

**PARA INFORMACION**

DECIMOSEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General**Quinto informe complementario: Reforzamiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la mundialización****Introducción**

1. El Consejo recordará que, en su reunión de noviembre de 2005, decidió inscribir en el orden del día de la Conferencia de 2007 la cuestión titulada «Reforzamiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la mundialización»¹.
2. Convino a la sazón en que la Oficina proporcionaría al Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 2006, ciertas aclaraciones en respuesta a las cuestiones planteadas durante la discusión y en que la preparación del documento sería objeto de consultas. Se celebraron consultas preliminares a mediados de febrero sobre la base de un anteproyecto del documento.
3. En respuesta a la pregunta planteada en noviembre en cuanto al alcance de la discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, conviene señalar de entrada que el propio título de este punto da una total garantía de que la discusión deberá limitarse estrictamente al marco del mandato de la OIT y de sus medios de acción. No se trata en modo alguno de reanudar el debate sobre la mundialización, sino de propiciar un debate institucional, con miras a utilizar mejor los medios de acción de que dispone la Organización al servicio de sus objetivos y de cara a las realidades contemporáneas que son las de la mundialización. Este debate, así delimitado, debería brindar a los mandantes, por primera vez desde el fin de la guerra fría, la oportunidad de expresarse y, de ser posible, de ponerse de acuerdo, dentro de un marco reglamentario apropiado (es decir, un punto formalmente inscrito en el orden del día), respecto de la función y los servicios que esperan de la OIT en este nuevo contexto.

¹ Documento GB.294/2/1, párrafo 7. El título del documento GB. 294/2/1 (Add.) en que se desarrolla ese tema es por su parte el siguiente: «Fortalecimiento de la capacidad de la OIT para que pueda llevar a cabo sus funciones fundamentales y promover el trabajo decente para todos a principios del siglo XXI».

4. El enfoque del presente documento exige ciertas aclaraciones. Aunque durante las consultas algunos quizás lamentaran que el anteproyecto no se centrara más en soluciones concretas, se consideró preferible en esa etapa no adentrarse demasiado por esa vía por las siguientes razones:

- *En primer lugar, desde el punto de vista del marco reglamentario del debate y de las prerrogativas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, conviene recordar que la presente etapa no se inserta en el procedimiento normal aplicable a una cuestión que ha sido inscrita en el orden del día para discusión general. Según el procedimiento normal, la etapa que sucede a la inscripción es directamente la de la discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la base del informe y de posibles propuestas que la Oficina tiene que preparar en el plazo establecido por el Reglamento². Iniciar antes de tiempo el debate sobre propuestas concretas sin una preparación suficiente podría interferir con las prerrogativas de la Conferencia Internacional del Trabajo, aunque nada impide a los Miembros (como se verá en las observaciones finales) que aprovechen esta etapa inhabitual para formular toda propuesta de mejora práctica que estimen oportuno.
- *En segundo lugar, la importancia de una construcción gradual del consenso* ha sido señalada en repetidas ocasiones por el Consejo de Administración y en consultas previas. Se trata en realidad de una exigencia que se deriva directamente del hecho de que, para que tenga realmente «autoridad», el documento que podría resultar del debate de 2007 debería basarse en el apoyo activo de los tres Grupos. A este respecto se ha indicado que la búsqueda de dicho consenso debería verse facilitada porque ya se parte de una base³. Además, en las consultas se ha señalado que la búsqueda de consenso no debía sólo marcar el fin del proceso, sino de todas sus etapas. También se ha insistido en que la Oficina tiene un papel que desempeñar en la búsqueda de ese consenso. Parece pues natural que antes de negociar soluciones concretas, se llegue a un acuerdo sobre el marco general y los límites del debate.
- *Por último, se trata de garantizar un debate ordenado y eficaz*. Antes de proceder a la elaboración de un inventario de las fórmulas que pueden reforzar la capacidad de la OIT en el contexto que se ha configurado desde el fin de la guerra fría — con lo que la Conferencia Internacional del Trabajo podría encontrarse ante un conjunto de propuestas más o menos heteróclitas —, parece indispensable interrogarse sobre los factores propios de ese nuevo contexto que pueden debilitar la capacidad de la Organización de promover sus objetivos con miras a definir un procedimiento más estratégico. A este respecto, no podemos ignorar que, según algunas ideas bastantes extendidas, este nuevo contexto ha perjudicado a la capacidad de la OIT, en todo caso en dos planos esenciales: en primer lugar, el de su propia razón de ser que, para algunos, estaba estrechamente relacionada, cuando no limitada, al contexto de la

² El artículo 11ter del Reglamento prevé que, en el caso de una cuestión que ha sido incluida en el orden del día para discusión general, el informe — incluidas las posibles propuestas con miras a la adopción de conclusiones — debería llegarles a su poder por lo menos dos meses antes de la apertura de la reunión lo que, habida cuenta de las limitaciones logísticas, significa que se debería finalizar su redacción antes del Consejo de Administración de marzo de 2007.

³ Algunos de los elementos de respuesta a las preguntas que plantea el tema seleccionado aparecen ya de forma dispersa y en diferentes grados de «formalización» en diversos documentos discutidos o adoptados en el seno de la Organización durante estos últimos años (por ejemplo, los debates en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre los informes del Director General, el Marco de Políticas y Estrategias y el Programa y Presupuesto) o a veces en documentos más antiguos cuya pertinencia en el contexto convendría que se volviese a examinar (por ejemplo la «Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social» o el artículo 41 de la Constitución que se tratará más adelante).

guerra fría; en segundo lugar, el de la erosión de la función de los Estados y de su voluntad de poner en práctica los objetivos de progreso social que la Organización preconiza ante una competencia que afecta tanto a las condiciones de producción como a las decisiones de inversión.

5. Por esta razón parece oportuno articular el debate que se presenta a continuación en torno a **dos cuestiones principales**:
- la primera consiste en saber si, como ya han propuesto distintas partes, todavía no ha llegado el momento de reafirmar su razón de ser y la pertinencia de su mensaje en un contexto radicalmente transformado;
 - la segunda consiste en preguntarse sobre la forma concreta en que la OIT puede ayudar a todos sus Miembros a poner en práctica, individual y colectivamente, sus objetivos en el contexto de la mundialización, no sólo ayudándoles a superar las limitaciones que entraña, sino también a sacar partido de las posibilidades que ofrece.

Primera cuestión: ¿es oportuno actualizar el mensaje de la OIT?

6. La OIT es la institución especializada más antigua de las Naciones Unidas, y aquella cuyo mandato se conecta más directamente con las aspiraciones y preocupaciones diarias de una gran mayoría de las poblaciones. A lo largo de los últimos años realizó esfuerzos considerables por actualizar su mensaje y reforzar su impacto, entre los que destacan la Cumbre Mundial de 1995, la Declaración de 1998, la estrategia de trabajo decente, la creación de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y, en otro ámbito, la muy reciente adopción del Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006. Parece sumamente importante que la OIT afirme y consolide en su marco constitucional el papel y el lugar que le corresponden como presupuesto previo de su eficacia futura. En este sentido, el pasado mes de noviembre varios oradores estimaron que parecía haber llegado el momento de que, en los albores del siglo XXI, la OIT reafirmase su mensaje y lo actualizase, como ciertamente ya supo hacerlo en otras épocas de su historia, y en particular al término de la Segunda Guerra Mundial⁴. A este respecto cabe explorar *dos temas de reflexión*.

A. Reafirmar la razón de ser de la OIT en el contexto actual

7. Según una visión muy discutible pero bastante difundida hasta principios de los años noventa, la razón de ser de la OIT estaba vinculada a la guerra fría e incluso, en un inicio, a la necesidad de ofrecer una alternativa reformista a concepciones fundadas en la oposición radical entre los intereses de los trabajadores y los del capital. Esta visión era tan dominante que hubo quien no dudó en cuestionar esta razón de ser después de la caída del muro de Berlín.
8. Más de quince años después, seguidos de no pocas desilusiones, diríase que esta concepción parece, afortunadamente, haber perdido vigencia. Cabe preguntarse empero si no habrá llegado el momento de ir más allá de la constatación y de reconocer no sólo que la mundialización no ha borrado la razón de ser de la OIT, sino que cabe incluso que la

⁴ Según declaró la delegación a la Conferencia respecto de las reformas de la Constitución: «its (the ILO) record shows that it (...) has discharged its responsibilities and adapted itself to changing needs with a considerable measure of success». Informe de la delegación (1946, pág. 15).

haya reforzado. Su misión sigue siendo, en efecto, necesaria para atender al objetivo de una paz duradera, fundada en la justicia social; sobran además motivos para pensar que esta institución se ha vuelto indispensable para la salvaguarda de una economía y de una sociedad abiertas. El hecho de que, pese a unos progresos indiscutibles, la «injusticia, la miseria y las privaciones» sigan siendo el destino de «gran número de seres humanos» (como se lee en la Constitución), alimenta diversas formas de cuestionamiento respecto de la compatibilidad de la mundialización y de los objetivos de progreso y justicia social. Por tanto, no convendría subestimar más en general los riesgos de retroceso proteccionista.

9. Frente a estos riesgos, y lejos de las ideologías y de las panaceas, la OIT puede invocar el pragmatismo de su método tal como se desprende de su propia estructura. Este método, cuya eficacia viene cada vez más confirmada con la experiencia, estriba en que la optimización en beneficio de todos del potencial de progreso y de la realización que representa la economía abierta, por una parte, y la repartición equitativa de los costes humanos y sociales de los ajustes que ese modelo económico vuelve inevitables, por otra parte, no es algo que surja espontáneamente. Por el contrario, obedece a la voluntad dinámica de las autoridades públicas y está basada en la libertad de expresión y la conciliación de intereses, por conducto de organizaciones representativas, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, en el ámbito nacional, y por conducto de una OIT consolidada en su mandato y su capacidad de ayudar a todos sus Miembros, en el ámbito internacional.
10. Para imponerse con la credibilidad y la trascendencia que le resultan indispensables, el mensaje debe expresar, con la solemnidad apropiada, un consenso tripartito y universal como sólo la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT puede permitir que se cristalicen. Así pues, lo primero que se pedirá a los mandantes a este respecto será que decidan si para alcanzar este objetivo desean aprovechar la oportunidad que les brinda la cuestión inscrita en el orden del día de 2007 en este sentido.

B. Ofrecer una visión sintética de los objetivos de la OIT a través de la noción de trabajo decente

11. La fragmentación y la complejidad del mandato de la OIT afectan su actuación. Aparte de un reducido círculo de especialistas, hay muy pocas personas, incluso entre los responsables políticos nacionales, capaces de describir sus misiones fundamentales. Ello se debe a la diversidad de sus misiones, tal y como se definen en los textos. El Preámbulo de la Constitución de la OIT, al enumerar (de manera no exhaustiva) una serie de objetivos específicos, ofrece una visión caleidoscópica. En cuanto a la Declaración de Filadelfia, es preciso leerla de principio a fin para captar toda su riqueza.
12. La noción de trabajo decente, que se ha impuesto dentro y fuera de la Organización como «objetivo mundial» propuesto por la Comisión Mundial y recogido en el párrafo 47 del texto adoptado en la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno el 15 de septiembre de 2005⁵, ofrece una respuesta. La discusión podría permitir que se diera un

⁵ Véase la cita del párrafo 4 del documento GB.294/2/1 (Add.) sobre el «Fortalecimiento de la capacidad de la OIT para que pueda llevar a cabo sus funciones fundamentales y promover el trabajo decente para todos a principios del siglo XXI»:

«47. Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta central de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la

carácter oficial a la situación en el marco de la Organización. No obstante, debería quedar claro que «oficializar» la situación no consiste únicamente en definir la noción, como si fuera un concepto autónomo o que sustituyera los objetivos constitucionales; se trataría más bien de extraer más explícitamente de esa noción y de su aceptación una serie de conclusiones prácticas sobre la manera de adoptar esos objetivos de forma más integrada y aplicarlos de manera más eficaz, a saber:

- En primer lugar, mediante la reagrupación de los objetivos constitucionales y los programas destinados a aplicarlos en torno a varias «misiones fundamentales», que podrían corresponderse con los objetivos estratégicos: una agrupación de este tipo no alteraría en nada la enumeración de la Constitución y permitiría ofrecer al público y a los responsables una imagen mucho más elocuente de las misiones fundamentales de la OIT. Sin embargo, cada una de esas misiones tendría que poder definirse o exponerse de manera sucinta y suficientemente elocuente. Ello no debería entrañar una gran dificultad en la medida en que los elementos se pueden tomar de textos existentes aprobados sobre una base tripartita ⁶.
- En segundo lugar, mediante el reconocimiento de su indivisibilidad /interdependencia de los objetivos constitucionales: la enumeración de los objetivos contenidos en la Constitución de la OIT ha podido contribuir a acreditar la imagen de lo que algunos universitarios han denominado el «enfoque de autoservicio» de la OIT, es decir, una simple yuxtaposición de objetivos que cada cual «utiliza» a su manera. Ese planteamiento es sin duda erróneo. Por una parte, los Miembros no son libres de rechazar o ignorar esos objetivos, aunque no estén dispuestos a asumir las obligaciones específicas inherentes a la ratificación de los instrumentos correspondientes. Por otra parte, y lo que es más importante, la experiencia ha permitido constatar que la manera más eficaz de que cada uno de los objetivos progrese no es promoverlos de forma aislada sino tener en cuenta su interdependencia y sus sinergias ⁷. El concepto de «trabajo decente» ha ayudado a tomar conciencia de la indivisibilidad de dichos objetivos en el plano de los principios, mientras que la experiencia y el examen empírico dan a entender (véase más adelante) que la manera más eficaz de realizar progresos en relación con todos los objetivos es tener en cuenta su carácter complementario y la gran interdependencia de los aspectos cuantitativos y cualitativos del «trabajo decente».

definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.»

⁶ En relación con los derechos fundamentales, cabría referirse a «la importancia especial» de esos derechos, como se señala en la propia Declaración. Con respecto al empleo, se podría prolongar el *aggiornamento* llevado a cabo por la Declaración de Filadelfia, con arreglo al cual el enfoque de la Constitución basado en la lucha contra el paro se ha reorientado de forma más positiva hacia la importancia del empleo productivo desde el punto de vista del desarrollo personal y el fortalecimiento de los vínculos sociales. En cuanto a la protección social, los objetivos fundamentales enunciados en el antiguo artículo 41 que ya no figuran en la Constitución pero que no han sido abrogados de manera oficial, podrían ofrecer una referencia adecuada. En lo referente al diálogo social, cuya creciente importancia desde el fin de la guerra fría está relacionada con la independencia cada vez mayor de los interlocutores sociales que les confiere una representatividad no sólo cuantitativa sino cualitativa, y cuya relevancia podría expresarse en términos de «gobernanza».

⁷ En este sentido, cabe señalar que si, por motivos prácticos, los instrumentos se desarrollan en torno a objetivos concretos, ello no impide que se reconozcan algunos vínculos evidentes y que se incite a extraer las conclusiones necesarias (por ejemplo, la relación entre la formación y el empleo, o, a través de la Declaración, la «importancia especial» de los derechos fundamentales como derechos y condiciones).

- En tercer lugar, mediante el reconocimiento del propósito del conjunto de los objetivos constitucionales de ser aplicados de forma universal y progresiva. En el espíritu del principio de progresión enunciado en el artículo 19 de la Constitución en el contexto de la acción normativa, la noción de trabajo decente pone claramente de manifiesto que, si bien la vocación de esos objetivos consiste en ser aplicados por el conjunto de los Miembros, éstos no tienen por qué concretarse de la misma manera en el mismo momento para cada uno de ellos.

Segunda cuestión: ¿cómo ayudar de forma más eficaz a los Miembros de la OIT a aplicar esos objetivos en el contexto actual?

13. Aunque, al término del proceso en curso, la Organización puede invocar un consenso tripartito universal en la reunión de la CIT, la reafirmación por la OIT de su razón de ser, de la validez de su método y de la pertinencia de sus objetivos puede no tener la incidencia deseada si no se acompaña de una respuesta concreta y creíble a lo que se percibe como la hipoteca, sin duda la más dura, que pesa sobre la eficacia de la OIT en el marco de la globalización, a saber, el llamado a la voluntad de los Estados, que las limitaciones de la globalización ponen cada vez más a la defensiva.
14. El discurso dominante proclama que la propia voluntad y capacidad de los Estados se ven condicionadas de manera inexorable por la realidad y las limitaciones de la globalización — en particular las relacionadas con la necesidad de atraer o mantener inversiones —, así como por la irrupción de nuevos actores. A su vez, ese discurso tiene como resultado ofrecer una coartada cómoda a los Estados para desentenderse de sus responsabilidades o privarlos de instrumentos políticos necesarios para corregir, de manera equilibrada, las consecuencias de esta nueva situación.
15. El informe de la Comisión Mundial ha contribuido a poner las perspectivas en el sitio que les corresponde. La viabilidad/perennidad de la globalización — que contribuye en gran medida a la previsibilidad de las transacciones comerciales y, por tanto, a la estabilidad del imperio de la ley y las relaciones sociales/profesionales — depende de la viabilidad de las estructuras estatales. De forma recíproca, la legitimidad de los Estados y los gobiernos es inseparable a largo plazo de su capacidad para garantizar a todos los trabajadores la igualdad de acceso a las posibilidades de progreso material y de desarrollo personal que pueden ofrecer la economía mundial y los avances tecnológicos, más allá de la cohesión y la estabilidad sociales.
16. Gracias a una estructura que pone a la Organización más directamente en contacto con las fuerzas vivas de cada país, la OIT está, a primera vista, especialmente bien situada entre las organizaciones intergubernamentales para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad con miras a asumir esas responsabilidades. Sin embargo, de una manera más concreta, se podría prever una estrategia de fortalecimiento que podría desarrollarse en tres planos: el de los propios Estados, el de la Organización y el del contexto internacional.

A. Acciones en el ámbito estatal: alentar a los Estados a integrar la aplicación de los objetivos de la OIT mediante la adopción de una política social de conjunto (en adelante, «integrada»)

17. A título preliminar, conviene señalar que los objetivos aquí examinados no son simplemente «objetivos de la OIT». Se trata de objetivos que los Miembros se han fijado y

que tienen la intención de concretar a través de la OIT y de su ayuda. Para aplicarlos con mayor eficacia, los Miembros deberían prever las consecuencias de los vínculos existentes entre esos objetivos, así como las consecuencias de la dinámica seguida por las empresas. Con este fin, en la discusión se podría estudiar la pertinencia de alentar a los Miembros a reunir sus esfuerzos en una verdadera «política social» integrada⁸ que tenga por objeto optimizar, bajo la forma del «trabajo decente», las oportunidades de progreso resultantes del desarrollo de la economía mundial y de las nuevas tecnologías, y que al mismo tiempo garantice una mejor distribución de los costos humanos y sociales de los ajustes que implica ese desarrollo, en particular, en términos de «inseguridad humana».

18. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, convendría ofrecer algunas orientaciones, no en cuanto al contenido específico de esta política (al contrario, debería reconocerse expresamente que la definición del contenido de la política social, es decir, la «dosificación» de los diferentes objetivos, debería depender exclusivamente del arbitrio de cada Miembro en el sentido de funcionar con plena autonomía, teniéndose en cuenta las particularidades y «preferencias colectivas» del país), sino en cuanto a los objetivos fundamentales que la misma debería fijarse. A título de ejemplo, estos objetivos se pueden articular en torno a tres ejes:

- *La política social debería aspirar a la globalidad desde el punto de vista de su ámbito de aplicación* (es decir, incorporar el conjunto de los objetivos constitucionales). Los objetivos de la OIT no sólo son indisociables, sino que está previsto que se apliquen, con carácter universal, a todos aquellos que subsisten gracias a su trabajo, presente o pasado, sea el que sea, o haya sido el que haya sido, su estatuto jurídico.
- *La política debería ser participativa a la hora de hacer en el ámbito interno las necesarias concesiones recíprocas entre distintos objetivos* (según una forma adaptada a cada país), de tal manera que la interpretación de las preferencias colectivas no sea unilateral ni arbitraria, sino que tenga en cuenta el punto de vista de los interesados, por conducto de sus organizaciones representativas, para que todos tengan la sensación de estar participando de manera equitativa en el reparto de las ganancias y de los costos sociales de los ajustes necesarios. El respeto de los derechos fundamentales relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva reviste, naturalmente, un significado especial en este sentido.
- Por último, la política debería materializarse con un espíritu de ayuda mutua y de solidaridad en el plano internacional. La afirmación de la necesaria autonomía de los Miembros en la definición del contenido y de las prioridades de su política social no significa que los Estados puedan «desenvolverse solos». Antes al contrario, la exacerbación de la competencia propia del contexto actual hace más pertinente la alusión al Preámbulo de la Constitución, según el cual: «*si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países*».
- Desde este punto de vista, cabría preguntarse si no hay motivos para que la OIT aliente a sus Miembros a ayudarse en sus respectivos esfuerzos, por intermedio suyo o de cualquier otra manera bimultilateral o regional que resulte apropiada y compatible con sus demás compromisos internacionales.

⁸ Como se recordó en documentos anteriores, existe al respecto un instrumento de la OIT sobre la política social, a saber, el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), que se adoptó en un contexto muy diferente y en el que, además, no se integran determinados objetivos prioritarios.

19. Si puede alcanzarse un acuerdo respecto de esas orientaciones, entonces, y sólo entonces, habrá que preguntarse cómo y de qué forma la OIT podría formular este exhorto. No obstante, debe quedar claro, en general, que la forma de un convenio se antoja especialmente inadecuada para un objetivo como el de surtir efecto en el conjunto de los Miembros, y no sólo en aquellos que tengan a bien ratificar.

B. Acciones en el seno de la OIT

20. No se trata de que la OIT se salga de su mandato (que, tal y como se define en la Constitución y se aclara en la Declaración de Filadelfia, ya es bastante amplio), ni de que trascienda sus medios constitucionales, que, por lo demás, son flexibles y diversos, y cuyo potencial acaba de confirmar la recentísima adopción del Convenio sobre el trabajo marítimo. Se trata, más bien, de utilizar esos medios de forma más eficaz y de optimizar la ventaja comparativa que le confiere su estructura tripartita, para prestar a sus Miembros el apoyo que tienen derecho a esperar a fin de establecer y aplicar eficazmente una política social.
21. De las consultas celebradas en 2005 se desprenden algunas orientaciones concretas que dimanen de las funciones que la Constitución encomienda a la Oficina, pero que no siempre se asumen de forma tan racional y sistemática como sería deseable y posible. Estas orientaciones se recogen y desarrollan más adelante, teniéndose en cuenta algunas cuestiones planteadas en la discusión de noviembre en el Consejo de Administración.

a) Conocer mejor las evoluciones para establecer mejor las prioridades de acción para la OIT

22. Las consultas oficiosas celebradas en 2005 parecen indicar que uno de los servicios evidentes que los mandantes tienen derecho a esperar de la OIT es que se les facilite una visión fiable, «validada» tras una discusión tripartita y actualizada con una periodicidad adecuada de las tendencias y evoluciones mundiales de los ámbitos correspondientes a los objetivos estratégicos. Actualmente, sólo se está proporcionando una visión de conjunto de forma periódica en el caso de los derechos fundamentales, y, de forma más irregular, en materia de empleo. La Conferencia podría, pues, estudiar la posibilidad de establecer un sistema de informes periódicos, preparados por la Oficina sobre la base de informaciones reconocidas y validadas a nivel nacional, que se discutirían a continuación en el marco de un punto recurrente inscrito en el orden del día de la Conferencia. Además hacerse un balance, sobre una base tripartita, de las evoluciones registradas en relación con un determinado objetivo, con dicha discusión se deberían poder ver las prioridades de acción para la Organización que se podrían establecer para el período siguiente en lo que respecta al objetivo estratégico considerado.
23. Se han planteado algunas cuestiones en relación con posibles superposiciones, cuestiones que nos llevan a formular las siguientes observaciones preliminares, quedando entendido que la Oficina se propone profundizar el correspondiente examen a la luz de las discusiones habidas:
- i) como ya se señaló en el transcurso de las consultas y en el documento de noviembre, se mantiene al margen de la reflexión, por el momento, el sistema de informes globales aplicables a los *derechos fundamentales*. Por una parte, dicho sistema sólo se puede examinar en el marco del procedimiento previsto a tal efecto en el seguimiento de la Declaración, y, por otra, la discusión de dichos informes, tal como se desarrolla en la práctica, no es necesariamente el modelo que hay que adoptar para la discusión de los nuevos informes periódicos previstos;

- ii) la Oficina ha elaborado los informes sobre el empleo en el mundo (*World Employment Reports*) a intervalos irregulares. Además, estos informes no se someten a discusión, por lo que no pueden dar lugar a un establecimiento de prioridades sobre una base tripartita. Sin embargo, debería ser relativamente sencillo adaptarlos para incluirlos en este ciclo⁹.
 - iii) La misma observación se aplica, *a fortiori*, a los informes sobre el trabajo en el mundo (*World Labour Reports*) que la Oficina elaboraba en el pasado y cuyo contenido abarcaba la protección social y el diálogo social;
 - iv) el sector de la *protección social* es, sin duda, demasiado vasto para ser objeto de una única síntesis, y exigiría, ciertamente, una subdivisión (¿condiciones generales de trabajo/seguridad social?);
 - v) el tema del *diálogo social* podría, por su parte, plantear superposiciones con los informes globales en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Para salvar este escollo, se podría estudiar el tratar este tema desde el punto de vista de su relación con el cumplimiento de los demás objetivos vinculados con el empleo y la protección social.
24. Por último, nos podríamos preguntar si, después de haber pasado revista a los diferentes objetivos estratégicos, no convendría cerrar el ciclo proporcionando a los mandantes un balance global (teniendo en cuenta también los resultados de los exámenes de la política social (*social policy reviews*) que se exponen más adelante).
25. La cuestión relativa a las modalidades y los costos de esas reorganizaciones nos lleva a formular, en primer lugar, una observación general. Esta cuestión parece derivarse de la preocupación por el hecho de que dicho sistema aumentaría el volumen de trabajo de las prácticas relativas al orden del día de la Conferencia seguidas en la actualidad. Sin embargo, se tiene la intención de racionalizar esas prácticas: la inscripción de un punto recurrente que permita pasar revista, a intervalos periódicos, a cada una de las misiones fundamentales de la Organización podría permitir, en efecto, la reducción del número de puntos especiales, cuya elección plantea a menudo dificultades e incertidumbres. De hecho, estos exámenes periódicos podrían permitir una identificación objetiva de las cuestiones que merecen tratarse en un punto específico del orden del día de la Conferencia.
26. La cuestión más específica de saber si el sistema implica el envío de cuestionarios a los gobiernos, con una carga o un costo suplementario para ellos, nos lleva a formular dos observaciones:
- i) los informes globales que se preparan en el marco del seguimiento de la Declaración no se basan en cuestionarios, sino que se elaboran, fundamentalmente, sobre la base de las informaciones disponibles en el seno de la Oficina y sobre el terreno, incluidas las informaciones obtenidas de las respuestas a los cuestionarios enviados en virtud de los artículos 22 y 19;
 - ii) esta cuestión plantea, sin embargo, y de forma muy oportuna, una segunda cuestión: la de saber si no se debería sincronizar o coordinar este sistema de informes periódicos con el de los estudios generales en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre las correspondientes «familias» de instrumentos, de forma que la discusión de

⁹ Cabe señalar que la Comisión ESP está estudiando el desarrollo de nuevas modalidades para la revisión y supervisión de las actividades de la OIT en materia de empleo. El resultado de este examen, naturalmente, se tendrá en cuenta cuando se perfeccione esta idea.

dichos informes periódicos pueda incluir datos fiables relativos a la incidencia de los instrumentos normativos en el ámbito considerado, o bien referirse a ellos.

27. De lo anterior se desprende que el ciclo propuesto podría no constituir una carga suplementaria, además de aumentar, al mismo tiempo, la visibilidad y la eficacia de la Organización en el cumplimiento de sus misiones fundamentales, así como la pertinencia, la representatividad y la transparencia de la elección de las acciones prioritarias que debería llevar a cabo para ejecutar mejor sus misiones.

b) *Comprender mejor las sinergias entre objetivos para orientar mejor las elecciones estratégicas*

28. Los datos empíricos indican que, a largo plazo, los Estados que mejor hacen frente a la globalización son los que se esfuerzan por promover todos los objetivos de forma coherente y coordinada. Si bien es ilusorio querer retomar o trasponer soluciones rígidas de un país a otro, resulta esencial comprender mejor, por ejemplo, cuáles son los factores que explican que un país logre conciliar mejor o peor los progresos en cuanto a la consecución de los objetivos de la OIT con las realidades, las limitaciones y las oportunidades de la economía global.

29. Parecería, pues, que el establecimiento de un sistema de exámenes de la política social en el marco del Consejo podría constituir la herramienta natural e indispensable de un proyecto a través del cual la OIT promoviese y apoyase los esfuerzos desplegados por sus Miembros para aplicar una política social integrada. Cuando se hubiera abarcado una muestra de situaciones suficientemente representativa, la OIT podría extraer enseñanzas útiles y hacer un análisis global. Un ejercicio de este tipo sólo podría llevarse a cabo de forma voluntaria y tripartita, con la plena cooperación de los países objeto de examen, como ya se realizara, y con éxito, en el caso de la serie de estudios por países que se llevaron a cabo durante el período 1997-1999¹⁰, así como combinando los conocimientos técnicos independientes con procesos de revisión entre iguales («peer reviews»). Aunque la OIT no es la única que puede hacerlo, cuenta, sin lugar a dudas, con una ventaja comparativa evidente debido a su universalidad y, sobre todo, al tripartismo.

c) *Coordinar mejor los medios de acción para apoyar mejor los esfuerzos realizados por los Miembros*

30. La coordinación tiene como fin poner en práctica su política social y evaluar los progresos logrados gracias a la utilización integrada de los diferentes medios de acción de la OIT, incluidas la investigación y la asistencia técnica. La OIT ha adquirido cierta experiencia con los «programas de trabajo decente por país». Sobre la base de las experiencias piloto, el Programa y Presupuesto para 2006-2007 ha previsto que se pongan en práctica proyectos sobre trabajo decente por país que tomen en cuenta las especificidades y prioridades de cada Miembro. Las conclusiones de la Conferencia, a través de los mecanismos antes mencionados, podrían ofrecer un marco común de referencia. En este sentido, sería interesante ver si la OIT no debería poner a disposición de sus Miembros herramientas conceptuales y estadísticas que, aun respetando siempre su autonomía, les permitieran al mismo tiempo evaluar de forma comparable y fiable los logros de su política social en términos de desarrollo de los objetivos y criterios de trabajo decente («decent work opportunities/outputs»).

¹⁰ Estudios relativos al impacto provocado por la liberalización del comercio y por la globalización sobre la puesta en práctica de los objetivos de la OIT (y viceversa).

C. Acciones en el caso de otros actores: propiciar un clima de comprensión

31. Como se indicó anteriormente, la capacidad de los Estados para aplicar una política social integrada no depende exclusivamente de ellos, sino también de un entorno internacional en el que intervienen otros actores no estatales. La OIT se excedería de su mandato si pretendiese dictar a estos actores la manera de interpretar su respectivo mandato o si pretendiese imponerles el respeto de sus normas en el ejercicio de sus responsabilidades. No sucedería así, por el contrario, de realizarse un esfuerzo de sensibilización tendiente a que estos actores prestasen mayor atención al interés que podría representar para ellos y sus actividades el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para aplicar una política social coherente. Sin entrar en detalles, sí que se puede ilustrar de forma más concreta, aun con carácter preliminar, en qué podría consistir ese esfuerzo de sensibilización, en relación con dos categorías importantes de actores no estatales.
32. *En lo que respecta a las organizaciones intergubernamentales (OIG)*, en primer lugar, se podrían explorar tres aspectos en relación con su sensibilización. Primero, las posibilidades concretas de cooperación resultantes de suponer que las organizaciones activas en el ámbito económico, financiero y comercial como mínimo deben fijarse, de conformidad con sus estatutos respectivos, una finalidad que coincida con una de las misiones fundamentales de la OIT, a saber, la promoción del empleo. Por otra parte, dejando a un lado el párrafo 47 antes citado, que les atañe igualmente, parece razonable pensar que, en un plano más general, estas organizaciones podrían ser sensibles al interés que representa para la ejecución de su mandato específico el fortalecimiento de la capacidad y legitimidad institucionales de los Estados que se obtendría con una política social integrada y eficaz. Por último, desde un punto de vista totalmente práctico, y sin anticiparse a futuros debates, una forma muy directa de sensibilizarlas podría ser alentándolas a que vengan a ocupar activamente el lugar que se les ha asignado en la discusión.
33. *En lo que respecta a las empresas multinacionales*, se observará que la política social de los Estados ocupa un lugar central de la problemática de la Declaración tripartita, como su propio título indica. Esta pretende promover la colaboración con los Estados Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con miras a optimizar su contribución al progreso social y reducir al mínimo las dificultades que sus operaciones pueden causar. Aunque estas empresas se avienen a promover, de forma voluntaria y en función de sus propias actividades e inquietudes, algunos de los objetivos en materia social o ambiental, no quieren verse obligadas a asumir el papel del Estado, tampoco en lo que respecta al imperio de la ley y su puesta en práctica. Por tanto, no es descabellado pensar que esta categoría de actores pudiera mostrarse interesada por un procedimiento tendiente a reforzar la capacidad de los Estados para asumir mejor sus responsabilidades en ese sentido. Más concretamente, la OIT, por intermedio de sus mandantes, podría estudiar, a partir de los principios la Declaración, el papel que estos actores podrían desempeñar en el fortalecimiento de la correspondiente capacidad institucional de los Estados.

Tercera cuestión: ¿qué seguimiento se podría realizar?

34. Naturalmente, esta cuestión sólo se plantea si se ha respondido afirmativamente a las dos preguntas precedentes, y en particular a la segunda. Igualmente, la respuesta depende de la forma definitiva adoptada por el «documento de referencia», suponiendo que se llegue a un consenso en lo que respecta a su contenido. Está claro que una de las condiciones del consenso radica en no juzgar de antemano, de ninguna manera, cuál podría ser la elección de la Conferencia. Sea como fuere, no sería apropiado orientarse hacia un «convenio de convenios». En esta fase, nos limitaremos, pues, a señalar dos aspectos distintos de este eventual seguimiento:

- por una parte, el seguimiento en el interior de la Organización, que podría comportar, a su vez, dos aspectos: i) el establecimiento del marco institucional/reglamentario adecuado para los informes y exámenes periódicos en el marco de la Conferencia y el de los «exámenes en profundidad/exámenes de casos de la política social» en el marco del Consejo si se mantiene este principio; ii) el seguimiento a nivel del programa y presupuesto. Como se indicó anteriormente, la aplicación de estos sistemas debería tener como consecuencia lógica la nacionalización de la elección de las prioridades y de la coordinación de los medios de acción de la OIT (normas, cooperación técnica, actividades de investigación, documentación, política de recursos humanos y de comunicación, etc.) en los programas y presupuestos sucesivos, puesto que estos últimos se basarían en las orientaciones/conclusiones (sobre las acciones que hay que emprender y las lagunas que hay que colmar) adoptadas sobre la base de los «exámenes periódicos»;
- por otra parte, el seguimiento fuera de la Organización, que podría entrañar la comunicación del documento resultante del debate así como, llegado el caso, de todas las indicaciones útiles en cuanto al curso que deben darle sus Miembros.

Observaciones finales

35. Las observaciones que anteceden confirman que el debate de 2007 no marcará el comienzo, sino la culminación de un proceso que presupone la cooperación entre los mandantes y la Oficina con miras a la obtención de un consenso, sin el cual no sería posible obtener un resultado que sirva de «referencia obligada».
36. A la luz de las deliberaciones que precedieron la inscripción de este punto en el orden del día y de las consultas posteriores, al parecer hay ahora claridad en cuanto a las bases y las condiciones necesarias para el logro de tal consenso: mantenerse en el marco del mandato constitucional de la OIT; no reabrir el debate sobre la globalización, sino, de conformidad con el título dado al referido punto, sacar el máximo provecho posible de los muy diversos medios institucionales de que dispone la OIT así como de su estructura sin parangón, para beneficio de sus Miembros, y, por último, no prejuzgar de forma alguna sobre la eventual continuación de este debate después de 2007 ni sobre la forma que éste podría revestir.
37. También debería quedar perfectamente claro que buscar un consenso no significa buscar el mínimo común denominador. La búsqueda de consenso debería apuntar más bien a que cada una de las partes interesadas obtenga satisfacción con respecto a lo que, a su juicio, reviste mayor importancia, sin que ello resulte inaceptable para las demás.
38. En esta búsqueda, la etapa inhabitual que el Consejo de Administración ha querido ofrecer a la presente reunión constituye una oportunidad excepcional. Por una parte, da lugar a que los Miembros del Consejo manifiesten su opinión sobre las cuestiones principales — pero no exhaustivas — que se plantean en este documento y señalen también cuáles son las que a su entender deberían figurar en el futuro informe. Por otra parte, y de forma más general, esta etapa les permite señalar no sólo qué aspectos del funcionamiento o de las actividades de la Organización dejan que desear, sino también lo que esperan de la OIT en el futuro, cuando ésta entre en su segundo siglo de existencia, y dejar constancia de todas las proposiciones concretas que pudieran tener para construir ese futuro.
39. Sobre la base de la discusión y de las contribuciones que surjan, la Oficina podrá actuar entonces con arreglo a las expectativas manifestadas, es decir, analizar con el mayor detenimiento el debate para identificar (y utilizar en el informe cuya preparación le incumbe) los aspectos que quizás podrían examinarse en mayor profundidad y con posibilidades razonables de suscitar un consenso.

40. Ahora bien, es evidente que antes de concluir el citado informe habrá que celebrar nuevas consultas. Sin duda, dichas consultas tendrán que organizarse hacia finales de año, quedando entendido que en el ínterin, y especialmente con ocasión de la Conferencia, la Oficina se mantendrá a disposición de los Miembros o de los grupos que deseen recabar información al respecto.

Ginebra, 7 de marzo de 2006.

Este documento se presenta para información.