábricas, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y las mujeres que forman parte de programas de restablecimiento de la paz.

Valor añadido

73. Tradicionalmente, la OIT ha abordado la cuestión de la violencia contra las mujeres a través del control de la aplicación de las normas vigentes en materia de igualdad de género y, en particular, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El artículo 20, 3) del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), insta a tomar medidas para garantizar la protección contra el acoso sexual. Las normas recientes que se refieren explícitamente a la violencia de género son el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) ²⁹, y la Recomendación núm. 200 ³⁰.
74. Si bien en el corpus normativo de la OIT, el material de formación y la labor en curso se aborda el acoso sexual en el lugar de trabajo, en el enfoque de la OIT persisten ciertas carencias que, de considerarse, complementarían el conjunto de normas internacionales y regionales relativas a los derechos humanos que tienen en cuenta la violencia de género. No se trata únicamente de discriminación, dado que la violencia de género también está relacionada con temas socioeconómicos y jurídicos, la seguridad y la salud en el trabajo y la educación. Como tal, debe abordarse en el marco de un enfoque integral que abarque los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente.

Resultado previsto

75. La adopción de un convenio y una recomendación de la OIT sobre la violencia de género en el mundo del trabajo serviría de base para que los trabajadores, las estructuras de dirección y sus respectivas organizaciones tomen medidas para prevenir y dar solución al problema de la violencia de género en el mundo del trabajo, ya que el lugar de trabajo ofrece un contexto único para abordar esta cuestión. Los instrumentos proporcionarían orientaciones para la adecuada formulación de los convenios colectivos, las políticas de recursos humanos de las empresas, las políticas sobre violencia de género, las políticas

²⁸ OIT: *Actas Provisionales* núm. 13, *op. cit.*, párrafos 5, 45, 52 y 54, de las Conclusiones.

²⁹ Artículo 5.

³⁰ Párrafo 14, c).

sindicales, los programas en el lugar de trabajo y los programas de apoyo, y para que los gobiernos adoptaran respuestas de política y medidas legislativas apropiadas. Los mecanismos de diálogo y los convenios de negociación colectiva deberían considerarse elementos fundamentales de este proceso. La presencia de la OIT en las regiones ofrece la oportunidad de supervisar las medidas adoptadas para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas que han tenido una influencia positiva en la participación de ambos sexos en el mercado de trabajo, y de informar al respecto.

Preparación de la discusión de la Conferencia

76. Las actividades de investigación y promoción llevadas a cabo por la Oficina sobre este tema ofrecerían una base apropiada para la preparación de la discusión sobre la violencia de género. Esta se fundaría en los materiales e informes³¹ en los que se ponen de relieve las estrategias de prevención y las respuestas más eficaces y se señalan las deficiencias y los desafíos que plantea la obtención de las respuestas más adecuadas, con el fin de desarrollar un enfoque integral para la prevención de la violencia de género basado en el Programa de Trabajo Decente. Las consultas con la Organización de las Naciones Unidas, otros organismos especializados y otras organizaciones internacionales públicas y los comentarios aportados por éstos también formarían parte de la preparación de la discusión de la Conferencia.

C. Construir un mundo del trabajo diverso e incluyente (discusión general) (propuesta basada en una sugerencia formulada por la secretaria del Grupo de los Empleadores)

Antecedentes

77. Esta es la primera vez que se presenta tal propuesta al Consejo de Administración. Partió de una sugerencia formulada en el marco de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012 por la secretaria del Grupo de los Empleadores, que sostuvo que se trataba de un ámbito fundamental que debía abordarse en la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia. Varios gobiernos expresaron su apoyo, incluidos los del grupo de África. La secretaria del Grupo de los Trabajadores insistió en que se debería considerar la cuestión en términos de integración. En este contexto, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno celebrar una primera discusión sobre la base de los elementos que se exponen a continuación y proporcionar orientaciones a la Oficina sobre las medidas de seguimiento.

Objetivo

78. Una discusión general que verse sobre la construcción de un mundo del trabajo diverso e incluyente examinaría cómo aprovechar eficazmente las posibilidades de empleo y los beneficios de una fuerza de trabajo más diversa. Se detendría en cómo integrar en el mundo del trabajo grupos diferentes, de difícil acceso y marginados por motivos de género, discapacidad, edad, raza, etnia, ascendencia nacional, nacionalidad, religión, orientación sexual y estado serológico respecto del VIH y del sida, como medio de promover el trabajo decente a través de lugares de trabajo más incluyentes, acogedores, eficaces y competitivos. La discusión se centraría en la inclusión, la igualdad de oportunidades y de trato, y las enormes posibilidades que brindan estos factores para lograr: una mayor creación de empleos gracias a una mayor creatividad y mejor trabajo en equipo; la

³¹ Véase, por ejemplo, OIT: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography* (Ginebra, 2011).

ampliación del empleo a grupos a menudo excluidos; importantes ventajas operativas y económicas para los trabajadores, los empleadores y sus clientes; y la promoción de prácticas de empleo no discriminatorias.

Respuesta a las necesidades y realidades de los mandantes a la luz de los objetivos estratégicos de la OIT

79. Factores como la creciente globalización, el cambio demográfico, la migración, el multiculturalismo, los costos económicos de la exclusión y la creciente atención que se presta a los derechos humanos y a la responsabilidad social de la empresa están contribuyendo a que haya un mayor interés en la inclusión y el aumento de oportunidades en el lugar de trabajo. Los países de todas las regiones y en diferentes fases de desarrollo se ven confrontados a la realidad del envejecimiento de la población y del desempleo de los jóvenes. Las tasas de desempleo son superiores para los trabajadores jóvenes y de edad. Aproximadamente el 15 por ciento de la población mundial, es decir, mil millones de personas, presenta alguna forma de discapacidad, lo que significa que las personas con discapacidades constituyen el mayor grupo minoritario del mundo³². De ellas, se estima que 785 millones están en edad de trabajar. Las mujeres, que representan la mitad de la población mundial y el 40 por ciento de la fuerza de trabajo del mundo, están bien preparadas y sus expectativas de participar plenamente y de manera significativa en el mercado de trabajo son cada vez mayores. Los trabajadores migrantes, que representan entre el 8 y el 20 por ciento de la fuerza de trabajo, pertenecen a menudo a minorías étnicas o religiosas y suelen afrontar mayores obstáculos en el mercado de trabajo. Los pueblos indígenas están afectados por altas tasas de desempleo y experimentan dificultades para acceder a oportunidades de empleo en el sector formal. Es necesario responder de manera rápida e integral a estas tendencias incipientes orientadas a promover y garantizar la igualdad de trato y oportunidades de empleo pleno, productivo y decente para todos. Las empresas están utilizando el concepto de diversidad sobre la base de las normas de la OIT en materia de igualdad de remuneración, igualdad de oportunidades y de trato, trabajadores con responsabilidades familiares, la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad y el VIH y el sida. Los gobiernos, así como las empresas y los sindicatos (por ejemplo, a través de convenios colectivos), utilizan estrategias y adoptan políticas para aplicar prácticas no discriminatorias y promover la igualdad de oportunidades y de trato. Los sindicatos defienden una mayor diversidad en el lugar de trabajo basada en la no discriminación y los gobiernos, confrontados a rápidas transiciones demográficas, están promoviendo la contratación de una fuerza de trabajo más diversa para solucionar el problema de la escasez de mano de obra. La gestión eficaz de la diversidad e inclusión puede contribuir a modificar las actitudes, a asegurar que se reconozcan las prácticas discriminatorias y a encontrar la manera de erradicarlas.

Valor añadido

80. Un mundo del trabajo diverso y más incluyente redundaría en una mayor cohesión social y mejoraría el bienestar y la productividad, además de combatir la marginación y la exclusión de categorías sociales vulnerables. Los mandantes tripartitos, a través del diálogo social, son los más indicados para abordar la cuestión desde las perspectivas de la justicia social, socioeconómicas y empresariales. De esta manera, pueden tratar el tema de manera constructiva y positiva y llegar a conclusiones que promuevan una fuerza de trabajo más diversa, sobre la base de las realidades económicas y el respeto de las normas internacionales. Además, los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de

³² OMS/Banco Mundial: *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, 2011).

empleadores y de trabajadores pueden aportar una contribución decisiva a través de su experiencia y conocimientos de las necesidades y de las prácticas óptimas.

Resultado previsto

81. Una discusión general sobre el tema en la reunión de la Conferencia brindaría la oportunidad de participar en las reflexiones y los diálogos actuales al respecto, y de formular conclusiones que proporcionarían un marco general para el examen de dichas cuestiones. Asimismo, permitiría señalar orientaciones concretas y las próximas medidas que han de adoptar la Oficina y los mandantes y, en el marco del sistema multilateral, aprovechar de manera más eficaz el potencial que presenta la diversidad.

Preparación de la discusión de la Conferencia

82. La preparación de una discusión general entrañaría el examen y análisis de un acervo heterogéneo de conocimientos sobre el tema procedentes de diversas regiones y sectores, y la consideración de distintas dimensiones de la diversidad. La Oficina ya ha emprendido estudios importantes sobre la aplicación de sus normas en materia de igualdad³³, y cuenta con una amplia base de datos sobre las leyes y políticas nacionales en materia de no discriminación e igualdad. Las conclusiones sobre la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptadas por la Conferencia en 2009, constituyen un punto de referencia sólido para la discusión, y el resultado de la discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico en la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia debería servir de base para abordar la cuestión del envejecimiento en un contexto de diversidad.
83. Se están realizando investigaciones sobre numerosos motivos de discriminación, como el género, la orientación sexual y la nacionalidad. Se están preparando también orientaciones dirigidas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para el establecimiento y la aplicación de políticas sobre la diversidad étnica en el lugar de trabajo. Está previsto que se elabore material de formación y se celebren talleres regionales en materia de género y diversidad para los empleadores en el curso del presente bienio y la Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT ya ha empezado a volcarse en la cuestión de la inclusión de la discapacidad en el lugar de trabajo junto con empresas multinacionales y organizaciones de empleadores. Sin embargo, deberán realizarse más investigaciones sobre el impacto y los beneficios económicos y empresariales de la diversidad cultural y el papel de las relaciones laborales al respecto.

D. Dos propuestas para examinar con detenimiento a la luz de los resultados de las discusiones de la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia

84. Las dos propuestas están relacionadas con: 1) la solución de conflictos laborales, y 2) la transición del mundo del trabajo hacia una economía con bajos niveles de emisiones de carbono. Si se toman en cuenta ambas propuestas, se les aplicaría el enfoque adoptado

³³ Véase, por ejemplo, OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Ginebra, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo, Informe III (Parte 1B), CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012; *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, CIT, 101.ª reunión, Ginebra, 2012; y los Informes Globales sobre la igualdad en el trabajo presentados con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 2003, 2007 y 2011.

recientemente por el Consejo de Administración ³⁴, que consiste en dejar abierta la posibilidad de inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia y posponer la decisión al respecto, como ocurre en el presente caso, a la luz de los resultados de las discusiones que se celebren en la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia. Se invita al Consejo de Administración a examinar las dos propuestas y a dar orientaciones a la Oficina acerca de los preparativos de la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia en relación con la discusión recurrente sobre el diálogo social y con la discusión general sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes.

Una propuesta relativa a la solución de conflictos laborales *(coordinación con los resultados de la discusión recurrente sobre diálogo social)*

- 85.** En el contexto de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en septiembre de 2012 se presentaron tres propuestas conexas. La primera fue presentada por la secretaria del Grupo de los Empleadores con vistas a una discusión general y se titulaba: «solución de conflictos: promover mecanismos eficaces de solución de conflictos». La segunda fue presentada por la secretaria del Grupo de los Trabajadores con vistas a la formulación de normas que prevean principios rectores en materia de conflictos laborales para permitir la solución efectiva y rápida de estos conflictos, a la luz de la discusión recurrente de 2012 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. También se indicó que esta cuestión se podía examinar a la luz de los resultados de la discusión recurrente sobre el diálogo social en 2013. La tercera propuesta ya estaba pendiente ante el Consejo de Administración y estaba relacionada con un punto propuesto para promover relaciones laborales armoniosas a través de la prevención y la solución de los conflictos laborales, con vistas a una discusión general para dar seguimiento a las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier ³⁵. La Oficina opinó que este tema tal vez se podría abordar en primer lugar en el marco de la discusión recurrente de 2013 sobre diálogo social. El grupo de los PIEM y varios gobiernos apoyaron esta propuesta. También se propuso reformular y refundir estas tres propuestas, porque aun siendo diferentes, guardaban similitudes.
- 86.** Está claro que esta cuestión ha suscitado gran interés entre los mandantes de la OIT. Los procedimientos y mecanismos para la prevención y la solución efectiva de conflictos laborales (con inclusión de los tribunales y los mecanismos de conciliación, mediación y arbitraje) son necesarios para hacer realidad la justicia social, y para que las relaciones laborales sean estables y productivas y los mercados de trabajo funcionen correctamente.
- 87.** Parece haber acuerdo para seguir examinado esta propuesta con vistas a su posible inscripción en el orden del día de la Conferencia a la luz de los resultados de la discusión recurrente sobre el diálogo social de 2013. Hay cada vez más ejemplos de que se están introduciendo innovaciones importantes en el plano nacional, con inclusión de la creación y fortalecimiento de tribunales laborales especiales, la modernización de sus procedimientos, la integración de otros procedimientos de solución de diferencias (por ejemplo, de conciliación y mediación) y la elaboración de nuevos enfoques por parte de los trabajadores y los empleadores a través de la negociación colectiva. El informe para la discusión recurrente de 2013 sobre el diálogo social proporciona una oportunidad importante para examinar las tendencias e innovaciones e identificar políticas y prácticas que apoyen la prevención efectiva y la solución de conflictos laborales. Esto incluye el hecho de garantizar el acceso a procedimientos sencillos, la importancia de contar con procedimientos rápidos y justos, así como la eficacia en relación con los costos y

³⁴ Véase la Parte III de dicho documento (párrafos 91-97).

³⁵ Documento GB.313/INS/2, anexo, párrafos 76-86.

competencia para abordar conflictos laborales que requieren conocimientos especializados. La discusión de esta propuesta en el Consejo de Administración podría servir de base para llevar a cabo un examen sustantivo de esta cuestión durante la discusión recurrente y brindar orientación para determinar si debería examinarse con más detenimiento la elaboración de principios rectores para la solución efectiva de conflictos laborales.

Una propuesta de convenio (complementado por una recomendación) sobre la transición del mundo del trabajo hacia una economía con bajos niveles de emisiones de carbono
(coordinación con el resultado de la discusión recurrente sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes)

88. La secretaría del Grupo de los Trabajadores hizo la propuesta en el contexto de las consultas tripartitas oficiosas de septiembre de 2012, e indicó que debería examinarse detenidamente a la luz de los resultados de la discusión general sobre desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes en la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia. Se recalcó que la posible elaboración de un nuevo instrumento de la OIT sería oportuna para brindar orientación a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la manera de reforzar la protección del medio ambiente consolidando las medidas sociales y económicas necesarias para facilitar la transición hacia un desarrollo sostenible. El instrumento definiría con mayor precisión las políticas necesarias para garantizar que se adopten únicamente disposiciones de carácter transitorio en el mundo del trabajo e indicaría las normas internacionales del trabajo que podrían servir de guía para las actividades relativas a estas diferentes políticas.
89. El informe preparado por la Oficina para la discusión general de 2013 abordará la cuestión de la transición hacia una economía verde, sostenible y con bajos niveles de emisiones de carbono. Explorará las oportunidades y posibles desafíos y riesgos para el empleo, la seguridad y salud en el trabajo, las condiciones de trabajo, la equidad social y los derechos laborales. Pondrá de relieve las políticas, así como las disposiciones y prácticas institucionales más eficaces para la gestión de los riesgos y problemas que se plantean a las empresas. El informe propondrá medidas destinadas a ayudar a mejorar la resiliencia de las empresas y a garantizar una transición justa para los trabajadores. También examinará la pertinencia y el potencial de la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones vigentes de la OIT a efectos de apoyar la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Esto incluirá los ocho convenios fundamentales, los cuatro convenios sobre gobernanza, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y toda una gama de instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, tendrá en cuenta las conclusiones de la Conferencia relativas a la promoción de empresas sostenibles³⁶ y las conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo³⁷. Se explorarán diferentes maneras de aprovechar mejor los instrumentos vigentes de la OIT en el marco de una política única a fin de obtener mejores resultados en términos de oportunidades de trabajo decente, inclusión e igualdad en la transición hacia una economía verde con bajos niveles de emisiones de carbono. El informe y el resultado de la discusión general podrían proporcionar orientaciones sobre la manera en que la Conferencia podría llevar adelante esta labor, incluida una revisión del corpus actual de normas internacionales del trabajo a fin de determinar si es necesario complementarlas con un nuevo instrumento. Al igual que

³⁶ OIT, *Actas Provisionales* núm. 15, CIT, 96.^a reunión, Ginebra, 2007, página 103.

³⁷ OIT, *Actas Provisionales* núm. 16, CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 2008, página 53.

en el caso del posible nuevo instrumento sobre la economía informal, la OIT estaría así en mejores condiciones para aportar una contribución al marco para el desarrollo con posterioridad a 2015, y un posible nuevo conjunto de objetivos, indicadores y metas en materia de desarrollo sostenible basados en los resultados de la Cumbre Río+20. Se deberá tener debidamente en cuenta la evolución respecto de esta cuestión.

Proyecto de decisión

90. En relación con el orden del día de las futuras reuniones de la Conferencia:

- a) *se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientación sobre:*
 - i) *la inscripción en el orden del día de la 104.ª reunión (2015) de la Conferencia, de la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (elaboración de normas), teniendo en cuenta su pertinencia para la discusión recurrente sobre el empleo de 2014;*
 - ii) *todas las medidas de seguimiento que sean necesarias en relación con: una propuesta relativa a un punto normativo sobre la violencia de género en el mundo del trabajo; y un punto sobre la creación de un mundo del trabajo diverso e incluyente (discusión general); y*
- b) *el Consejo de Administración pospone el examen de las propuestas acerca de una resolución sobre la solución de conflictos laborales y de un convenio (complementado con una recomendación) sobre la transición del mundo del trabajo hacia una economía con bajos niveles de emisiones de carbono en espera de los resultados de las discusiones correspondientes en la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia.*

III. Actualización del proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia

Consultas sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia

91. En la 312.ª reunión (noviembre de 2011) del Consejo de Administración se inició un proceso de consulta sobre el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia³⁸. En el curso del pasado año, el grupo consultivo tripartito³⁹ celebró una serie de consultas sobre la cuestión del orden del día de la reunión de la Conferencia, tanto consultas específicas como en el marco de discusiones relativas a la reforma de la Conferencia. Las discusiones abarcaron la selección de los puntos del orden del día de la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia y la cuestión general del proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia.

³⁸ Documentos GB.312/PV, párrafo 15 y GB.312/WP/GBC/1.

³⁹ Véase párrafo 19 de la Nota introductoria del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

92. A raíz de las consultas tripartitas oficiosas celebradas en febrero de 2012⁴⁰, se examinó la cuestión del proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia durante las consultas celebradas en mayo de 2012 y se siguieron intercambiando opiniones durante las consultas celebradas el 20 de septiembre de 2012. El grupo consultivo tripartito tomó nota de estas discusiones durante las consultas tripartitas oficiosas celebradas el 15 de octubre sobre la reforma de la Conferencia.

Evolución reciente de la práctica relativa al establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia

93. De entrada, conviene observar que sólo se pueden lograr mejoras sostenibles en el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia si los cambios que se introduzcan al respecto tienen en cuenta el resultado de las discusiones de la reforma de la Conferencia y están en consonancia con él. Debería adoptarse también un enfoque integral con respecto a las implicaciones institucionales y de procedimiento derivadas del establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia, que se apoye en un consenso sobre la política normativa de la OIT, incluido el mecanismo de examen de las normas (MEN).
94. El sistema de discusiones recurrentes establecido en virtud de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social ya ha contribuido, como estaba previsto, a simplificar el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia. La tarea de establecer el orden del día de la reunión de la Conferencia se ha visto facilitada por la inclusión de una discusión recurrente en el orden del día de cada reunión de la Conferencia correspondiente al actual ciclo de siete años establecido para las discusiones recurrentes. Esto también ha sido de gran ayuda en la planificación de las labores preparatorias para estas discusiones de la Conferencia. Como se recordó durante las consultas celebradas en septiembre de 2012, el resultado de las discusiones recurrentes podría también facilitar la identificación de puntos para futuras reuniones de la Conferencia. Tal ha sido el caso de la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). En este documento se presentan propuestas para el seguimiento de las conclusiones de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las conclusiones de la discusión recurrente sobre el empleo. En las consultas sobre la reforma de la Conferencia celebradas en octubre de 2012 se apoyó que se considerase la aplicación de medidas para cumplir más plenamente el objetivo específico de las discusiones recurrentes con arreglo a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.
95. El objetivo de las consultas tripartitas oficiosas sobre el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia es facilitar la discusión en el seno del Consejo de Administración y mejorar la eficacia del proceso al proporcionar orientaciones estructuradas y oportunas a la Oficina para la preparación de las respectivas discusiones. Sin embargo, es evidente que no sustituyen a las discusiones oficiales ni a las decisiones del Consejo de Administración, que sigue encargándose de decidir los puntos que se han de seleccionar para el orden del día de la reunión de la Conferencia. Puede que sea necesario seguir examinando las modalidades y frecuencia de estas consultas tripartitas oficiosas para asegurarse de que se desarrollen de manera eficaz, transparente y oportuna.
96. Asimismo, se están tomando medidas para mejorar la función que cumple la Oficina. Las consultas tripartitas oficiosas garantizan que la Oficina responde a las propuestas formuladas por los mandantes. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la coherencia, la coordinación y la colaboración en toda la Oficina, tanto en la selección de los puntos propuestos para el examen por el Consejo de Administración como en la preparación de las

⁴⁰ Documento GB.313/INS/2, párrafos 9 a 12.

discusiones de la Conferencia sobre los puntos seleccionados. Evidentemente, el orden del día de la reunión de la Conferencia es un tema con respecto al cual la Oficina tendrá que trabajar conjuntamente y de manera más coherente. Se están examinando los dispositivos y procesos internos conexos, en consonancia con las actuales reformas de la Oficina.

97. Por último, ha evolucionado la práctica del Consejo de Administración en relación con el calendario de sus decisiones. En las consultas tripartitas oficiosas celebradas en febrero de 2012 y durante la 313.^a reunión (marzo de 2012) del Consejo de Administración se propuso que, por regla general, se debería dejar un espacio abierto en el orden del día de la reunión pertinente de la Conferencia hasta la reunión de junio del Consejo de Administración⁴¹, a fin de tener la posibilidad de seleccionar un punto como seguimiento de las labores de una de las comisiones técnicas de la Conferencia, incluida la comisión para la discusión recurrente, o un tema de actualidad que requiera un examen urgente. El Consejo de Administración ya ha adoptado este enfoque en dos ocasiones⁴². Sin embargo, también se reconoció que el calendario de las decisiones finales sobre los puntos del orden del día debía tener en cuenta no sólo la conveniencia de tratar cuestiones de actualidad importantes, sino también la necesidad de contar con tiempo suficiente para la preparación, en particular por lo que respecta a los puntos de carácter normativo.

Proyecto de decisión

98. *En relación con el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia, el Consejo de Administración solicita a la Oficina que:*
- a) *adopte las medidas apropiadas para proseguir las consultas tripartitas oficiosas sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia así como sobre la selección de puntos del orden del día para futuras reuniones de la Conferencia, teniendo debidamente en cuenta los comentarios y propuestas que se formulen en su 316.^a reunión (noviembre de 2012);*
 - b) *prepare un documento sobre el proceso para el establecimiento del orden del día de la reunión de la Conferencia a fin de poderlo examinar en su 317.^a reunión (marzo de 2013).*

⁴¹ Documento GB.313/INS/2, párrafo 9.

⁴² En su 310.^a reunión (marzo de 2011), el Consejo de Administración decidió que el segundo punto de carácter técnico que completaría el orden del día de la 101.^a reunión (2012) de la Conferencia sería seleccionado por el Consejo de Administración en su 311.^a reunión (junio de 2011) después de la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) que tendría lugar en la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia. De esta manera, el Consejo de Administración pudo inscribir un punto de carácter normativo en el orden del día de la 101.^a reunión (2012) de la Conferencia. Además, como se indicó anteriormente, se ha dejado un espacio abierto en el orden del día de la 103.^a reunión (2014) para tener la posibilidad de seleccionar un punto como seguimiento a las discusiones que se celebren en el marco de la 101.^a reunión (2012).