



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras posibles de las actividades
normativas de la OIT**

**La función de las normas en relación
con el logro de los objetivos de la OIT**

Indice

	<i>Página</i>
1. Generalidades.....	1
2. La necesidad de un compromiso común	2
3. Cuestiones específicas propuestas con miras a una discusión más pormenorizada	3
Anexo. Actividades normativas de la OIT: lista de cuestiones que podrían abordarse.....	7

«[...] todas las instituciones y estructuras orgánicas cada cierto tiempo, y cuando fuera necesario, reforzarlas para cerciorarse de que sus actividades siguen correspondiendo a las necesidades de sus miembros en un entorno cambiante»¹

1. Generalidades

1. Durante el decenio de 1990, la Organización Internacional del Trabajo examinó en varias ocasiones las actividades relativas a las normas internacionales del trabajo. En noviembre de 1993, el Consejo de Administración decidió ajustar los ciclos para la presentación de memorias sobre los convenios ratificados². Desde 1995, la Conferencia Internacional del Trabajo ha examinado tres Memorias del Director General referentes a la mejora de las actividades normativas de la OIT³; paralelamente prosiguieron los trabajos relativos a las cuestiones normativas y la revisión de las normas en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración⁴. Asimismo, para que la Conferencia pudiera derogar o retirar los convenios o recomendaciones obsoletos, en su 85.ª reunión (junio de 1997) la Conferencia adoptó una enmienda a la Constitución de la OIT⁵ y al Reglamento de la Conferencia⁶. Las discusiones y negociaciones que concluyeron en 1998 con la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento son fruto de este proceso. Se ha solicitado también una revisión de la forma en que funcionan los mecanismos de control de las normas.
2. El Consejo de Administración no ha tenido aún tiempo suficiente para proceder a una discusión exhaustiva de las cuestiones relativas a las normas. Asimismo, ha quedado en evidencia que los intentos aislados para abordar aspectos específicos de la actividad normativa de la OIT sin proceder antes a esa discusión — en caso de que sea posible —

¹ Resolución sobre el 75.º aniversario de la OIT y su orientación futura, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 81.ª reunión, 1994.

² Documento GB.258/6/19, párrafos 1 a 40.

³ *Preservar los valores, promover el cambio — la justicia social en una economía que se mundializa: un programa para la OIT*, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994; *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997, y *Trabajo Decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999.

⁴ El Consejo de Administración constituyó un Grupo de Trabajo (de la LILS) sobre política de revisión de normas (documento GB.262/9/2, párrafo 53). Véase también el documento GB.262/LILS/3.

⁵ *Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997. Esta enmienda constitucional aún no ha entrado en vigor.

⁶ Artículo 45bis del Reglamento de la Conferencia. La cuestión del retiro de cinco convenios que no han entrado en vigor figura en el orden del día de la 88.ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo, y el Consejo de Administración examinará en su presente reunión una propuesta para incluir en el orden del día de la 90.ª reunión (2002) de la Conferencia la cuestión del retiro de 20 recomendaciones (documento GB.277/2/2 (Rev.1)).

tienen sólo un éxito limitado. Además, la reestructuración de las actividades de acuerdo con los cuatro objetivos estratégicos enunciados en la Memoria titulada *Trabajo Decente* requiere un nuevo examen de la función de las normas en este contexto dinámico.

3. El presente documento recoge los diferentes puntos de vista expresados por los mandantes en los últimos años durante discusiones celebradas en las reuniones de la Conferencia, el Consejo de Administración y la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, la más reciente de las cuales tuvo lugar en Ginebra el 4 de febrero de 2000. No es un resumen, ni tampoco pretende ser un documento de política. Se trata, en primer lugar, de lo que podría calificarse como una cuestión de *confianza*: la forma de establecer un marco para la revisión en el cual el resultado del proceso no sea una mera *suma cero*, sino un marco en el cual se incorpore un *valor añadido* desde el punto de vista de los mandantes tripartitos. En el documento se reseñan pues las cuestiones que podrían abarcarse en esa revisión.
4. Cualquier decisión que se tome en este sentido debe basarse en hechos y no en observaciones subjetivas. La información actualizada y los estudios de situaciones concretas, por ejemplo con respecto a las ratificaciones, constituirían pues importantes componentes de una revisión al respecto.

2. La necesidad de un compromiso común

5. Parece necesario que haya en primer lugar una comprensión común a todos los mandantes del papel fundamental de las actividades normativas de la OIT para plasmar en los hechos los objetivos constitucionales de la Organización, tal como se indica en la Memoria titulada *Trabajo Decente*. No se trata de saber *si se debe o no* proseguir la labor normativa, sino de *cómo* ésta puede contribuir de la manera más eficaz posible a la consecución de esos objetivos y al logro de resultados que puedan medirse. Una clara comprensión de estos términos podría constituir uno de los elementos fundamentales para la creación del clima de confianza que es esencial para una revisión general: la reafirmación de un compromiso común de los mandantes de mejorar las actividades y los procedimientos normativos existentes. Esto implicaría también ponerse de acuerdo sobre la necesidad de reforzar y no debilitar las actividades que han resultado fructíferas con miras al logro de los objetivos de la Organización.
6. Un segundo elemento de base podría consistir en el reconocimiento de que las necesidades existentes y emergentes, una vez que han sido claramente determinadas, pueden abordarse de manera eficaz mediante las normas internacionales del trabajo. Esto podría dar lugar a una revisión de los instrumentos existentes, o bien a la adopción de otros totalmente nuevos.
7. El reconocimiento de la importancia de los convenios internacionales del trabajo como fuente única e irremplazable de obligaciones sujetas a diversos tipos de procedimientos de control podría ser asimismo un tercer elemento de base. De esta forma, resulta más fácil reconocer la contribución que otros instrumentos puedan hacer al logro de los objetivos de la Organización. Las recomendaciones pueden complementar los convenios, ampliando así sus efectos, o bien pueden preparar el terreno para la adopción de nuevos convenios mediante un proceso de maduración. Las recomendaciones pueden también abrir el camino para la ratificación de convenios existentes promoviendo sus principios, ya sea por separado o en una recopilación, posiblemente en torno a los cuatro objetivos estratégicos. Además, en las recomendaciones se pueden incluir detalles que no sería adecuado enunciar en un convenio pero que proporcionan puntos de referencia complementarios para la legislación y la práctica nacionales.

8. Aunque no tienen un carácter vinculante desde el punto de vista jurídico, las recomendaciones son una expresión de la autoridad de la Conferencia Internacional del Trabajo y pueden desempeñar un papel eficaz en la promoción de los objetivos de la Organización. Las líneas directrices, los repertorios de recomendaciones prácticas y otros tipos de instrumentos relativos a las mejores prácticas pueden servir también para complementar la protección que proporcionan los convenios.
9. En un clima de buena fe y un entorno en que prevalezca un enfoque constructivo, estos elementos de base deberían permitir que la revisión prevista supere cualquier malentendido que pueda subsistir.

3. Cuestiones específicas propuestas con miras a una discusión más pormenorizada

10. Las actividades normativas consideradas en el sentido más amplio del término abarcan tanto la elaboración de normas, como la supervisión, la asistencia y la promoción de las mismas ⁷. Se requerirá un enfoque global para garantizar que el proceso de revisión aporte un *valor añadido* desde el punto de vista de todos los componentes de los mandantes tripartitos de la OIT. Hay una serie de cuestiones cuya discusión podría hacer posible avanzar posteriormente en una revisión más exhaustiva y dinámica de la función de las normas en la consecución de los objetivos de la OIT. En noviembre de 2000, se podrían presentar al Consejo de Administración propuestas específicas para el examen de estas cuestiones y las medidas que podrían formarse al respecto en un determinado lapso de tiempo.
11. Algunos mandantes están firmemente decididos a mantener el ritmo actual de elaboración de normas. Otros consideran de primordial importancia la necesidad de que la elaboración de nuevas normas se base en un amplio *consenso* acerca de sus objetivos y su contenido. La necesidad de mantener y mejorar la calidad de las normas es un hecho que destacan todos con frecuencia. Parece pues esencial examinar la eficacia del proceso de elaboración de normas a fin de garantizar que las decisiones que se tomen para examinar instrumentos se basen en una opinión común en cuanto a la necesidad de hacerlo, y en una comprensión general de la forma en que los nuevos instrumentos podrían contribuir a superar dicha necesidad. Este tema puede ser delicado: aunque todos deseen lograr un consenso, la exigencia de una total unanimidad se convertiría en un obstáculo en la práctica. Por consiguiente, si se puede llegar a un acuerdo para emprender una labor normativa sobre una determinada cuestión, esto debe implicar el compromiso por parte de todos los interesados de obrar de buena fe para alcanzar un resultado razonable.
12. Tal vez sería útil esforzarse por mejorar la forma en que *maduran* los temas que pueden ser objeto de nuevas normas. Los objetivos estratégicos de la Organización y los temas de interés común para todos los sectores, esto es, las cuestiones de género y el desarrollo, son cruciales para determinar las necesidades más urgentes. Previo análisis de las normas existentes a la luz de estas consideraciones, se podría prever que los temas que requieran aparentemente más atención desde el punto de vista normativo constituyan una reserva de cuestiones que se revisarían periódicamente. Una vez que se haya determinado que un

⁷ En los párrafos siguientes se procuran esbozar algunas vías que el Consejo de Administración tal vez desee emprender. Se adjunta además una lista de las principales cuestiones normativas. En la próxima reunión de la Comisión se suministrará información estadística que refleje las tendencias recientes con respecto a la ratificación de convenios, a fin de que sirva de base objetiva para la discusión.

tema tiene interés, se lo podría seleccionar para ser objeto de una investigación posterior y una labor preparatoria con miras a una acción normativa. En este contexto, se podría explorar también la posibilidad de adoptar un nuevo marco de convenios y recomendaciones o bien de recopilar los instrumentos existentes.

13. El *método* que se emplea para negociar y elaborar un nuevo instrumento podría constituir también un elemento importante para conseguir el consenso deseado. Se ha utilizado para ello el procedimiento clásico de la doble discusión, con el tiempo reglamentario de preparación correspondiente. En algunos casos, una discusión preliminar de la Conferencia podría servir para generar el consenso necesario y posibilitar así la elaboración de una norma el año siguiente. Se podrían celebrar también reuniones de expertos con mayor frecuencia para preparar la acción normativa.
14. El hecho de formular cuestiones que puedan ser objeto de nuevas normas a mediano plazo no debería impedir que la Organización reaccione lo más rápidamente posible, según los términos de su Constitución, cuando se logre un consenso sobre una cuestión importante y *urgente*. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), y también en el del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
15. Dejar que los nuevos temas maduren podría significar en la práctica que, a corto plazo, se preste una atención especial a la *revisión* de las normas existentes. En efecto, el Consejo de Administración no ha seleccionado aún para incluir en el orden del día de la Conferencia ninguna de las cuestiones propuestas para ser objeto de revisión por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la LILS. El objetivo de las revisiones consiste en aumentar la eficacia de las normas para alcanzar los objetivos, y no en disminuir el nivel de protección. El argumento aceptado en general para emprender revisiones — que han constituido un elemento integrante de la labor normativa a lo largo de la historia de la OIT — se enunció en marzo de 1995 como sigue: «la revisión de las normas existentes persigue dos objetivos complementarios pero distintos: por un lado, actualizar las normas, y por el otro, facilitar primero la ratificación de los convenios y luego su aplicación. A esos dos objetivos, cabe añadir un tercero, que se formuló en el marco de la codificación de normas y que se refiere a la coherencia del sistema normativo de la OIT»⁸.
16. Todo instrumento tanto nuevo como revisado debe ser significativo y realista y, en el caso de un convenio, debe poder ser por último ratificado. Esto implica tener en cuenta ciertas consideraciones en las diversas etapas de la *labor preparatoria*, en el transcurso de la negociación del instrumento, y en las etapas de redacción y adopción de los textos.
17. Se debería prestar mayor atención a las medidas conducentes a la *ratificación* de los convenios una vez adoptados. Los Estados Miembros deberían comprometerse a obrar en consonancia con los objetivos de los convenios, los que pueden apoyarse mediante más actividades promocionales, así como con la asistencia de la Oficina.
18. Otro elemento importante consiste en mantener y fomentar la confianza de los mandantes en la eficacia, la objetividad y la transparencia de los *mecanismos de control* de las normas. Para lograr esto se podría prever, en primer lugar, que la Oficina proporcione una

⁸ Documento GB.262/LILS/3, párrafo 9.

reseña fáctica de los procedimientos existentes⁹ a fin de facilitar el análisis de aspectos específicos y de su interrelación.

19. Dado que la eficacia real de las actividades normativas depende de la *promoción* de normas actualizadas y de la *cooperación técnica* para la aplicación de los convenios ratificados, se deberían examinar los métodos que se utilizan actualmente para organizar esas actividades, así como nuevos enfoques al respecto. La asistencia y el asesoramiento técnicos podrían centrarse en mayor medida en eliminar los problemas relativos a la aplicación observados por los mecanismos de control.
20. Por último, la *evaluación* y la elaboración de informes pueden permitir la medición de los efectos de las actividades normativas en el contexto general de los objetivos estratégicos de la OIT al poner de manifiesto los resultados concretos que tienen esas actividades en la situación de los Estados Miembros. Se debería observar constantemente la evolución de esos efectos y procurar mejorarlos.
21. ***La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que:***
 - a) ***confirme su voluntad de seguir impulsando una revisión general de las actividades normativas de la OIT con miras a reforzar su eficacia en relación con los objetivos estratégicos de la Organización;***
 - b) ***solicite al Director General que, habida cuenta de las discusiones en la Comisión y el Consejo de Administración, en noviembre de 2000 presente al Consejo de Administración un plan de trabajo para efectuar dicha revisión;***
 - c) ***solicite a la Oficina que, al formular las propuestas para incluir temas en el orden del día de las futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, tenga en cuenta los puntos de vista expresados durante la actual reunión del Consejo de Administración.***

Ginebra, 3 de febrero de 2000.

Punto que requiere decisión: párrafo 21.

⁹ Véase, por ejemplo, el *Manual sobre Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo*.

Anexo

Actividades normativas de la OIT: lista de cuestiones que podrían abordarse

1. Objetivos de la labor normativa

- Interpretación común de lo que es una norma:
 - convenios, recomendaciones y protocolos.
- Otras formas de instrumentos normativos o de establecimientos de políticas de la OIT:
 - utilidad y eficacia de las declaraciones, las líneas directrices, los códigos de conducta, los repertorios de recomendaciones prácticas, etc.

2. Determinación de los temas que pueden ser objeto de una labor normativa

- Criterios para determinar los temas que pueden ser objeto de una labor normativa:
 - adecuación del tema en función de los requisitos jurídicos;
 - necesidad de formular una nueva norma;
 - perspectivas de ratificación;
 - utilidad como punto de referencia;
 - amplitud del ámbito abarcado.
- Selección del tipo de instrumento.
- Instrumentos generales o instrumentos sectoriales.
- Revisión de las normas existentes:
 - métodos de revisión;
 - instrumentos de revisión;
 - calendario para efectuar las revisiones;
 - codificación;
 - formas de asegurarse de que las normas revisadas sustituyan efectivamente a las normas que revisan.

3. Preparación de las normas

- Constitución de un repertorio:
 - aporte de la Oficina;

- puntos de vista de los mandantes;
- información general.
- Reuniones de expertos u otras discusiones preliminares:
 - experiencia de la Comisión Paritaria Marítima.

4. Proceso de negociación

- Discusión en el Consejo de Administración:
 - planificación de los debates;
 - secuencia de las reuniones;
 - selección de temas y elaboración de la lista correspondiente;
 - plazos para la selección.
- Adopción de convenios y recomendaciones por la Conferencia:
 - labor preliminar de la Secretaría;
 - cuestionario;
 - discusiones en la reunión de la Conferencia;
 - calendario de las discusiones;
 - alcance del acuerdo (consenso, votación, reservas).
- Consideraciones que hay que tener en cuenta al redactar el texto de los nuevos instrumentos:
 - etapas de la redacción, cláusulas de flexibilidad, compromisos con duración determinada y compromisos sujetos a condiciones, grado de especificación, equilibrio entre objetivos y medios, etc.;
 - convenios que establecen un marco general y convenios que estipulan disposiciones específicas, equilibrio entre los principios y la definición de su aplicación efectiva.

5. Ratificación, entrada en vigor, denuncia

- Obstáculos a la ratificación.
- Número exigido de ratificaciones.
- Período previo a la entrada en vigor.
- Plazos para la denuncia.

6. Sistema de control

- Obligación de presentar memorias:
 - frecuencia de las memorias;

- contenido de las memorias y los cuestionarios;
- participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones:
 - papel y mandato de la Comisión;
 - nombramiento y duración del mandato de sus miembros.
- Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia:
 - mandato;
 - procedimiento.
- Comité de Libertad Sindical:
 - mandato, composición, frecuencia de las reuniones;
 - índole del procedimiento (confidencial, decisiones por consenso).
- Procedimientos con arreglo a los artículos 24 y 26:
 - Reglamento (admisibilidad);
 - financiación de los procedimientos;
 - nombramiento de miembros para integrar comisiones de encuesta.

7. Promoción y aplicación de las normas

- La labor de la Oficina en lo relativo a:
 - la promoción de las ratificaciones;
 - la asistencia para aplicar las normas.
- Cooperación técnica y asistencia técnica:
 - campañas de concienciación, formación, fortalecimiento de la capacidad institucional, difusión de las prácticas óptimas;
 - asistencia para resolver problemas planteados por el sistema de control;
 - misiones de contacto directo;
 - servicios de asesoramiento;
 - participación de los EMD y las oficinas de zona en la labor de la Oficina relativa a las normas.
- Relación entre diferentes tipos de actividad para alcanzar un fin común:
 - relación entre las actividades de control y las actividades promocionales;
 - relación entre las actividades normativas y la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

8. Evaluación de las actividades normativas en términos de sus objetivos

- Programación estratégica e impacto de las actividades:
 - objetivos, indicadores y metas globales;
 - objetivos, indicadores y metas locales.