



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras de las actividades normativas
de la OIT: asistencia técnica y promoción****Indice**

	<i>Página</i>
1. Introducción	1
2. Basarse en los progresos	1
2.1. Trabajo decente	1
2.2. Campañas de ratificación	2
2.3. Centrar más la atención en la actividad normativa	3
2.4. Formulación estratégica del presupuesto y mayor integración de las normas internacionales del trabajo	3
3. Panorama general de la asistencia técnica y las actividades promocionales en curso	4
4. Enseñanzas extraídas	6
5. Desafíos	6
6. Instrumentos destinados a mejorar el componente normativo de la asistencia técnica y de las actividades de promoción de la OIT	7
6.1. Programación conjunta	7
6.2. Incorporación de indicadores y metas	8
6.3. Integración en el plano nacional	8
6.4. Enfoque integrado de las actividades relacionadas con las normas	8
6.5. Mejora del diálogo con los mandantes	8
6.6. Incremento de la participación tripartita	9

	<i>Página</i>
7. Integración del diálogo en las actividades de control.....	9
7.1. Tendencias actuales de la labor realizada en el marco del sistema de control	10
7.2. Mayor realce de la función del sistema de control de la OIT	11
7.3. Más información sobre las necesidades en materia de asistencia técnica	11
7.4. Orientación proporcionada por los órganos de control.....	11
7.5. Asistencia específica a los países	12
8. Campos específicos sobre los cuales es necesario seguir reflexionando	13

1. Introducción

1. Durante los últimos años, el Consejo de Administración y su Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) han tomado parte en un proceso de examen y mejora de las actividades normativas de la OIT. En su 283.^a reunión (marzo de 2002), el Consejo de Administración determinó los ámbitos y aspectos de las actividades normativas que deberían ser objeto de nuevas discusiones y presentó también un proyecto de calendario¹. En este contexto, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparara, para su reunión de noviembre de 2002, un documento sobre las actividades normativas de asistencia técnica y promoción.
2. Este documento versa sobre la asistencia técnica y la promoción en el sentido más amplio, y se centra en lo siguiente:
 - las medidas destinadas a ampliar los conocimientos sobre las normas y a fomentar la voluntad de aplicarlas;
 - el incremento del número de ratificaciones de convenios actualizados;
 - la mejora de su puesta en práctica, y
 - la asistencia en la solución de problemas que plantee la aplicación de las normas.

También abarca distintas medidas de acción tales como la promoción, la formación y la asistencia técnica. El hecho de que la ratificación como norma deba ir acompañada de medidas específicas para la puesta en práctica — las cuales pueden adoptarse antes de la ratificación, como medidas de seguimiento, o en ambos casos — constituye un punto de partida primordial.

2. Basarse en los progresos

2.1. Trabajo decente

3. La Memoria del Director General presentada a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999), definía el «trabajo decente» como el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos de la Organización. También hacía hincapié en la *necesidad de revitalizar las normas internacionales del trabajo* insistía en que se necesitaban varias medidas *para realzar el perfil y dar una mayor idoneidad a la labor de la OIT en relación con las normas*. Entre estas medidas figuraba *intensificar la ayuda a los países para que puedan cumplir las normas de la OIT*. La Memoria afirmaba que, *por supuesto, la fijación de normas no es sino el principio. La OIT tiene que redoblar sus esfuerzos de promoción para velar por que se ratifiquen y apliquen las normas*, y declaraba que *la OIT debe ser asimismo más proactiva en lo que se refiere a la aplicación, ayudando a los gobiernos a llevar a la práctica los convenios que hayan decidido ratificar. Esto puede concretarse en un apoyo para revisar su legislación laboral y mejorar sus servicios de inspección del trabajo. Una forma muy fecunda de promover la*

¹ Documento GB.283/4.

aplicación consiste en cerciorarse de que todos aprecian el valor y la utilización de las normas. También ponía un gran énfasis en la vinculación de la supervisión con las actividades de cooperación técnica e investigación de la OIT.

4. Asimismo, la Memoria instaba por una *preferencia por las normas que tengan una repercusión clara*. «... Por esa competencia, procede que la OIT centre su atención en las normas de gran impacto, con objeto de que sobresalgan en dicha lista. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento ha contribuido en gran medida a realzar las normas del trabajo fundamentales. Además, el Consejo de Administración ha dado carácter prioritario a ciertas normas institucionales, entre ellas las relativas a las consultas tripartitas, la inspección del trabajo y la política de empleo. A los interlocutores sociales puede interesarles seleccionar otras, y los programas InFocus pueden resultar también útiles con tal fin.»
5. Dos años después, la Memoria del Director General titulada «Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global», presentada a la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001), afirmaba que *es posible lograr que los derechos, el empleo, la protección y el diálogo formen parte de una propuesta general de desarrollo [...] en algunos casos la elección entre opciones puede ser difícil, y resulta apropiado e inevitable dejar que cada Estado Miembro resuelva esta cuestión a la luz de las circunstancias especiales y de las preferencias de cada país*. Por último, la Memoria sostenía que *deberíamos seguir buscando otros nuevos procedimientos e instituciones en la esfera de las normas. Tendríamos que estar abiertos a innovaciones que permitan a los países progresar más rápidamente de manera voluntaria*.

2.2. Campañas de ratificación

6. El éxito de las campañas de ratificación llevadas a cabo desde que se celebró la Cumbre Mundial de Copenhague sobre Desarrollo Social, en 1995, ha puesto cada vez más de relieve la necesidad de que se preste más asistencia en la aplicación de convenios. Cada vez más Estados Miembros se comprometen jurídicamente a través de la ratificación de los convenios internacionales del trabajo fundamentales. Los resultados logrados durante los últimos diez años por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (desde 1998), así como con otros tipos de asistencia a la puesta en práctica, se han centrado en la ratificación y promoción con miras a mejorar la aplicación de las normas. El hecho de pasar de la toma de conciencia a las acciones y de la ratificación a la aplicación supone un cambio lógico.
7. El reconocimiento universal de las normas del trabajo, como un elemento importante del debate sobre la globalización y sus repercusiones en el empleo y las condiciones de trabajo, ha creado una mayor toma de conciencia y ha aumentado las expectativas. Cada vez se recurre más a la OIT para que movilice recursos destinados a atender estas expectativas. Además de promover los convenios fundamentales, se ha considerado importante promover también el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) como base para mejorar el diálogo social. En los últimos diez años, varias conferencias de las Naciones Unidas han hecho referencia a diversos convenios fundamentales y otros convenios de la OIT; así pues, han servido de catalizador para la ratificación y mejor aplicación de las normas internacionales del trabajo.

2.3. Centrar más la atención en la actividad normativa

8. Tras siete años de estudios realizados por el Grupo de Trabajo LILS sobre política de revisión de normas², se ha determinado que 71 convenios, cinco protocolos y 73 recomendaciones están actualizados. Se ha determinado, asimismo, que hay 24 convenios y 15 recomendaciones que deben revisarse, y 55 convenios y 30 recomendaciones que se consideran ahora instrumentos obsoletos. Posteriormente, se reemplazaron 18 recomendaciones por instrumentos más recientes, y la Conferencia retiró 5 convenios y 20 recomendaciones. Esta labor fue particularmente pertinente para el desarrollo de un enfoque integrado de las actividades normativas, al que se hace referencia en los párrafos 30 y 31 del presente documento.
9. Las decisiones tomadas recientemente con respecto a las actividades de control también tienen por objeto mejorar los objetivos generales de las actividades normativas. La más importante de esas decisiones fue la que tomó en noviembre de 2001 el Consejo de Administración con respecto a la constitución de nuevos grupos de normas para los fines de presentación de memorias. Esta decisión tiene en cuenta el contenido temático de los instrumentos y el volumen de trabajo que genera la presentación de memorias para los mandantes, así como la cantidad de trabajo de tramitación que supone para la Oficina.
10. También es importante tener presente el debate sobre el desarrollo que suscita el sistema multilateral y las oportunidades que ofrece para la promoción de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La aplicación de un enfoque basado en los derechos para luchar contra la pobreza y fomentar el desarrollo está en consonancia con las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto con respecto a las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular el proyecto de directrices sobre un enfoque de las estrategias de lucha contra la pobreza basado en los derechos humanos. Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que han sido ampliamente adoptados por la comunidad internacional, se incluyen la promoción del buen gobierno (social), la participación de la sociedad civil y otras cuestiones que son igualmente importantes para la incorporación de las normas internacionales del trabajo. Del mismo modo, la iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas ha respaldado la labor desplegada por la OIT para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo a través de la asistencia y la cooperación técnicas.

2.4. Formulación estratégica del presupuesto y mayor integración de las normas internacionales del trabajo

11. La introducción de la formulación estratégica del presupuesto en la OIT, centrada en el Programa de Trabajo Decente, contribuye a mejorar el impacto de las actividades de la OIT que tienen una dimensión normativa. La formulación estratégica del presupuesto se adoptó por primera vez en el Programa y Presupuesto para 2000-2001. Las actividades previstas para cada ciclo presupuestario tienen por objeto lograr determinados niveles de incidencia con respecto a cada objetivo operativo, medidas sobre la base de uno o más indicadores establecidos para cada objetivo.
12. Esto permite obtener un mayor potencial en lo que se refiere a la eficacia de las actividades normativas promocionales y de asistencia técnica, así como una mayor integración de las normas en las actividades globales de la OIT y una mejor incorporación de las

² De marzo de 1995 a marzo de 2002.

consideraciones técnicas en las actividades normativas. A través de esta programación, todas las unidades y los programas InFocus de la OIT pueden incorporar las normas en sus planes de trabajo. Lo mismo sucede en la estructura regional de la OIT³.

3. Panorama general de la asistencia técnica y las actividades promocionales en curso

- 13.** Todas las actividades de la OIT guardan relación con las normas, ya sea directamente o mediante el apoyo y el respaldo técnico de otras actividades. Diversos proyectos y programas de asistencia de la OIT tienen por objeto crear un marco socioeconómico propicio en el que se puedan mejorar las condiciones de trabajo nacionales y aplicar mejor las normas internacionales del trabajo. En este sentido, todas las actividades de asistencia técnica y cooperación de la OIT, en el marco de cualquiera de sus cuatro objetivos estratégicos, guardan relación con las normas, del mismo modo que las normas guardan relación con todos los demás objetivos. Es necesario examinar la manera en que esto se pone en ejecución.
- 14.** Hoy en día, la asistencia técnica y las actividades de promoción del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) se llevan a cabo principalmente en forma de misiones de asesoramiento técnico. Los 13 especialistas en normas que trabajan en los equipos multidisciplinarios (EMD) efectúan la mayoría de las misiones⁴. Las misiones que llevan a cabo los funcionarios de la sede para promover las normas muy a menudo consisten en la participación en seminarios, talleres, coloquios y reuniones, o la prestación de servicios de asesoramiento o consultas muy especializados relativos al significado y la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Estas misiones también incluyen el apoyo técnico a proyectos o programas conjuntos con otros departamentos, que en ocasiones tienen considerable importancia. Además, se realizan misiones para dar curso a las discusiones celebradas en el marco de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia), o bien por recomendación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones o por indicación del Comité de Libertad Sindical. Las misiones de contactos directos responden a invitaciones de los gobiernos interesados y ayudan a los gobiernos y los interlocutores sociales a remediar problemas relativos a la aplicación de normas. Los seminarios y coloquios regionales, subregionales y nacionales sobre las normas internacionales del trabajo tienen por objeto explicar los requisitos de determinados convenios o presentar a los participantes las normas internacionales del trabajo y el sistema de control de la OIT en general. En estos cursos participan jueces, abogados, funcionarios de los ministerios de trabajo y representantes de los empleadores y de los trabajadores.
- 15.** Asimismo, se presta asistencia técnica a los Estados Miembros en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el

³ Un buen ejemplo de esto es la integración eficaz de las cuestiones de género en todas las actividades como consideración esencial en el ejercicio de programación y cuestión transversal.

⁴ En 1980, se instauró en las regiones en desarrollo el sistema de asesores regionales en materia de normas internacionales del trabajo; con el tiempo, este sistema fue sustituido por los equipos multidisciplinarios que se ocupan de la mayoría de los países en desarrollo y en transición. Los especialistas en normas de estos equipos han aumentado significativamente el volumen de la asistencia que se presta cotidianamente a los Estados Miembros. Véase el documento GB.285/LILS/6.

trabajo. En la propia Declaración se destaca el cometido de la OIT de asistir a sus Miembros, entre otras cosas, mediante la movilización de recursos y apoyo externos. Estas actividades se basan en los planes de acción adoptados por el Consejo de Administración con respecto a cada categoría de principios y derechos fundamentales. Para preparar estos planes de acción se tienen en cuenta las discusiones celebradas en el marco de la Conferencia y el Consejo de Administración respectivamente sobre el Informe Global y las memorias anuales, con arreglo al seguimiento de la Declaración, así como las opiniones de los Expertos Consejeros en la Declaración que figuran en la introducción a la compilación de memorias anuales. Prosiguen también las actividades relacionadas con la eliminación del trabajo infantil a cargo del IPEC, el cual ha cobrado importancia como consecuencia de la creciente demanda. La Declaración y el IPEC proporcionan una extensa cartera de programas de asistencia y cooperación técnicas a los Estados Miembros, que abarcan una amplia gama de áreas y actividades, y representan actualmente casi la mitad de las actividades de cooperación técnica de la OIT.

- 16.** El Centro de Turín colabora estrechamente con NORMES y DECLARATION en la preparación de actividades de formación para los mandantes. Entre otras cosas, se organizan cursos para funcionarios gubernamentales responsables de la presentación de memorias sobre las normas internacionales del trabajo; cursos para abogados, jueces y personal docente en el campo del derecho; cursos en materia de normas laborales, mejora de la productividad y desarrollo empresarial; cursos sobre normas internacionales del trabajo y globalización, y cursos sobre los derechos de las trabajadoras. El programa anual de formación sobre las normas internacionales del trabajo, organizado en cooperación con el Centro de Turín durante las dos semanas previas a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, es un elemento constante de estas actividades. Todas las actividades de formación para los sindicatos y diversas actividades en otros ámbitos incluyen reuniones sobre las normas internacionales del trabajo relacionadas con el tema del curso.
- 17.** Esta asistencia ha dado lugar a: ratificaciones o progresos en lo que se refiere a la ratificación de convenios; mejoras en la aplicación de convenios ratificados o no con inclusión de las modificaciones correspondientes tanto en la legislación como en la práctica; mejoras de los derechos sindicales y/o mejoras en la proporción de memorias presentadas y la calidad de las mismas. Los funcionarios públicos nacionales y los representantes de los empleadores y de los trabajadores reciben formación sobre las obligaciones en materia de presentación de memorias. Se presta apoyo técnico a las comisiones tripartitas nacionales en lo tocante a la revisión y el análisis de la legislación nacional y al examen de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
- 18.** En relación con la divulgación de información, el sitio Web de la OIT proporciona información sobre las normas internacionales del trabajo, las ratificaciones de los convenios de la OIT y los informes de los órganos de control mediante la base de datos ILOLEX, que también se distribuye en CD-ROM. La versión que figura en Internet recibe más de 100.000 consultas mensuales. NATLEX, una base de datos sobre la legislación nacional en materia laboral, de seguridad social y derechos humanos conexos, abarca a unos 180 países y se puede acceder a ella vía Internet. El año pasado, NORMES produjo un CD-ROM de la Biblioteca electrónica de documentos sobre Normas Internacionales del Trabajo, que contiene documentos esenciales sobre las normas internacionales del trabajo. Este CD-ROM se distribuye gratuitamente a los mandantes y las oficinas de la OIT.

4. Enseñanzas extraídas

19. La primera enseñanza extraída de los programas de asistencia técnica de la OIT relativos a las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo es que la demanda es considerable y cada vez mayor. La capacidad de la OIT para prestar este tipo de asistencia depende principalmente de la disponibilidad de recursos.
20. También es evidente que la cooperación técnica y la acción normativa se refuerzan mutuamente. La experiencia del IPEC y de DECLARATION dan prueba de ello. Las actividades de cooperación técnica del IPEC han permitido mejorar la comprensión de los problemas vinculados a la eliminación del trabajo infantil, lo cual, a su vez, ha incidido en la programación normativa de la Organización. El trabajo realizado por el IPEC a partir de 1992 ha desempeñado sin duda una función importante en la creciente toma de conciencia de la necesidad de elaborar un instrumento complementario con miras a tomar medidas destinadas específicamente a luchar contra las peores formas de trabajo infantil. Ulteriormente, aumentó el número de ratificaciones no sólo del nuevo Convenio núm. 182, adoptado en 1999, sino también del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Este Convenio, adoptado en 1973, ha registrado un incremento significativo del número de ratificaciones desde que se incorporó en la campaña de ratificación lanzada en 1995, después de celebrarse la Cumbre Social de Copenhague.
21. Otra enseñanza extraída de los programas preparados por DECLARATION es que deben estudiarse a fondo los vínculos entre las normas y otros ámbitos — empleo, protección social, diálogo social, reducción de la pobreza —, si se quieren conseguir resultados sostenidos. Este enfoque se aplica a los programas iniciados en 2000 sobre la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, y en 2001 sobre el trabajo forzoso, incluido el tráfico de seres humanos. En 2003, se debería adoptar un nuevo programa sobre la discriminación. De este modo, la OIT tendrá un instrumento de cooperación técnica para cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.
22. Otra enseñanza extraída es, por lo tanto, que es necesario enraizar la planificación de la labor política normativa en una perspectiva de desarrollo. La idea de un marco de desarrollo basado en los derechos en el que el progreso económico vaya acompañado con el progreso social se refleja también en el concepto de trabajo decente, el cual implica en sí la integración de los diferentes objetivos estratégicos de la Organización.

5. Desafíos

23. Es posible definir dos objetivos normativos relacionados entre sí e identificar dos importantes desafíos con respecto a la asistencia técnica. El objetivo concreto inmediato se refiere a cualquier convenio o grupo de convenios y sigue el camino de la ratificación a la aplicación. La asistencia de la OIT puede ser necesaria para adaptar el marco de la legislación y la práctica nacionales a un convenio, y garantizar su ratificación y puesta en práctica. La asistencia técnica y las actividades de promoción pueden tener por objeto: determinar las necesidades a las que se puede atender a través de las actividades destinadas a lograr la ratificación; el propio proceso de ratificación, incluida una mejor comprensión de sus implicaciones; la adopción de medidas encaminadas a promover las disposiciones de los convenios una vez ratificados y su incorporación a la legislación y la práctica nacionales, y el diálogo como medio para controlar la aplicación, especialmente en el caso de detectarse problemas.
24. El segundo objetivo consiste en definir el elemento normativo de las necesidades relacionadas con el trabajo decente de cada país. El desafío se plantea a la hora de

establecer el perfil específico de las actividades normativas en la promoción del trabajo decente a nivel nacional. Esto implica vincular instrumentos normativos con las necesidades que surgen, conjuntamente con otros instrumentos de la OIT. Se ha de incluir un análisis tanto de la situación normativa de cada país como de los factores que inciden en ella, como la pobreza, la política de empleo y la política social, la situación de la educación, el trabajo infantil, la situación en materia de diálogo social, la libertad sindical, el sistema de relaciones laborales, etc.

25. La cuestión fundamental no es cómo evaluar las necesidades en materia de actividades normativas en cada país. En condiciones normales, la respuesta a esta cuestión deberían encontrarla los mandantes tripartitos de la OIT en cada país y debería surgir del diálogo con los órganos de control. No obstante, se podrían debatir más exhaustivamente las modalidades de la contribución tripartita de cada país.
26. La función de las normas internacionales del trabajo como objetivo de la asistencia y la cooperación técnicas de la OIT supera, pues, con creces el enfoque de la simple comprobación de la aplicación de determinados convenios o recomendaciones. En los párrafos siguientes se exponen varias ideas al respecto.

6. Instrumentos destinados a mejorar el componente normativo de la asistencia técnica y de las actividades de promoción de la OIT

6.1. Programación conjunta

27. En la actualidad, varios proyectos e iniciativas individuales suponen la coordinación entre el Sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y otros Sectores y servicios de la Oficina. El programa InFocus sobre la Declaración y el Programa IPEC recurren cada vez más a otros sectores técnicos. La cooperación puede tomar diferentes formas, tales como la gestión conjunta de proyectos o actividades, grupos de trabajo o equipos oficiosos y discusiones *ad hoc*. Otros sectores técnicos, oficinas regionales y estructuras de cooperación técnica participan conjuntamente en ciertas esferas de actividad. Sin embargo, la respuesta política que suele proponerse es pedir a los funcionarios responsables de un proyecto de cooperación técnica que incorporen cuestiones relacionadas con las normas. Esto puede limitarse al enfoque minimalista que consiste en comprobar que las normas internacionales del trabajo se incorporan en «otras» actividades de manera mecánica.
28. Para institucionalizar la cooperación basada en las normas, habría que prever desde un comienzo en la planificación de la asistencia técnica o de las actividades de promoción la necesidad de tomar en cuenta el contenido, así como también el impacto real y potencial de las normas internacionales del trabajo pertinentes. Este procedimiento requeriría la adopción de medidas prácticas tales como la intervención conjunta en el plano de los EMD, la constitución de equipos de trabajo en la sede y sobre el terreno, y la formación del personal técnico en relación con las normas pertinentes para su campo de competencia. Los funcionarios que planifican y llevan a cabo actividades de cooperación técnica deberían recibir formación para efectuar el análisis normativo necesario en consulta con NORMES y los especialistas en materia de normas de los EMD. La programación conjunta podría convertirse en un medio muy importante para lograr este objetivo.

6.2. Incorporación de indicadores y metas

29. La formulación estratégica del presupuesto ofrece otra posibilidad. Podría lograrse en mayor medida el respeto, la ratificación y la aplicación de las normas internacionales del trabajo si se establecieran objetivos operativos que correspondieran a los diferentes objetivos estratégicos. Asimismo, la promoción de las normas podría figurar en todo el programa y presupuesto en cada objetivo operativo bajo la forma de indicadores y metas.

6.3. Integración en el plano nacional

30. Pese a que siempre se ha señalado que las normas del trabajo deberían orientar las actividades de cooperación técnica de la OIT, aún queda mucho por hacer a fin de lograr una mejor integración de estas modalidades de acción. La resolución y las conclusiones relativas a la función de la OIT en la cooperación técnica adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, estipulan que los cuatro objetivos estratégicos postulan el respeto de las normas internacionales del trabajo y encierran el objetivo implícito de promoverlas. Debería crearse un entorno propicio para la promoción y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo con miras a garantizar que la cooperación técnica pueda contribuir a la ratificación y la aplicación de los convenios.

6.4. Enfoque integrado de las actividades relacionadas con las normas

31. De conformidad con el enfoque integrado de las actividades relacionadas con las normas, adoptado por el Consejo de Administración en 2000, se prevé la celebración de discusiones generales en la CIT para examinar todos los medios de acción de la OIT en una determinada esfera. Además de la actividad normativa, esta serie de medidas abarcaría la promoción, la cooperación técnica, la investigación y las actividades de propugnación. Un objetivo primordial de este enfoque es integrar las normas con otras actividades de la Organización, así como también analizar de manera integrada la interrelación entre las normas. Uno de los aspectos de este procedimiento sería la evaluación del impacto real de las normas.

32. La primera discusión general basada en un enfoque integrado, centrada en la salud y la seguridad en el trabajo, tendrá lugar en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2003, y la siguiente, que versará sobre los trabajadores migrantes, tendrá lugar en junio de 2004. El resultado de estas discusiones generales y de las subsiguientes en otras áreas, debería ser la elaboración de planes de acción con el propósito de incrementar el impacto de las actividades de la OIT relacionadas con las normas. Dichos planes de acción podrían comprender, a la vez, actividades relativas a la elaboración de normas y métodos para promover las normas existentes.

6.5. Mejora del diálogo con los mandantes

33. La creación de equipos multidisciplinarios (EMD) en las regiones, cada uno de los cuales abarca un cierto número de países, se realizó con el propósito de que la OIT se acercara más a sus mandantes. Las actividades de los EMD, así como la totalidad de la labor técnica de la OIT, debían reflejar las necesidades de los mandantes y sus logros concretos, así como también sus limitaciones reales. En un principio, las actividades de los EMD se basaban en objetivos de programa por país que se establecían en consulta con los mandantes tripartitos. Actualmente, este proceso se ha convertido en programas de trabajo

decente por país que incluyen la promoción y la aplicación de las normas laborales como una parte esencial, lo que contribuye a desarrollar el diálogo de la OIT con los Estados Miembros.

6.6. Incremento de la participación tripartita

34. En marzo de 2001⁵, la Comisión LILS examinó un documento sobre «Mejoras posibles de las actividades normativas de la OIT — El sistema de control de la OIT». El documento propone varios enfoques que podrían explorarse como posibles soluciones para la cuestión de la carga de trabajo que supone para los Estados Miembros la presentación de memorias y el examen de la carga de trabajo de los órganos de control. Se incluyeron ideas tales como **«la posibilidad de recurrir en mayor medida al mecanismo de consulta tripartita y al diálogo social a nivel nacional, sin perjuicio de seguir aplicando procedimientos especiales»**. La Comisión LILS no apoyó ninguna propuesta específica a este respecto. Sin embargo, despertó un gran interés la forma en que los interlocutores sociales pueden desempeñar, en el plano nacional, un papel más destacado en las actividades normativas de la OIT en general.
35. Otro documento⁶ presentado a la reunión de noviembre de 2001 de la Comisión LILS se refirió al incremento de la participación tripartita en el plano nacional. En dicho documento se señaló que **«habría que garantizar una condición previa de cooperación tripartita en el sentido del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152)»**. En la discusión al respecto se hizo hincapié en los programas por país, voluntarios y específicos, de asistencia técnica relacionada con las normas. Estos programas tendrían por objeto mejorar la aplicación de las normas en base a las opiniones expresadas por los mandantes tripartitos acerca de los problemas de aplicación que enfrentan, las posibles formas de superarlos y el orden de posibles prioridades que establezcan. El Consejo de Administración decidió **promover la cooperación mediante acuerdos sobre programas de asistencia específica por países para resolver los problemas relativos a la aplicación de convenios y cuestiones afines, e invitó al Director General a que celebrara más consultas sobre el fortalecimiento de la participación tripartita a nivel nacional**.

7. Integración del diálogo en las actividades de control

36. Los mecanismos de control de la OIT se han desarrollado a lo largo de los años y actualmente comprenden órganos y procedimientos complementarios que dan efecto al mandato general de la Organización. La acción de la OIT, incluidas las actividades de control, debería contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, así como el respeto y el afianzamiento de los derechos en el trabajo. Las actividades de control deberían promover mejoras concretas sobre el terreno. El control no es un fin en sí; es un instrumento para obtener mejoras. Contribuye a definir los problemas que plantea la aplicación de las normas internacionales del trabajo, ya sea en la legislación o la práctica, y

⁵ Documento GB.280/LILS/3.

⁶ Documento GB.282/LILS/5.

a encontrar soluciones. Una forma de medir la eficacia de las actividades de control de la aplicación de las normas consiste en medir su impacto. El sistema de control reúne información sobre situaciones nacionales específicas en las cuales se aplican las normas. El análisis de esta información debería permitir una mejor comprensión de la situación real. Por consiguiente, debería ayudar a la OIT a determinar, junto con los Estados Miembros interesados, las necesidades en materia de cooperación y asistencia técnicas para resolver los problemas de aplicación que se plantean en su situación concreta. Asimismo, es una fuente de datos valiosa en materia de prácticas óptimas.

- 37.** Las actividades de control de la OIT pueden ser eficaces cuando existe un diálogo con los Estados Miembros y los interlocutores sociales. Los órganos de control de la OIT no toman decisiones de carácter jurídico, sino que examinan la aplicación de los convenios. El diálogo es el principal instrumento de que disponen estos órganos. Con frecuencia sugieren la forma en que la OIT puede ayudar al Estado Miembro de que se trate. Muchos casos y discusiones han desembocado en una acción concreta llevada a cabo por la OIT junto con los gobiernos y los interlocutores sociales para tratar los problemas y considerar posibles soluciones al respecto. En estos casos el mecanismo de control no sólo ha contribuido a definir los problemas, sino que también ha contribuido a aportar soluciones a los mismos por medio de la asistencia de la OIT.
- 38.** La Comisión de Expertos insta periódicamente a los gobiernos a recurrir a la asistencia de la Oficina para resolver problemas, y muchos lo hacen, de manera oficial u oficiosa. La Oficina intenta responder a estos pedidos dentro de los límites de sus recursos y según el grado de urgencia. La estrecha relación que existe entre el control y la asistencia distingue a la OIT de los demás sistemas internacionales de control.

7.1. Tendencias actuales de la labor realizada en el marco del sistema de control

- 39.** Las estadísticas demuestran que la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical y los comités constituidos para examinar las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución, alientan cada vez más a recurrir a la asistencia técnica brindada por la OIT. El examen de las observaciones presentadas por la Comisión de Expertos entre 1999 y 2002 indica que, en 2002, la Comisión de Expertos recordó a los gobiernos en 38 ocasiones que podían valerse de la asistencia técnica de la OIT para la aplicación de convenios ratificados. La Comisión se refirió a esta posibilidad en 33 ocasiones en 2001, en tres ocasiones en 2000, y en 16 ocasiones en 1999. En algunos casos los gobiernos solicitaron asistencia técnica por iniciativa propia. En 2000, la Comisión de Expertos tomó nota de dos casos de esta índole y, en 1999, de cinco casos. En 2001, hubo dos casos en que los gobiernos solicitaron asistencia técnica en respuesta a declaraciones formuladas por organizaciones de trabajadores. Durante el mismo período que va de 1999 a 2002, la Comisión de Expertos se refirió también a la cooperación técnica: en cuatro oportunidades en 2002 y en nueve oportunidades en 2001; en 2000 en ocho oportunidades y en 1999 en cuatro.
- 40.** La Comisión de la Conferencia se refirió a la cooperación técnica en tres párrafos especiales adoptados por la Comisión en el período mencionado. En general, la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica fue mencionada en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, en casos individuales, en cuatro oportunidades en 2001, y en siete oportunidades tanto en 1999 como en 2000. En la última reunión de la Conferencia (2002), la Comisión de Aplicación de Normas mencionó cinco casos en los cuales la asistencia proporcionada por la Oficina había permitido que los gobiernos cumplieran con sus

obligaciones en materia de presentación de memorias, así como otros cuatro casos en que se había solicitado dicha asistencia.

7.2. Mayor realce de la función del sistema de control de la OIT

41. El sistema de control de la OIT determina los problemas relativos a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y promueve medidas para superarlos y eliminarlos de manera pragmática. A este respecto, el recurso a la asistencia técnica se ha convertido en uno de los principales instrumentos utilizados. Cuando corresponda, los distintos órganos de control podrían considerar los casos en que la asistencia técnica podría contribuir a resolver los problemas que se plantean. Todos los sectores de la Oficina deberían examinar más sistemáticamente los comentarios de los órganos de control al proceder a la planificación de la asistencia técnica para aplicar los convenios. En los casos corrientes, esto supondría entablar un diálogo con los mandantes de los países interesados.

7.3. Más información sobre las necesidades en materia de asistencia técnica

42. Se ha planteado asimismo la cuestión de saber si el sistema de control permite definir no sólo los problemas relativos a la correcta aplicación de las normas, sino también las medidas que han de tomarse para corregirlos, incluso mediante el suministro de asistencia técnica.
43. Para que los órganos de control puedan formular recomendaciones a este respecto, tienen que conocer las necesidades de los mandantes y saber de qué manera la asistencia y la cooperación técnica de la OIT ya han tendido una influencia en la situación. Los formularios de memoria aprobados por el Consejo de Administración podrían incluir una pregunta específica sobre el tipo de asistencia y cooperación técnicas de la OIT que podría mejorar la aplicación del convenio considerado, y sobre la asistencia técnica ya recibida de la Oficina y el resultado de la misma.

7.4. Orientación proporcionada por los órganos de control

44. Sobre la base de las memorias presentadas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las respuestas a los comentarios de los órganos de control y los informes sobre las actividades y las misiones de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones podría ser el órgano más indicado para incluir en su informe observaciones sobre la forma en que la asistencia de la OIT u otras medidas han contribuido a eliminar problemas de aplicación. Este aspecto ya ha sido considerado en varios casos, pero podría cobrar más importancia en las observaciones individuales. Este tipo de enfoque podría también contribuir a salvar las diferencias que se perciben entre los aspectos jurídicos y técnicos de los problemas relativos a la aplicación de las normas.
45. Si en el informe de la Comisión de Expertos se tuviera en cuenta la asistencia técnica, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia podría tratar a su vez este aspecto. La Comisión de la Conferencia sacaría provecho de una mejor integración de este aspecto en todas sus deliberaciones. Estaría en condiciones de analizar la asistencia de la OIT y su impacto en el contexto de cada situación específica, lo que contribuiría a mejorar la

aplicación de las normas. De esta manera, los órganos de control proporcionarían una mejor orientación a los especialistas en materia de normas sobre el terreno y a los funcionarios del Departamento de Normas y de otros departamentos de la sede para diseñar y llevar a cabo actividades de asistencia técnica y de promoción.

46. La introducción de preguntas sobre la necesidad de recibir asistencia técnica y el impacto de la misma en los formularios de memoria, que se presentan en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución, permitiría que los órganos de control trataran más detenidamente este aspecto en las discusiones relativas al control. Esto a su vez daría lugar a una mayor integración de la asistencia técnica como instrumento relacionado con las normas y a la incorporación de las actividades de promoción en la labor normativa de la Organización. Asimismo, permitiría también una mayor interactividad entre la labor de los órganos de control, los mandantes y las estructuras técnicas de la Oficina. En lo que respecta al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las preguntas sobre las necesidades en materia de asistencia técnica han sido incorporadas en los cuestionarios correspondientes, si bien evidentemente el objetivo principal de este seguimiento difiere del proceso de control. La Oficina ha podido aprovechar esta información para planificar actividades de asistencia y de promoción en virtud de la Declaración, con resultados que de otro modo no se habrían alcanzado.

7.5. Asistencia específica a los países

47. La medida en que los procedimientos de control pueden tener en cuenta las actividades de asistencia de la OIT dependerá de la información disponible. Independientemente de las memorias enviadas por los gobiernos y los interlocutores sociales, los especialistas en materia de normas que participan en actividades de asistencia y cooperación técnicas deberían indicar cuál es el mejor enfoque para resolver problemas específicos. Los procedimientos de control podrían asimismo aprovechar las informaciones provenientes de la totalidad de las actividades que la OIT lleva a cabo en cada país. La experiencia y el conocimiento de otras unidades técnicas, así como del personal de los proyectos y del terreno constituyen elementos muy útiles para los procedimientos de la OIT en materia normativa.
48. Mediante un enfoque específico por país, la Oficina podría intentar resolver la mayor cantidad posible de problemas relacionados con las normas planteados por los órganos de control. Los gobiernos y los interlocutores sociales interesados tendrían que comprometerse a colaborar con la Oficina a fin de analizar y corregir todos los problemas planteados, dentro de sus posibilidades. Con frecuencia, esto implicará a otros actores en el país de que se trate, además de los ministerios de trabajo, como otros ministerios y los órganos legislativos nacionales, para aplicar los convenios y poner en práctica las medidas necesarias a fin de eliminar los aspectos que preocupan a los órganos de control de la OIT.
49. Esto contribuirá a que se adopte un enfoque más dinámico de la cooperación técnica conforme a la situación específica de cada país. Habría que considerar los 71 convenios internacionales del trabajo que según el Consejo de Administración están actualizados y deben ser promovidos. Gracias a la asistencia técnica deberían realizarse progresos en materia de ratificación y aplicación de los instrumentos más actualizados. Las prioridades de cada país deberían reflejar sus características propias. Dichas prioridades deberían fijarse en estrecha colaboración entre los EMD correspondientes, las estructuras sobre el terreno y los departamentos técnicos de la sede. La asistencia debería corresponder a las prioridades nacionales establecidas por los gobiernos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores y tomar en cuenta las observaciones formuladas por los

órganos de control. Lógicamente, debería formar parte de los programas de trabajo decente de los países.

50. Una formación que verse sobre la manera de tratar situaciones concretas, el diseño y la ejecución de proyectos, el trabajo conjunto con otros sectores, el refuerzo de la colaboración con las estructuras del terreno, el fomento de los contactos con los mandantes tripartitos en los Estados Miembros, y la consideración tanto de los aspectos técnicos como jurídicos en las actividades y los análisis fácticos, debería contribuir a la realización de programas más realistas y eficaces para cada situación local o nacional. La experiencia de la OIT en materia de eliminación del trabajo infantil y de tratamiento de los problemas de la economía informal son dos buenos ejemplos que demuestran que tomar en cuenta el contexto social puede ser la clave del éxito. Las realidades del terreno son también fundamentales para apreciar cuáles son las normas que corresponde revisar o respecto de las cuales cabe tomar otras medidas adecuadas.

8. Campos específicos sobre los cuales es necesario seguir reflexionando

51. El análisis expuesto señala campos específicos en los que se podría considerar llevar a cabo acciones concretas a fin de mejorar el contenido normativo de las actividades de asistencia técnica y de promoción, así como también su pertinencia e impacto. Se trata de:

- *La integración de las actividades de asistencia técnica y de promoción en el diálogo del sistema de control de la OIT.* En varias oportunidades, el Consejo de Administración ha expresado su apoyo a la sinergia entre la cooperación técnica y las actividades normativas. Podría ser conveniente agregar una pregunta sobre la asistencia técnica en los formularios de memoria. Otra posibilidad consistiría en estimular a los gobiernos, de manera más general, para que incluyan en sus memorias informaciones acerca del impacto de la asistencia que reciben y de las eventuales necesidades adicionales de asistencia. El sistema de control dispondría así de informaciones sobre los esfuerzos hechos por los gobiernos con la asistencia de la Oficina. De esta manera, dichos esfuerzos podrían ser mejor tenidos en cuenta en el curso del proceso de control. En relación con este aspecto, podría plantearse una pregunta sobre cómo obtener orientaciones adicionales de parte de los órganos de control.
- *El grado de interés de los gobiernos en una asistencia específica en materia de normas.* La idea de concentrar más la asistencia y el asesoramiento específicos a los países ha merecido ya el respaldo del Consejo de Administración. Esto podría destinarse especialmente a los países que tienen problemas en materia de aplicación de normas que han sido identificados desde hace mucho tiempo. También podría comprender asistencia para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de someter los instrumentos a la autoridades competentes o de preparar las memorias para los mecanismos de control de la OIT. Las limitaciones de los recursos y del personal disponibles sólo permiten dar asistencia específica a un número limitado de países. Claro está, dicha asistencia se proporcionaría sobre una base voluntaria y con la participación de los interlocutores sociales.
- *La integración del respeto de las normas internacionales del trabajo en los programas por país de la OIT.* El Programa de Trabajo Decente y la adopción por la Organización de la formulación estratégica del presupuesto son instrumentos que permiten integrar las normas en las actividades técnicas. Ahora bien, hay que centrarse en mayor medida en los convenios y recomendaciones actualizados y hacer

el balance de la eficacia del enfoque promocional. La formación del personal encargado de la planificación y la ejecución de la cooperación técnica podría comprender elementos normativos. El objetivo sería garantizar que las actividades técnicas de la OIT promovieran normas actualizadas que, a su vez, fomentaran el desarrollo sostenible.

52. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) tal vez estime oportuno indicar los campos en los cuales podría considerarse la realización de acciones concretas.

Ginebra, 2 de octubre de 2002.

Punto que requiere decisión: párrafo 52.