



## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Examen de las mejoras en las actividades relacionadas con las normas, incluido un panorama de las discusiones y decisiones en materia de política normativa***Indice*

	<i>Página</i>
1. Introducción.....	1
2. Antecedentes .....	1
3. Los derechos fundamentales en el trabajo.....	2
i) Reconocimiento de los derechos fundamentales y la campaña de ratificación.....	2
ii) Búsqueda de los medios para garantizar el respeto de los derechos fundamentales ..	3
iii) Promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	4
4. Un enfoque más amplio de la elaboración y la revisión de normas .....	5
i) Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas.....	5
ii) Métodos para la selección de los puntos que se han de inscribir en el orden del día de la Conferencia .....	6
iii) Enfoque integrado .....	7
iv) Mejoras generales en la elaboración de normas.....	8
5. El examen de los mecanismos de control.....	8
i) Cambios en la publicación de las memorias .....	8
ii) Procedimientos de control especiales.....	8
iii) Un examen completo.....	9
6. Con miras al futuro.....	11

## 1. Introducción

1. El Consejo de Administración decidió, en su 282.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2001), solicitar un documento donde figurara un resumen de las discusiones sobre actividades relacionadas con las normas de la OIT que habían tenido lugar desde que se inició el presente proceso de revisión. El Consejo de Administración podría así evaluar los logros y definir las esferas que requieren más trabajo. El presente documento atiende esa solicitud y recuerda los pasos considerablemente importantes dados hasta el momento. Tiene por objeto proporcionar un resumen de un proceso que ha dado lugar, entre otras cosas, a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, y a un incremento significativo del número de ratificaciones de los convenios internacionales del trabajo fundamentales, y ha logrado el consenso sobre una perspectiva más amplia de las actividades normativas futuras y una serie de modificaciones de los mecanismos de control de la OIT. La última parte del documento incluye elementos de un plan de desarrollo de las cuestiones que aún requieren discusión, y se presenta con el fin de obtener directrices del Consejo de Administración sobre las siguientes etapas de este proceso de revisión y mejora de las actividades relacionadas con las normas de la OIT.

## 2. Antecedentes

2. Se hizo necesaria una revisión de las actividades relacionadas con las normas cuando, a finales de la década de 1980, se produjeron grandes transformaciones en el plano internacional. El Director General presentó su Memoria a la 81.<sup>a</sup> reunión (1994) de la Conferencia Internacional del Trabajo bajo el título «Preservar los valores, promover el cambio — La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT». En ella se propuso una revisión en profundidad de los objetivos y principios de la OIT, comparable a las revisiones anteriores realizadas en 1944 y 1963. La Memoria instaba a que se tomara «una perspectiva más amplia» de las normas, siguiendo tres cursos de acción: adaptando mejor la actividad normativa a las necesidades reales y urgentes, explorando nuevas posibilidades de fomentar los derechos sociales fundamentales, y creando una nueva sinergia entre las normas internacionales del trabajo y el desarrollo del comercio internacional. La Memoria dio lugar a una interacción, de la cual hizo un seguimiento el Consejo de Administración de diversas formas que se recuerdan en las siguientes partes. En especial, la Memoria trató por primera vez el tema de las actividades futuras de la OIT con respecto a los derechos fundamentales en el trabajo como una prioridad.
3. Una resolución adoptada durante la misma reunión de la Conferencia sobre el 75.<sup>o</sup> aniversario de la OIT y su orientación futura ratificaba el fortalecimiento de la promoción y aplicación de convenios internacionales del trabajo fundamentales. En aquel momento, se consideraban fundamentales los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, los Convenios núms. 29 y 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, y los Convenios núms. 100 y 111 sobre igualdad de oportunidades y trato. Tomando nota de la especial importancia de los convenios de la OIT que se ocupaban de derechos fundamentales, la resolución pedía al Consejo de Administración que presentara sus puntos de vista respecto a las opciones disponibles a fin de reafirmar los principios y valores fundamentales de la OIT.
4. En su reunión celebrada durante la 261.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1994), la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del

Trabajo hizo un seguimiento de las discusiones que tuvieron lugar en la Conferencia<sup>1</sup>. A raíz de esta discusión, y durante los años posteriores, se tomaron una serie de iniciativas que han dado lugar a resultados tangibles y significativos. Las decisiones, las actividades y, en general, los objetivos básicos del proceso de revisión se pueden reagrupar bajo tres rúbricas: los derechos fundamentales en el trabajo, un enfoque más amplio de la elaboración de normas y la revisión de normas, y el examen de los mecanismos de control.

### **3. Los derechos fundamentales en el trabajo**

#### **i) Reconocimiento de los derechos fundamentales<sup>2</sup> y la campaña de ratificación**

5. En su reunión de noviembre de 1994, la Comisión LILS pidió a la Oficina que presentara un documento relativo a la promoción de convenios sobre derechos humanos fundamentales. En un documento<sup>3</sup> presentado a la Comisión LILS durante la 262.<sup>a</sup> reunión (marzo-abril de 1995) del Consejo de Administración, se proponía que la Oficina lanzara una campaña que promoviera la ratificación universal de esos convenios y prestara asistencia concertada por medio de equipos multidisciplinares y departamentos de la sede a fin de superar cualquier obstáculo que se opusiera a la ratificación. La campaña se inició en mayo de 1995.
6. Esta campaña también sirvió de respuesta de la OIT a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995. Durante esta Cumbre, la comunidad internacional, a través de Jefes de Estado y de Gobierno, hizo referencia al carácter universal de los derechos fundamentales de los trabajadores. La OIT había contribuido a los preparativos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social por conducto de la labor de un grupo de trabajo creado por el Consejo de Administración. En la Cumbre se hizo un llamamiento a los gobiernos para que salvaguardaran y respetaran los derechos fundamentales de los trabajadores, incluidos los convenios relativos a la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, a la libertad sindical, al derecho de negociación colectiva, a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y a la no discriminación en el empleo. Esta fue una declaración de consenso internacional pionera sobre la importancia y el contenido de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, extendió la categoría de dichos derechos hasta abarcar la eliminación del trabajo infantil.
7. En el transcurso de la campaña de ratificación, que aún continúa, ha incrementado significativamente el número total de ratificaciones en vigor de todos los convenios fundamentales. El número de ratificaciones del Convenio núm. 87 ha aumentado de 110 en junio de 1994, a 139 a finales de 2001, y en el caso del Convenio núm. 98, de 125 a 151. Igualmente, el número de ratificaciones del Convenio núm. 29 ha pasado de 136 a 159, y en el caso del Convenio núm. 105, de 113 a 157. Con respecto a los dos convenios fundamentales sobre discriminación, el número de ratificaciones del Convenio núm. 100, que ascendían a 123 en junio de 1994, se cifró en 156 a finales de 2001, y en lo tocante al

<sup>1</sup> Documento GB.261/LILS/3/1.

<sup>2</sup> En el transcurso del proceso, se han empleado diferentes términos (en especial, «básicos» y «esenciales») para definir los principios y derechos en el trabajo, los cuales se conocen generalmente como «fundamentales», desde que se adoptó la Declaración.

<sup>3</sup> Documento GB.262/LILS/4.

Convenio núm. 111, la cifra ascendía a 119 en junio de 1994 y a 154 el 31 de diciembre de 2001. El Convenio núm. 138, que tenía al principio un índice de ratificación de 47 en junio de 1994, actualmente está ratificado por 116 Estados Miembros. El Convenio núm. 182, que se adoptó una vez iniciada la campaña y se incorporó inmediatamente a este grupo de convenios, ha logrado el ritmo de ratificación más rápido de la historia de la OIT, al alcanzar la cifra de 113 ratificaciones tan sólo dos años y medio después de haberse adoptado.

8. En vista de la importancia de los convenios fundamentales, el Consejo de Administración decidió, en noviembre de 1995, establecer un sistema de presentación de memorias para los Estados que no habían ratificado todos los convenios. En virtud del artículo 19 de la Constitución, el Consejo de Administración solicitaba la presentación de memorias cada cuatro años respecto de los siete convenios sobre derechos fundamentales entonces adoptados. La decisión se aplicó por primera vez en 1998, en el marco del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Este sistema se suspendió en 2000, año en que se presentaron por primera vez ante el Consejo de Administración las memorias anuales en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

## ii) **Búsqueda de los medios para garantizar el respeto de los derechos fundamentales**

9. Otra discusión, suscitada por la Memoria del Director General dirigida a la reunión de 1994 de la Conferencia Internacional del Trabajo, giró en torno al perfeccionamiento de los procedimientos de control de normas de la OIT. En su 264.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1995), el Consejo de Administración examinó un documento<sup>4</sup> en el que figuraban algunas propuestas para perfeccionar los procedimientos de control existentes. En el documento también se estudiaba la posibilidad de crear procedimientos nuevos para el examen de las reclamaciones relativas a violaciones de derechos humanos fundamentales. Se proponía que uno o dos comités especiales examinaran las reclamaciones relativas a la discriminación en el empleo y al trabajo forzoso, tanto de adultos como de niños, utilizando procedimientos similares a los del Comité de Libertad Sindical.
10. Esas propuestas se presentaron a la Comisión LILS durante la 265.<sup>a</sup> reunión (marzo de 1996) del Consejo de Administración. En dicha reunión, y en su 267.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1996), el Consejo de Administración no pudo llegar a un acuerdo sobre ninguna propuesta destinada a establecer nuevos mecanismos de control. A medida que la discusión dejaba claro que no era posible llegar a un acuerdo, los debates fueron tomando gradualmente un cauce diferente, marcado por un consenso incipiente sobre la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo mediante métodos que hacían énfasis en la cooperación y la asistencia.
11. Desde 1994, las discusiones sobre promoción y aplicación de normas fundamentales se habían llevado a cabo simultáneamente en la sesión plenaria del Consejo de Administración, en su Grupo de Trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional, en la Comisión LILS y en su Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. En la Memoria del Director General presentada en la 85.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (junio de 1997), titulada «La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización», se estudiaba detenidamente el apoyo de diversas ideas que figuraban en ella. Se declaraba que «para la OIT no se trata de uniformizar el nivel de protección

<sup>4</sup> Documento GB.264/6.

social por razones de competencia internacional. Se trata simplemente de asegurar un cierto paralelismo entre el progreso social y el progreso económico que se espera alcanzar como resultado de la liberalización del comercio y de la mundialización de la economía»<sup>5</sup>. En dicha Memoria figuraban ideas sobre un método de seguimiento periódico de las recomendaciones y sobre una evaluación general de las normas mediante procedimientos previstos en el artículo 19 de la Constitución.

12. El Consejo de Administración hizo un seguimiento de la discusión de la Memoria del Director General celebrada en la Conferencia, en su reunión de noviembre de 1997, cuando decidió incluir el punto «posible consideración y adopción de una Declaración de la OIT sobre los derechos fundamentales y el mecanismo de seguimiento correspondiente» en el orden del día de la 86.<sup>a</sup> reunión (1998) de la Conferencia Internacional del Trabajo. El Consejo de Administración también examinó otros aspectos de la Memoria del Director General, en especial, las ideas relativas a las «mejoras que podrían introducirse en la actividad normativa de la OIT»<sup>6</sup>. En consecuencia, se tomaron dos vías paralelas para seguir la discusión. La primera desembocó en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, mientras que la segunda dio lugar a la discusión del Consejo de Administración sobre la revisión y mejora de las actividades relacionadas con las normas de la OIT.

### iii) Promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

13. El Consejo de Administración se mostró unánime con respecto a la necesidad de promover y mejorar la aplicación de dichos principios y derechos en el trabajo, que se consideraban fundamentales tanto en el seno de la OIT como fuera de ella. La idea de preparar una declaración solemne había surgido gradualmente. El enfoque, el campo de aplicación, la formulación y los métodos de seguimiento para dicha declaración se desarrollaron mediante la búsqueda de un consenso en el Consejo de Administración y consultas formales e informales en las que participaron todas las partes. La Conferencia Internacional del Trabajo creó una comisión, en su 86.<sup>a</sup> reunión (junio de 1998), para que tratara esta cuestión y, finalmente, adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento<sup>7</sup>. La Declaración ya se considera un punto de referencia del progreso social en el marco de la globalización económica y se ha convertido en una importante esfera de la actividad de la OIT en materia de cooperación técnica. Los resultados del seguimiento, a través de informes e investigaciones, proporcionan información valiosa sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

<sup>5</sup> Memoria del Director General a la 85.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1997.

<sup>6</sup> El documento presentado por la Oficina, GB.270/3/2, hacía referencia al contenido de las normas, la gama de posibilidades y criterios de selección, a la superposición o la fusión de los instrumentos, al procedimiento de selección, a la elección de la forma que debían adoptar los instrumentos y su evaluación general. El documento sólo fue objeto de una breve discusión preliminar. Se volvió a presentar al Consejo de Administración como anexo al documento GB.273/4 con el propósito de definir mejor sus propuestas de introducir determinadas mejoras en las actividades normativas de la OIT. El Consejo de Administración no pudo llegar a un acuerdo respecto de esas propuestas y dio instrucciones a la Oficina para que modificara el contenido del documento y volviera a presentarlo a la Comisión LILS durante una reunión posterior del Consejo de Administración.

<sup>7</sup> *Actas Provisionales*, núm. 20, 86.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1998.

14. El principal elemento característico de la Declaración es su naturaleza universal. Se trata de una declaración de la OIT basada en los principios y compromisos contenidos en su Constitución, aceptados por todos los Estados Miembros de la OIT. En virtud de ella, se reconoce que los Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, asumen el compromiso de respetar «de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios». Este carácter universal se combina con un reconocimiento de la diversidad. La Declaración reconoce que la Organización tiene la obligación de asistir a sus Miembros, entre otras cosas, ayudándolos en sus esfuerzos por crear un entorno propicio para el desarrollo económico y social. No establece nuevas obligaciones jurídicas ni crea nuevos métodos de control. Es de carácter promocional y se basa en la prestación de asistencia a los Estados Miembros para que respeten y apliquen los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por lo tanto, la Declaración es un instrumento nuevo, que complementa otras actividades normativas de la OIT, basado en una perspectiva nueva. No pretende exigir o verificar el cumplimiento de disposiciones jurídicas, sino recordar que los Miembros «se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas».
15. En 1992, la OIT había empezado a tratar una de las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, la eliminación del trabajo infantil, por conducto de un programa de cooperación técnica (el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC), que se había extendido rápidamente. En 1996, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre medidas de acción contra el trabajo infantil. La adopción en 1999 del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y de la Recomendación núm. 190, que se añadieron a la lista de normas fundamentales, supuso un paso hacia adelante significativo. Se ha comprobado que el Convenio núm. 182 ha sido el Convenio que ha obtenido más rápidamente un elevado número de ratificaciones en la historia de la OIT. En el Consejo de Administración se celebraron varias rondas de discusiones para incrementar la confianza, antes de llegar a la fase de elaboración de normas, con objeto de superar ciertas aprehensiones con respecto a la cuestión. Durante el proceso de negociación, todos los grupos de mandantes contribuyeron activamente a dar forma al producto final. Otra clave de este éxito es el hecho de haberse centrado en un objetivo y un principio con respecto al Convenio núm. 182, y dejando los detalles relativos de aplicación a la determinación nacional. Asimismo, dicho Convenio está diseñado de modo que se puede beneficiar de la asistencia técnica de la OIT, y su promoción y aplicación se integran en el Programa IPEC.

#### **4. Un enfoque más amplio de la elaboración y la revisión de normas**

##### **i) Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas**

16. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo decidió, en su reunión celebrada durante la 262.<sup>a</sup> reunión (marzo-abril de 1995) del Consejo de Administración, establecer un Grupo de Trabajo tripartito sobre la política de revisión de normas, que debía comenzar a funcionar en noviembre de 1995<sup>8</sup>. Desde entonces, el Grupo de Trabajo se ha congregado durante cada reunión de marzo y noviembre del

<sup>8</sup> Documento GB.262/PV/Rev.

Consejo de Administración. El Consejo ha emprendido y concluido el examen individual de casi todos los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptados con anterioridad a 1985, y se encuentra en este momento en la fase final de su trabajo<sup>9</sup>. El Consejo de Administración ha podido tomar decisiones que afectan a 181 convenios y 191 recomendaciones, basadas en las propuestas formuladas por el Grupo de Trabajo. Ha identificado 71 convenios, cuatro protocolos y 71 recomendaciones como actualizados, 24 convenios y 15 recomendaciones como instrumentos que deben revisarse, y 54 convenios y 67 recomendaciones como instrumentos obsoletos. También ha decidido solicitar más información sobre la situación referente a 34 convenios y 19 recomendaciones; en cambio ha mantenido el *statu quo* de otros 23 convenios y 26 recomendaciones; y no ha llegado a conclusiones con respecto de un convenio y una recomendación. Estas conclusiones constituyen enseñanzas fundamentales por lo que se refiere al futuro de las prácticas normativas de la OIT y a la forma de modernizar el cuerpo normativo existente.

17. Sobre la base de una propuesta emanada de este Grupo de Trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 85.<sup>a</sup> reunión (1997), adoptó una enmienda a la Constitución de la OIT que habilita a la Conferencia para derogar cualquier convenio internacional del trabajo adoptado anteriormente y todavía vigente, si se pone de manifiesto que dicho convenio ha perdido su razón de ser o ha dejado de contribuir positivamente al logro de los objetivos de la Organización. Hacia finales de 2001, sesenta y nueve Estados Miembros, incluidos seis Estados de gran importancia industrial, habían ratificado esta enmienda constitucional<sup>10</sup>. También se adoptaron procedimientos para el retiro de los convenios que no estén en vigor, y de recomendaciones. De conformidad con las nuevas disposiciones contenidas en el Reglamento de la Conferencia, ésta puede retirar un instrumento antes de la entrada en vigor de la enmienda constitucional. La Conferencia retiró cinco Convenios (núms. 31, 46, 51, 61 y 66) en su 88.<sup>a</sup> reunión (2000). En su 90.<sup>a</sup> reunión (2002), examinará el retiro de 20 Recomendaciones (núms. 1, 5, 11, 15, 37, 38, 39, 42, 45, 50, 51, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 72 y 73). Para la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia, se ha propuesto el retiro de otras 16 recomendaciones (núms. 2, 12, 16, 18, 21, 26, 32, 33, 34, 36, 43, 46, 58, 70, 74 y 96).

## ii) Métodos para la selección de los puntos que se han de inscribir en el orden del día de la Conferencia

18. Otra actividad relacionada con las normas que ha sido objeto de un examen considerable es el método de selección de los temas que se inscribirán en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, incluidas las cuestiones referentes a nuevas normas o a normas revisadas. En su reunión de marzo de 1997, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que preparase un documento que contuviera un repertorio de propuestas para el debate inicial sobre el orden del día de la Conferencia del año 2000. En mayo de 1997, el Director General envió una carta a los gobiernos de todos los Estados Miembros y a los

<sup>9</sup> Además, el Grupo de Trabajo, al inicio de su actividad durante la 264.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, había realizado un intercambio de opiniones en torno a: otros aspectos de la política normativa en relación a la revisión; directrices que afectan al contenido y la forma de los convenios; métodos para facilitar la revisión de las normas; duración y períodos de denuncia de los convenios; condiciones para la entrada en vigor de los convenios, y evaluación de las normas. Durante la 276.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1999) del Consejo de Administración, el Grupo de Trabajo también examinó un documento detallado sobre los métodos de revisión (GB.276/LILS/WP/PRS/2).

<sup>10</sup> La enmienda constitucional entrará en vigor cuando sea ratificada por dos tercios al menos de los Estados Miembros, incluidos cinco Estados de mayor importancia industrial.

representantes de los empleadores y los trabajadores en el Consejo de Administración solicitándoles que hicieran llegar sus propuestas. Un primer repertorio fue presentado al Consejo de Administración en noviembre de 1997<sup>11</sup>. El repertorio resultante se siguió desarrollando durante los tres años siguientes.

19. Este enfoque tenía ventajas, pero también muchas limitaciones claras. Por un lado, incrementó la variedad de opciones, dado que los gobiernos y los interlocutores sociales propusieron una serie de nuevas ideas y los temas pudieron presentarse en una lista más completa de cuestiones maduras o posibles. Sin embargo, las graves limitaciones que presenta este enfoque aparecieron relativamente pronto: respuestas insuficientes de los mandantes, incoherencia entre las respuestas individuales y las de grupo, opiniones fuertemente contradictorias sobre algunos temas y, en algunas ocasiones, la falta de capacidad de la Oficina para responder y ofrecer un análisis técnico sobre las cuestiones propuestas para su inclusión en el repertorio dentro del plazo disponible. Por lo tanto, la experiencia mostró que era conveniente adoptar diferentes soluciones. El enfoque integrado se desarrolló en este contexto.

### iii) Enfoque integrado

20. La presentación de «Trabajo Decente», Memoria del Director General de la OIT a la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1999), supuso un paso muy importante en el proceso de reforma y modernización en la OIT. Dicha Memoria también abordaba la cuestión del «perfeccionamiento del trabajo de la OIT relativo a las normas». En particular, enumeraba una serie de medidas que elevarían el perfil e incrementarían la pertinencia de las normas de la OIT. Muchas de estas cuestiones fueron retomadas cuando el Consejo de Administración examinó, en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000), la propuesta<sup>12</sup> de adoptar un enfoque integrado al respecto para fortalecer la coherencia y la pertinencia de las normas y promoverlas, así como para mejorar su repercusión mediante un uso integrado de todos los medios de acción de la Organización. El Consejo de Administración convino en la aplicación experimental de este enfoque. El enfoque integrado prevé lograr una mejor preparación para la elaboración de normas a través de un análisis completo por la Oficina de las normas vigentes, su sinergia, sus deficiencias y sus efectos, así como de un análisis del impacto de todos los medios de acción de la OIT en cada área temática. El informe de la Oficina sobre cada tema vendrá seguido de una discusión general que tendrá lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a desarrollar un plan de acción consensual que establezca las pautas que orienten las futuras actividades relacionadas con las normas. Además de centrarse en los medios para aumentar la repercusión de las normas vigentes a través de la promoción y de la cooperación técnica, dicho plan de acción incluirá propuestas para la elaboración de nuevas normas o la revisión de las existentes, otras actividades adecuadas a este fin, y orientaciones respecto de los objetivos y el contenido de dichas normas. Este plan tiene por objeto imprimir a la totalidad de instrumentos de la OIT un carácter más coherente y moderno, potenciar una mayor aplicación a escala global. El Consejo de Administración identificó el primer tema para el enfoque integrado en noviembre de 2000, cuando decidió incluir en el orden del día de la Conferencia de 2003, un examen detenido de las actividades normativas respecto de la seguridad y la salud de los trabajadores. En la presente reunión, se solicita al Consejo de Administración que decida cuáles han de ser los puntos del orden del día de la 92.<sup>a</sup> reunión (2004) de la Conferencia. Las propuestas

<sup>11</sup> Documento GB.270/2.

<sup>12</sup> Documento GB.279/4.



incluyen tres temas: trabajo infantil, cuestiones de género, y trabajadores migrantes, cuyo examen podría prestarse a la aplicación del enfoque integrado.

#### **iv) Mejoras generales en la elaboración de normas**

**21.** Otras mejoras posibles en la elaboración de normas se han planteado con frecuencia en el Consejo de Administración desde 1994, pero no han sido objeto de un documento separado con puntos que requieren decisión. Se trata de posibles mejoras que pueden aplicarse en general a cualquier proceso de elaboración o de revisión de normas. Entre tales mejoras se incluyen ajustes en las disposiciones finales de los convenios, relativas a su entrada en vigor y a su denuncia. Se han formulado también consideraciones relativas a la redacción de las normas, así como al formato de los cuestionarios. Otro asunto es la forma de los instrumentos. Se ha señalado que se podría realizar un mejor uso de los instrumentos vigentes, en particular de las recomendaciones, inclusive en los casos en que pudieran elaborarse recomendaciones independientes que comprendan medidas de seguimiento promocional.

### **5. El examen de los mecanismos de control**

#### **i) Cambios en la publicación de las memorias**

**22.** Algunos aspectos individuales de las actividades relacionadas con las normas han sido objeto de modificaciones en varias ocasiones, con el fin de contribuir a la mejora y al incremento de su eficacia. Entre ellas, el Consejo de Administración consideró, en noviembre de 1996, ciertas propuestas para racionalizar la presentación de los resúmenes de las memorias con arreglo a los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución, y decidió realizar ahorros suspendiendo la publicación de resúmenes por separado.

#### **ii) Procedimientos de control especiales**

**23.** Algunos de los procedimientos de control especiales adoptados por la OIT<sup>13</sup> no han sido nunca utilizados (los estudios especiales sobre discriminación, adoptados por el Consejo de Administración en noviembre de 1973, pero nunca realizados), o no han sido utilizados durante un período de tiempo considerable (Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical, convocada por última vez en 1991. Otros se han puesto en marcha en varias ocasiones, pero no se utilizan de manera regular, en particular los procedimientos de queja previstos en los artículos 26 a 29 de la Constitución, que solamente se han utilizado diez veces en la historia de la OIT. Durante el curso de una queja presentada con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 26, se invocó por primera vez, en marzo de 2000, el artículo 33 de la Constitución, cuando el Consejo de Administración recomendó a la Conferencia Internacional del Trabajo la adopción de algunas medidas encaminadas a garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Encuesta, creada para supervisar el cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones con respecto del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

<sup>13</sup> OIT: Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Rev.2/1988.

24. El procedimiento especial que se utiliza con más frecuencia es el relacionado con el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, que se reúne antes de cada reunión del Consejo de Administración y trata un gran número de quejas y respuestas. El Comité está considerado como uno de los órganos de control más eficientes y objetivos de esta Organización. El Comité examina actualmente propuestas sobre sus métodos de trabajo, y dará cuenta de sus discusiones al Consejo de Administración.
25. Otro procedimiento frecuentemente utilizado es el relativo a las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. La revisión de los procedimientos para el examen de las reclamaciones se incluyó en el orden del día de la 271.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración celebrada en marzo de 1998. La discusión sobre esta cuestión se centró en la búsqueda de posibles soluciones a lo que en ese momento se percibía como una tendencia al aumento de las reclamaciones, así como en determinar si el procedimiento de reclamación tenía un efecto suspensión de los procedimientos de control ordinarios. Se presentaron documentos más detallados <sup>14</sup> a la Comisión LILS durante las 273.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1998) y 276.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1999) del Consejo de Administración. En el curso de las discusiones se plantearon otras cuestiones referentes a los criterios para la admisibilidad de las reclamaciones y al carácter automático del procedimiento en lo que respecta a la admisibilidad. Se acordó debatir en el futuro la cuestión de la confidencialidad y dejar los demás temas para ser tratados en el contexto más amplio de la discusión sobre la política normativa de la Organización <sup>15</sup>. Durante la 277.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2000) del Consejo de Administración, la Comisión discutió un documento <sup>16</sup> sobre la confidencialidad de las reuniones y otros documentos relativos a las reclamaciones. Habida cuenta de que no se alcanzó ningún acuerdo respecto de los cambios sobre los procedimientos previstos para las reclamaciones, el Presidente concluyó que el debate sobre la cuestión <sup>17</sup> debería aplazarse para una reunión ulterior.

### iii) Un examen completo

26. La Memoria *Trabajo Decente* y su discusión condujo las deliberaciones del Consejo de Administración sobre la política normativa a una nueva fase, que consistía en un examen completo de las posibles mejoras en varias actividades relacionadas con las normas de la OIT. Estas comprenden la elaboración de normas, así como las actividades de control, promoción, y asistencia técnica. Se celebraron consultas informales con los distintos grupos del Consejo de Administración antes de las reuniones de marzo y noviembre de 2002, las cuales ayudaron a establecer un amplio consenso en torno al objeto y al contexto de las posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas.
27. Desde noviembre de 1999, el tema de la introducción de posibles mejoras en las actividades mencionadas de la OIT ha continuado siendo una cuestión principal, tanto en el orden del día del Consejo de Administración, como en el de su Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS). Se han celebrado consultas informales con representantes de los mandantes tripartitos antes de la formulación de los principales documentos y propuestas presentados para la discusión. Las posiciones iniciales y las expectativas de diversas partes estaban, en algunas ocasiones, muy alejadas

<sup>14</sup> Documentos GB.273/LILS/1 y GB.276/LILS/2.

<sup>15</sup> Documento GB.276/10/1.

<sup>16</sup> Documento GB.277/LILS/1.

<sup>17</sup> Documento GB.277/11/1.

entre sí. Un documento <sup>18</sup> que fue presentado a la Comisión LILS, en marzo de 2002, tenía como objetivo crear un entorno de confianza entre los mandantes tripartitos mediante la elaboración de las bases de un compromiso común para mejorar las actividades normativas. Asimismo, dicho documento incluía una lista de cuestiones específicas propuestas para ser discutidas con más detalle. El documento <sup>19</sup> preparado por la Oficina para la 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000) del Consejo de Administración abordaba una gran variedad de cuestiones. La primera parte trataba de un enfoque integrado para las actividades relacionadas con las normas. La segunda parte, referente a los mecanismos de control, mencionaba la transparencia, la coherencia, el impacto y la efectividad de los procedimientos de control, y la carga de trabajo que se deriva de la presentación de memorias. Una tercera parte versaba sobre otras cuestiones, que podrían retomarse en el proceso de examen.

- 28.** En anteriores debates celebrados en el Consejo de Administración varias delegaciones habían señalado que preferían y consideraban necesario examinar y discutir posibles mejoras en los procedimientos de control existentes y en las actividades relacionadas con las normas. La experiencia acumulada a lo largo de los debates celebrados sobre los procedimientos previstos por el artículo 24 mostró también la dificultad que suponía abordar los aspectos individuales de un procedimiento de control sin considerar todos los aspectos de cada procedimiento, y la manera en que diferentes procedimientos y mecanismos de control pueden complementarse y afectarse mutuamente. Varios portavoces subrayaron la importancia atribuida al mandato de los órganos de control y su objetividad.
- 29.** La Comisión LILS, en su reunión celebrada durante la 280.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2001) del Consejo de Administración, analizó posibles mejoras en el sistema de control de la OIT <sup>20</sup>. Asimismo, el Consejo de Administración invitó al Director General a que informara a los órganos de control de cualesquiera comentarios pertinentes que pudieran facilitar el examen de sus métodos de trabajo, y de cualesquiera propuestas que ellos mismos desearan presentar <sup>21</sup>.
- 30.** En noviembre de 2001, la Comisión LILS examinó los procedimientos de presentación de memorias relacionadas con las normas <sup>22</sup>. Los actuales procedimientos habían sido aprobados en 1993, y ya había finalizado su período de aplicación experimental durante cinco años, por lo que tenían que ser reexaminados. El Consejo de Administración decidió en dicho debate mantener los ciclos de presentación de memorias de dos y cinco años, con los convenios que figuran actualmente en cada grupo. También aprobó la agrupación de los convenios fundamentales y prioritarios, por orden alfabético y por países, para la presentación de memorias, así como el principio de reagrupación del resto de los convenios por temas para la presentación de memorias. Asimismo, se tomaron otras decisiones para racionalizar más los procedimientos de presentación de memorias. El Consejo de Administración también decidió promover la cooperación a través de acuerdos sobre programas de asistencia específica por países para resolver los problemas relativos a

<sup>18</sup> Documento GB.277/LILS/2.

<sup>19</sup> Documento GB.279/4.

<sup>20</sup> Documento GB.280/LILS/3.

<sup>21</sup> Documento GB.280/12/1.

<sup>22</sup> Documento GB.282/LILS/5.

la aplicación de convenios y cuestiones afines, e invitó al Director General a que realizara nuevas consultas sobre el fortalecimiento de la participación tripartita a nivel nacional.

31. Entre las cuestiones planteadas por varias delegaciones cabe citar la referente a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo. Un documento<sup>23</sup>, sometido a la Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones durante la reunión de mayo de 1993 del Consejo de Administración, se había referido al contexto de las discusiones sobre la interpretación, y había examinado las posibilidades que a este respecto ofrece el apartado 2 del artículo 37 de la Constitución. Dicho documento explicaba cómo habían sido tratados hasta ahora los problemas de interpretación mediante los mecanismos pertinentes existentes y los límites que éstos presentaban, para luego examinar en qué casos y en qué medida el nombramiento del tribunal previsto en el apartado 2 del artículo 37 podía constituir un complemento útil de esos mecanismos. El tema que se planteó en el debate durante esta fase fue la función de la Comisión de Expertos en las cuestiones de interpretación. Recientes solicitudes de interpretación no oficiales a la Oficina sobre asuntos polémicos, han puesto de manifiesto la necesidad de que el Consejo de Administración vuelva a examinar la cuestión de la interpretación de los convenios de la OIT.

## 6. Con miras al futuro

32. Como se explica en el presente documento, se ha avanzado mucho desde que a mediados del decenio de 1990 comenzaron las actuales discusiones de política sobre las cuestiones relacionadas con las normas. Un proceso de mejora ha de ser constante, y en ningún momento cabe considerar que haya concluido. No obstante, se propone que el Consejo de Administración especifique lo que resta por hacer en el proceso de revisión en curso, en vista de la labor desarrollada durante los últimos ocho años.
33. A la luz de las opiniones expresadas por los mandantes durante el proceso de consulta, al parecer se ha llegado a un amplio grado de acuerdo sobre los posibles elementos de un plan de trabajo para tratar las cuestiones restantes. En los siguientes párrafos se especifican esos elementos, extraídos todos de las discusiones mantenidas desde 1994, aunque algunos también se habían discutido con anterioridad. También sería útil que se identificaran las prioridades en términos de calendario. Habida cuenta de que la preparación de un estudio en profundidad sobre cualquier tema concreto requerirá recursos y dedicación, tal vez sea preciso abordar los distintos temas por etapas. En aras de la planificación y la preparación, el Consejo de Administración, en sus próximas reuniones, podría centrarse en uno de los temas identificados, hasta completar la lista. Cuando sea pertinente se tomará en cuenta la interrelación entre los distintos temas.
34. El propósito del enfoque integrado es introducir mejoras en varios aspectos de las actividades relacionadas con las normas de la OIT. Se prevé que, a medida que se adquiera experiencia en la aplicación de este enfoque, se irá planteando la necesidad de examinar con mayor detalle ciertos procedimientos específicos relacionados con las normas, en particular a partir de la primera discusión general del enfoque integrado que tendrá lugar en la 91.ª reunión (junio de 2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se presentarán propuestas a este respecto, en función de las necesidades.
35. En cuanto a los procedimientos de control regular, los aspectos relacionados con la presentación de memorias de conformidad con el artículo 22 de la Constitución acaban de

<sup>23</sup> Documento GB.256/SC/2/2.

ser objeto de una amplia discusión. Las decisiones que se adoptaron a ese respecto durante la última reunión del Consejo de Administración deben revisarse una vez transcurridos cinco años. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS) presenta en la actual reunión del Consejo de Administración la cuestión de la reagrupación de instrumentos para que sea objeto de otra discusión.

- 36.** En cuanto al funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, se han señalado a la atención de ambas Comisiones las discusiones del Consejo de Administración durante su última reunión, la Comisión de Expertos estableció una subcomisión encargada de estudiar las posibles mejoras que cabría introducir en sus métodos de trabajo. Es de esperar que los resultados de la revisión figuren en la parte general del informe a la Comisión de Expertos y sean examinados por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. El Comité de Libertad Sindical también está estudiando propuestas respecto de su procedimiento. Los resultados de ese estudio se incluirán en futuros informes al Consejo de Administración. Durante las discusiones de esos órganos de control sobre sus métodos de trabajo podrán abordarse todas las cuestiones que hayan planteado los mandantes en el Consejo de Administración. Todas las cuestiones que requieran ser discutidas por el Consejo de Administración podrán tratarse oportunamente en nuevos documentos.
- 37.** Los procedimientos para presentar quejas en el marco de los artículos 26 a 29 de la Constitución han sido objeto de muy pocas observaciones y, al parecer, no se han presentado propuestas para su revisión.
- 38.** En una decisión anterior del Consejo de Administración se indicó que las actividades de promoción merecían una revisión en profundidad en una etapa ulterior. En esas actividades cabría incluir la promoción, la formación, así como la cooperación y la asistencia técnicas. El Programa de Trabajo Decente y la introducción de la elaboración de un presupuesto estratégico en la OIT pueden facilitar una mejor interacción de sus distintas actividades relacionadas con las normas y potenciar su repercusión real sobre el terreno. Podría presentarse un documento sobre este tema en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2002.
- 39.** En cuanto al artículo 24 sobre el procedimiento para las reclamaciones, las cuestiones planteadas cuyo debate no ha concluido todavía se referían al procedimiento y a los criterios de admisibilidad. La Comisión LILS había postergado anteriormente discusiones y decisiones sobre esta cuestión pues consideraba que resultaba difícil abordar aisladamente aspectos concretos de un solo procedimiento de control. Podría realizarse una minuciosa revisión con objeto de llegar a un mejor entendimiento del contexto constitucional y de la evolución histórica del procedimiento; de su relación con otros procedimientos de control a nivel jurídico y a nivel de la práctica; del funcionamiento del Reglamento Especial adoptado por el Consejo de Administración a este respecto; así como de las posibilidades de conseguir una mejor coordinación y eficacia en general. Si se elaborara un documento para someterlo a una nueva discusión en el Consejo de Administración, posiblemente durante 2003, sería preciso celebrar nuevas consultas con los mandantes.
- 40.** Los párrafos 5, e); 6, d); 7, b), iv); y 7, b), v) del artículo 19, referentes a la aplicación de los convenios y recomendaciones no ratificados, y el artículo 22 de la Constitución brindan a la OIT el fundamento necesario para tener una imagen global de los aspectos pertinentes de la legislación y la práctica en los Estados Miembros. Los estudios generales de la Comisión de Expertos y su discusión en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se basan en esas disposiciones. Se han expresado diversas opiniones sobre la forma de utilizar mejor tales disposiciones de la Constitución. Podría llevarse a cabo una

minuciosa revisión y mantener una discusión sobre los procedimientos e informes previstos en esos párrafos del artículo 19 para llegar a un mejor entendimiento acerca de su origen y su evolución. En ese estudio también cabría incluir posibles nuevas mejoras en cuanto al recurso al mecanismo del artículo 19 para pedir las memorias. Resultaría útil que la Oficina celebre consultas con los mandantes al preparar un documento sobre este asunto.

41. Se han formulado varias observaciones sobre el contenido, la redacción y la preparación tanto de convenios como de recomendaciones. A este respecto cabría profundizar en el debate de tres asuntos:
  - a) las cuestiones relativas a las disposiciones finales de los convenios podrían tratarse durante una discusión separada en la Comisión LILS, donde se examinarían las diferentes opciones en cuanto a los requisitos para la entrada en vigor así como las condiciones para la denuncia de los convenios;
  - b) cabría mejorar la redacción de los textos de convenios y recomendaciones, si la Oficina y los comités técnicos y de redacción utilizaran, durante todo el proceso de elaboración y edición, un código de prácticas editoriales óptimas aprobado por el Consejo de Administración. El Consejo podría examinar con mayor detenimiento la conveniencia y el coste de la preparación de ese código;
  - c) otra de las cuestiones que puede examinar el Consejo de Administración es la introducción de mejoras en la formulación de los cuestionarios previstos en los artículos 38, 1) y 39, 1) del Reglamento de la Conferencia. Los cuestionarios que se envían a los mandantes durante el proceso de preparación de nuevas normas determinan en gran medida la estructura y el contenido del texto final. También podría considerarse la posibilidad de adoptar un procedimiento de consulta con los miembros más parecido al que se utiliza para la negociación de textos internacionales en otras organizaciones.
42. Estos tres temas se han planteado en fechas recientes pero no se han discutido en profundidad. La Oficina está dispuesta a tratarlos todos en un solo documento, o por separado, según desee el Consejo de Administración. Podría presentarse un documento a una de las reuniones que celebre la Comisión LILS en 2003.
43. Otra de las cuestiones a examinar nuevamente es la actual práctica respecto de la interpretación de normas. Habría que determinar quién puede solicitar una interpretación de los convenios de la OIT y qué organismos están autorizados a dar esas interpretaciones, y también cabría abordar la naturaleza de esas interpretaciones. Durante las consultas celebradas antes de la presente reunión del Consejo de Administración se expresaron opiniones contradictorias sobre la necesidad de proseguir el debate sobre este tema así como sobre su prioridad. Se argumentó que la Constitución contenía disposiciones claras sobre la cuestión de la interpretación de los convenios y que las opiniones jurídicas que facilitaba la Oficina no reemplazaban las interpretaciones oficiales. Las consultas oficiosas celebradas han indicado que existen distintos grados de interés en la cuestión, aunque también han indicado que es preciso seguir reflexionando antes de que los distintos grupos estén en condiciones de expresar su posición sobre la posibilidad de discutir esta cuestión en el futuro. Si se retiene este tema, la Oficina estaría dispuesta a preparar en una etapa ulterior un documento de información sobre las actuales prácticas respecto de la interpretación de convenios.
44. Podría elaborarse un plan de trabajo que incluyera la elaboración por la Oficina de estudios separados sobre cada una de las cuestiones mencionadas en los párrafos 38 a 42 *supra*, de modo que pueda someterse un documento sobre cada tema a una de las reuniones que celebre el Consejo de Administración durante los próximos dos o tres años.

**45. El Consejo de Administración tal vez estime oportuno:**

- a) pedir a la Oficina que prepare, para su reunión de noviembre de 2002, un documento sobre las actividades de promoción y de asistencia técnica relacionadas con las normas, y*
- b) determinar qué ámbitos y aspectos de las actividades relacionadas con las normas deberían ser objeto de nuevas discusiones, y presentar también un proyecto de calendario.*

Ginebra, 19 de febrero de 2002.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 45.