



SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

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

1. Desde marzo de 2000, la Comisión LILS del Consejo de Administración ha discutido periódicamente acerca de las mejoras de las actividades normativas de la OIT. En noviembre de 2002 se sometió a la Comisión un documento sobre las actividades normativas de asistencia técnica y promoción¹. El presente documento se ha preparado sobre la base de las declaraciones y las observaciones formuladas por los mandantes en la Comisión LILS y en diversas consultas y discusiones oficiosas, y tiene por objeto resumir las indicaciones para el futuro desarrollo de las actividades de asistencia técnica y promoción llevadas a cabo en relación con las normas por la OIT.

Panorama general

2. Las actividades de asistencia técnica y promoción tienen por finalidad ampliar la divulgación y los conocimientos, desarrollar las capacidades nacionales y movilizar a los mandantes tripartitos nacionales. Podría deducirse que los mandantes prefieren claramente centrarse en la mejor utilización de los medios e instrumentos existentes y su futura evolución en las direcciones deseadas, en lugar de elaborar propuestas de productos alternativos. Las actividades normativas de asistencia técnica y promoción de la OIT son amplias y se encuentran muy extendidas. Entre los factores que contribuyen a mejorar la calidad, la pertinencia y la incidencia de esta asistencia cabe citar una elección más apropiada del contenido de la misma, una mejor concepción de las actividades y una base de conocimientos y aplicación mejoradas. En el presente documento se esbozan una serie de consideraciones que son pertinentes para revitalizar las actividades normativas de asistencia técnica.

¹ Documento GB.285/LILS/5.

a) Aplicación nacional

3. El objetivo final de cada actividad debiera ser mejorar la aplicación de las normas del trabajo a nivel nacional, así como facilitar el proceso de creación de capacidades nacionales que lo hacen posible. A diferencia de las normas internacionales, que son universales, las actividades normativas de asistencia técnica y promoción varían en función de los países, es decir que, por lo general, los mismos proyectos o actividades no pueden simplemente ser reproducidos de un país a otro. Ello significa que los objetivos de la actividad, así como los medios a través de los cuales ésta se lleva a cabo, deberían determinarse en un contexto real, en el país en cuestión y en consulta con todos los mandantes, tomando en consideración las prioridades nacionales y los marcos administrativos e institucionales de los distintos países.

b) Seguimiento del Grupo de Trabajo LILS

4. Las actividades de promoción deberían incluir asimismo un seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo LILS sobre política de revisión de normas, Grupo que concluyó sus trabajos en marzo de 2002. La labor realizada durante un período de ocho años permitió determinar cuáles eran los convenios actualizados cuya ratificación debía promoverse, cuáles los que precisaban ser revisados, y cuáles los que era necesario denunciar, dado que su ratificación iba a ser sustituida por la ratificación de un convenio más actualizado. El Grupo de Trabajo también aportó aclaraciones en cuanto a la situación de las recomendaciones. El diálogo entablado con los Estados Miembros sobre las acciones propuestas por el Grupo de Trabajo puede enriquecerse con la preparación de los exámenes por país, en los cuales se enumeran las acciones previstas para cada país.

c) Campañas de promoción

5. Se han llevado a cabo varias campañas de promoción, como las relativas a la ratificación de los convenios fundamentales, la campaña de ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y los programas relativos a la seguridad y la salud en el trabajo y a los trabajadores migrantes, en los que es posible se traduzcan las discusiones celebradas al respecto en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre la base de un «enfoque integrado». Las campañas realizadas hasta la fecha pueden calificarse de satisfactorias si bien, obviamente, existen límites en cuanto al alcance y el número de campañas que podrían emprenderse simultáneamente. Un posible enfoque sería el de confeccionar una lista de unos 20 «convenios principales» sobre distintos temas de importancia fundamental, que podrían promoverse como marco de referencia para el trabajo decente. Esta lista de convenios y sus correspondientes recomendaciones podría ser objeto de una asistencia específica y de campañas de promoción centradas en la misma. Asimismo, podrían movilizarse recursos externos a fin de garantizar un acceso inmediato a dicha asistencia.
6. Sin embargo, según las conclusiones del Grupo de Trabajo LILS anteriormente mencionado, el número de convenios definidos como actualizados y respecto de los cuales debe promoverse la ratificación se eleva a 71, y el número total de recomendaciones actualizadas es de 73. En las consultas iniciales se ha mostrado interés por ampliar las actividades de asistencia técnica y promoción a fin de abarcar la lista en su conjunto, respetando al mismo tiempo las prioridades fijadas en el Programa y Presupuesto de la OIT para cada bienio, así como las necesidades y exigencias de los mandantes nacionales. En lugar de hablarse de meras campañas de ratificación, éstas podrían ser campañas de promoción, en el sentido amplio del término.

d) Consolidación de los materiales prácticos

7. Otro aspecto importante de la aplicación de las normas es cómo lograr que éstas se traduzcan en acciones concretas. Para ayudar a este respecto a los mandantes de la OIT, convendría disponer de colecciones de herramientas tales como directrices, manuales o la lista de las cuestiones y de posibles medidas que permitirían obtener como resultado la aplicación de las normas. Las cuestiones de género, el tripartismo, el trabajo infantil y el trabajo forzoso son algunos ejemplos de las esferas en que la Oficina ya ha preparado herramientas para una aplicación intensiva, y existe un material abundante sobre la forma de promover y aplicar determinadas normas. Mediante la elaboración y el suministro de otras herramientas de carácter práctico y centradas en los resultados, relativas a la forma de aplicar las normas, la OIT puede mejorar la interacción existente con los Estados Miembros en materia de promoción, basándose en la cooperación. Ello podría realizarse tratando cada esfera de actividad por separado y de forma gradual, a medida que fueran surgiendo las oportunidades. Siempre y cuando los donantes estuvieran interesados en financiar dichas actividades, podrían emprenderse proyectos a nivel de toda la Oficina para reunir, recopilar y seguir desarrollando los recursos y materiales que pudieran utilizarse con este propósito en otras esferas de actividad.

e) Bases de datos temáticas

8. Por el momento, es difícil encontrar información práctica y de fácil acceso sobre la situación general de las normas. Esto se aplica tanto al contenido como al alcance global de las normas actualizadas, así como a las reseñas de la situación existente en un determinado país en lo que respecta a las ratificaciones y la aplicación en cada una de las esferas de actividad. Como preparativos para las discusiones generales basadas en un enfoque integrado, la Oficina está reuniendo, poco a poco, información nacional concisa de referencia en cada una de las esferas de actividad de las que se ocupa y, en la medida de lo posible, para todos los Estados Miembros. Esta información puede completarse con un resumen de las memorias más recientes que se han recibido, incluidas las enviadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT (tanto sobre los convenios como sobre las recomendaciones, y con arreglo al seguimiento de la Declaración), así como las enviadas para la preparación de las actividades normativas y de las discusiones generales de la Conferencia. Estas memorias incluyen un rico caudal de información sobre las condiciones laborales existentes en varios países que, a pesar de ser única y de no tener precedentes a nivel global, no suele ser procesada y empleada por la Oficina con otro propósito que no sea el de los objetivos inmediatos para los que se solicitó. Estas bases de datos no recopilarían los comentarios formulados por los órganos de control, tal como sucede con ILOLEX, sino que el objetivo sería proporcionar una serie de información sencilla, en cada una de las esferas de actividad, para todos los Estados Miembros. La OIT también podría utilizar esta información para identificar y planificar las actividades de asistencia técnica y promoción.
9. Recientemente, ha concluido un primer intento encaminado a integrar la información existente y completarla en una esfera de actividad específica, a saber, la seguridad y la salud en el trabajo, intento realizado durante los preparativos y el seguimiento de la discusión general celebrada sobre dicho tema, en virtud del enfoque integrado, en la Conferencia Internacional del Trabajo (91.^a reunión) de 2003. Actualmente, esta información se está transformando en una base de datos y, antes de finales de 2003, podrá consultarse electrónicamente en tres idiomas. Según los recursos de que se disponga, la creación de estas bases de datos podría acelerarse mediante los estudios generales del artículo 19, aplicables a grupos de instrumentos. En caso contrario, de todos modos será necesario mantener formatos más simples de información por países a fines internos, por ejemplo para que los especialistas de las estructuras exteriores puedan organizar mejor su

trabajo. El principal desafío que se plantea es, evidentemente, el de mantener y actualizar las bases de datos una vez éstas han sido creadas.

f) Seguimiento de los comentarios de los órganos de control

10. Las actividades de asistencia técnica y promoción deberían tomar en consideración las normas de la OIT — en particular, los convenios ratificados — y, naturalmente, los comentarios, las observaciones, las recomendaciones y las conclusiones de diversos órganos de control de la OIT. La OIT ha desarrollado mecanismos que, si bien son adecuados para identificar las deficiencias y los problemas existentes en lo que se refiere a la aplicación de las normas, han tenido un éxito más limitado a la hora de traducir esta información en mejoras concretas sobre el terreno. Con carácter periódico, los distintos órganos de control alientan a los gobiernos a solicitar la asistencia de la Oficina para resolver problemas. Muchos gobiernos recurren a dicha asistencia de diferentes maneras. La asistencia técnica debería constituir un seguimiento más sistemático de la labor de control realizada por la OIT y ser un complemento de la misma, gracias a actividades bien concebidas y a servicios de asesoramiento destinados a eliminar esos problemas. Esta asistencia puede ser brindada por especialistas de las estructuras subregionales o por la sede, e implica a todos los sectores técnicos que pudieran ser necesarios para lograr los resultados deseados.

11. El hecho de que la Oficina responda a dichas solicitudes de asistencia, así como el estrecho vínculo existente entre el control y la asistencia, diferencian a la OIT de otros sistemas internacionales de control. En aquellos casos en que es preciso identificar, de forma más práctica y sobre el terreno, medios que permitan resolver los problemas derivados de la aplicación, también se emplean las misiones de contactos directos.

g) Proyectos específicos por países

12. Para atender las necesidades en materia de normas identificadas por medio del control, también cabe pensar en un mayor desarrollo de las capacidades, en formación y en proyectos de cooperación técnica centrados en el desarrollo. La Oficina podría realizar un esfuerzo intenso y continuado, adaptado a cada país, para resolver el mayor número posible de problemas relacionados con las normas que los órganos de control planteen con respecto a ese país. En semejantes casos, los gobiernos y los interlocutores sociales implicados deberían comprometerse a colaborar con la Oficina para analizar y corregir todos los problemas planteados dentro del ámbito de sus competencias. Cada bienio, podría elegirse a un número reducido de países de acuerdo con la naturaleza y el contenido de los comentarios formulados por los órganos de control, así como el potencial para lograr resultados, lo que debería realizarse mediante una discusión detallada con los representantes de los gobiernos implicados y sus interlocutores sociales.

13. La idea principal es que el análisis de los convenios ratificados y de los comentarios sobresalientes formulados por la Comisión de Expertos y otros órganos de control debería dar una visión general de los problemas detectados en materia de desarrollo. El análisis y el examen de las causas subyacentes a esos problemas deberían constituir, por sí mismos, un buen programa para el desarrollo. Este enfoque debería permitir atender prácticamente todas las prioridades de la OIT y, por consiguiente, el Programa de Trabajo Decente. El Consejo de Administración ya aprobó una versión de esta propuesta, ligeramente distinta,

en una discusión general sobre las mejoras de las actividades normativas². Sin embargo, hasta la fecha ningún Estado Miembro se ha ofrecido voluntario para este propósito, si bien cabe mencionar que la Oficina no se ha ocupado de esta cuestión de forma verdaderamente activa. Por consiguiente, la Oficina podría ponerse en contacto con aquellos Estados Miembros que pudieran tener interés en participar en el primer experimento con este enfoque y resultaran candidatos apropiados para el mismo, con la esperanza de que los resultados logrados alentarán a otros países a participar.

h) Integración de las normas en los programas nacionales

- 14.** La OIT está pasando a centrarse en un enfoque de programación por países a fin de lograr una mayor integración de su asistencia en un todo coherente, que esté en consonancia con las prioridades y las características nacionales. En lugar de ser una simple lista donde se enumeren las actividades deseadas, estos programas nacionales deberían guardar relación con el Programa y Presupuesto de la OIT, además de reforzarlo, y podrían presentarse asimismo a los donantes potenciales. Una integración de las actividades normativas en el proceso de programación por países también permitiría estrechar los vínculos entre las normas y cuestiones tales como la reducción de la pobreza y las dimensiones sociales de la mundialización. Además de lograrse una mayor coherencia en materia de políticas, ello permitiría una mayor adecuación de las respuestas de la OIT a las necesidades de los Estados Miembros en materia de desarrollo.
- 15.** El modelo de programación empleado para el trabajo decente toma en consideración las normas y los derechos. En las discusiones celebradas el año pasado en la Comisión LILS, así como durante anteriores consultas informales, los participantes habían dado por hecho que todos los programas por países de la OIT incluían elementos normativos destinados a lograr una mayor incidencia de las normas. Una implicación más sistemática de los especialistas en normas del terreno en el desarrollo de los programas y actividades por países de la OIT permitiría contar con iniciativas y programas orientados al terreno gracias a los cuales la promoción de las normas podría integrarse aún más en los objetivos regionales. Los programas por países son un instrumento idóneo para integrar la promoción de las normas en las actividades generales de la OIT.

i) Participación tripartita

- 16.** Las actividades normativas de asistencia técnica y promoción deben examinarse junto con los interlocutores sociales y los gobiernos de los países interesados, y deberían reflejar por igual sus deseos y prioridades, así como el mandato de la Organización. Las decisiones tripartitas adoptadas en las Conferencias de la OIT y el Consejo de Administración, y la participación de ACT/EMP y ACTRAV como coordinadores de las relaciones entre empleadores y trabajadores, así como de sus especialistas sobre el terreno, también deberían ser esenciales. Las comisiones nacionales tripartitas de la OIT, creadas de conformidad con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) pueden ser de utilidad a este respecto.

² Documento GB.282/8/2.

Resumen de las discusiones

17. En lugar de designar una actividad o un producto específicos, o de elegir entre éstos, los enfoques anteriormente mencionados parecen respaldar, simultáneamente, los instrumentos y las actividades. Las actividades normativas de asistencia técnica y promoción deberían combinar todos estos elementos de un modo que se adecue claramente al contexto nacional. Al llevar a cabo estas actividades, deberían tomarse en consideración los comentarios de los órganos de control, así como la información puesta a disposición en los exámenes por país sobre las acciones propuestas por el Grupo de Trabajo LILS. La asistencia no debería limitarse a aquellos Estados que han ratificado los convenios en cuestión, sino que debería incluir a todos los países. Además de abordar los aspectos jurídicos, debería incluir asimismo los aspectos técnicos y prácticos, y debería ir más allá de la ratificación y tener como objetivo final la aplicación de las normas. La información recopilada en las bases de datos temáticas también puede ser importante para planificar las actividades. Las acciones deben llevarse a cabo a nivel nacional, y las prioridades de cada país tendrían que ser debatidas y determinadas por los mandantes tripartitos de ese país. De acuerdo con estas prioridades, cualquiera de los convenios actualizados podría ser objeto de asistencia técnica.
18. En el presente documento se ha realizado un resumen de las herramientas disponibles y de lo que sería posible hacer. Los resultados logrados serían óptimos si todos los elementos pudieran combinarse en un enfoque más sistemático. Estos elementos deberían tomarse en consideración en el contexto de las actividades llevadas a cabo a nivel nacional, en general y, concretamente, en los programas nacionales de trabajo decente, así como en los preparativos del Programa y Presupuesto y en los ejercicios de programación conjunta de la sede y las estructuras exteriores. El uso regular de estos instrumentos por parte de los especialistas del terreno, así como el apoyo de las unidades de la sede, son los fundamentos de este enfoque sistemático.
19. *Se invita a la Comisión a que tome nota de que estos elementos deberían tomarse en consideración en los programas destinados a mejorar la prestación de asistencia técnica y las actividades de promoción en relación con las normas.*

Ginebra, 2 de octubre de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 19.