



## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Mejoras de las actividades normativas  
de la OIT****Repercusiones de la Declaración sobre  
la Justicia Social en la estrategia relativa  
a las normas e información actualizada  
sobre la aplicación del plan de acción  
provisional****Introducción**

1. Se recordará que, en la 303.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2008), la Comisión inició el examen de las repercusiones de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (la «Declaración sobre la Justicia Social») <sup>1</sup>, que constituye el marco general para la estrategia relativa a las normas aprobada en 2005 <sup>2</sup> y para la aplicación del plan de acción provisional aprobado en 2007 <sup>3</sup> con miras a llevar a la práctica esta estrategia. Asimismo, examinó las repercusiones específicas que la Declaración sobre la Justicia Social pudiera tener en los estudios generales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en relación con la selección de instrumentos respecto de los cuales deberían solicitarse memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Documento GB.303/LILS/4/1.

<sup>2</sup> Documentos GB.294/LILS/4 y GB.294/9. La estrategia relativa a las normas consta de cuatro componentes principales: 1) desarrollar, actualizar y promover las normas de la OIT (política normativa); 2) mejorar el impacto y fortalecer el sistema de control; 3) mejorar el impacto del sistema normativo a través de la asistencia y la cooperación técnicas, y 4) incrementar la visibilidad del sistema normativo de la OIT (información y comunicación).

<sup>3</sup> Documento GB.300/LILS/6.

<sup>4</sup> Documento GB.303/LILS/6.

2. A raíz de esta discusión, el Consejo de Administración invitó a la Oficina a que iniciase una campaña de promoción para la ratificación y aplicación efectiva de las normas que revisten mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza, preparase una evaluación de la agrupación temática de los convenios a los efectos de la presentación de memorias que se instauró en 2003, y formulase propuestas de nuevas opciones para la adopción de un criterio general aplicable a la racionalización de la presentación de memorias, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2008, y las que se adopten en la reunión que éste celebre en marzo de 2009 acerca del seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social (en marzo de 2009 un informe sobre los progresos registrados, y en noviembre de 2009 un informe definitivo). El Consejo de Administración también pidió a la Oficina que informase sobre las consultas mantenidas con respecto al Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y la Recomendación que lo complementa (núm. 166), tomase disposiciones para celebrar consultas sobre la política normativa a más tardar en marzo de 2009, e informase sobre las siguientes medidas adoptadas en aras de la aplicación del plan de acción provisional en marzo de 2009. Por último, invitó a la Oficina a que presentase un informe sobre los progresos realizados en el marco del examen de los formularios de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 en noviembre de 2009<sup>5</sup>.

### Consultas tripartitas

3. Se había programado la celebración, en noviembre de 2008, de dos consultas tripartitas con miras a ultimar la parte del plan de acción relativa a la política normativa. La primera consulta versaba sobre la situación del Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166, y la segunda sobre la política normativa en general. Las consultas tripartitas sobre la situación de esos instrumentos, cuyo informe se incluye en la parte II (sección 2) del presente documento, se celebraron el 15 de noviembre de 2008. No obstante, la falta de tiempo obligó a posponer la celebración de las consultas sobre política normativa en general. Estas consultas deberían tener lugar durante la presente reunión del Consejo de Administración. El propósito de estas consultas es discutir aquellas cuestiones respecto de las cuales aún no se ha logrado el consenso, como son: mantener actualizado el corpus normativo, elaborar nuevas normas, y llevar a cabo eventuales revisiones y consolidaciones. Estas cuestiones deberán examinarse ahora a la luz de la Declaración sobre la Justicia Social, con inclusión de los exámenes recurrentes.
4. Bajo los títulos siguientes, en el presente documento se responde a las diversas solicitudes cursadas por el Consejo de Administración:
  - Parte I. Repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social en la estrategia relativa a las normas;
  - Parte II. Información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional:
    - sección 1: informe sobre los progresos registrados;

<sup>5</sup> Además, en el marco de los debates del segundo documento sobre mejoras de las actividades normativas de la OIT (GB.303/LILS/4/2) titulado *Mejorar la coherencia, la integración y la eficacia del sistema de control gracias a una comprensión más adecuada de la dinámica de dicho sistema (nuevo estudio desde un punto de vista sustantivo y práctico)*, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que en 2009 preparase un estudio sobre la interpretación de los convenios internacionales del trabajo.

- sección 2: debate sobre la situación del Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166.

## Parte I. Repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social en la estrategia relativa a las normas

5. Según se observó en noviembre de 2008, las repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social afectan a los cuatro componentes de la estrategia relativa a las normas. En su 303.<sup>a</sup> reunión, el Consejo de Administración tomó decisiones sobre dos repercusiones inmediatas de la Declaración: la promoción de las normas que revisten mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza, y el vínculo existente entre los estudios generales y las discusiones recurrentes, teniendo en cuenta los formularios de las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución (cuestionarios relativos al artículo 19). En aquella ocasión, el Consejo de Administración también entró a examinar la cuestión de la racionalización de los ciclos de presentación de memorias en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución, en respuesta a la solicitud de propuestas sobre la racionalización de la presentación de memorias formulada en la resolución <sup>6</sup> que se adoptó junto con la Declaración sobre la Justicia Social. Asimismo, se lograron algunos progresos en el análisis de las repercusiones de la Declaración sobre la Justicia Social sobre los otros dos componentes de la estrategia relativa a las normas: la cooperación técnica y las normas internacionales del trabajo, y la visibilidad del sistema normativo mediante información y comunicación.

### 1. Instrumentos de gobernanza

6. En noviembre de 2008, el Consejo de Administración invitó a la Oficina a que «iniciara «una campaña de promoción para la ratificación y la aplicación efectiva de las normas que revisten mayor importancia desde el punto de vista de la gobernanza (los cuatro convenios prioritarios: Convenios núms. 81, 122, 129 y 144) <sup>7</sup>, y que presentase anualmente a la Comisión LILS un informe sobre los progresos realizados junto con el informe sobre los convenios fundamentales» <sup>8</sup>. Esta nueva campaña de promoción se pondrá en marcha en 2009 <sup>9</sup> y en el mes de noviembre la Oficina presentará al Consejo de Administración un

<sup>6</sup> OIT: Resolución sobre el fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2008.

<sup>7</sup> Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Estos cuatro instrumentos de gobernanza forman parte del corpus normativo actualizado. Cabría recordar que ese corpus contiene hoy día 76 convenios entre ellos ocho fundamentales (o medulares) y cuatro prioritarios (o de gobernanza), además de 79 recomendaciones y cinco protocolos.

<sup>8</sup> Documento GB.303/12, párrafo 99, i).

<sup>9</sup> Según se indica en el documento GB.303/LILS/4/1, en la carta que el Director General envió el 21 de julio de 2008 a los gobiernos de los países que no habían ratificado la totalidad de los convenios fundamentales también se pedía información sobre los convenios prioritarios no ratificados con miras a tener un panorama claro de la situación. A esta carta se sumó una comunicación de fecha 15 de agosto de 2008. En la parte II figura más información sobre las

plan de acción destinado a promover la ratificación y la aplicación efectiva de estos instrumentos mediante una estrategia en la que se insiste en la interdependencia, así como la interacción entre los objetivos de sendos Convenios. Esta interacción tiene por objeto la promoción del empleo, así como el fortalecimiento de los sistemas nacionales encargados de garantizar el cumplimiento de las normas del trabajo, en particular mediante la inspección del trabajo y la participación activa de los empleadores y los trabajadores y de sus organizaciones respectivas. La cooperación tripartita como medio para lograr una mejora en la aplicación de estos instrumentos no sólo se contempla en el Convenio núm. 144, sino también en el Convenio núm. 122 (artículo 3) y en los Convenios núms. 81 (artículo 5) y 129 (artículo 13). En la estrategia se tendrán en cuenta las diversas formas de cooperación que han demostrado ser útiles y se sugerirán posibilidades de mejora mediante el recurso a algunas de las ideas plasmadas en el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en particular en lo relativo a la ejecución efectiva y al cumplimiento.

## **2. Vínculo entre estudios generales y discusiones recurrentes**

### **2.1. Conclusiones de las discusiones de noviembre de 2008**

7. En los debates de noviembre de 2008, la Comisión convino en que, en respuesta al requisito contemplado en la Declaración sobre la Justicia Social relativo a la adopción de un enfoque integrado para ayudar a los Miembros a alcanzar los objetivos de la OIT a través de todos sus medios de acción, en los informes recurrentes que la Oficina debe preparar para que la Conferencia los examine se deberían tener en cuenta los estudios generales de la CEACR, además de otras fuentes de información. Este vínculo no implica solamente que los temas de los estudios generales deberían coincidir con los de los informes recurrentes, sino también que se deberían diseñar de nuevo los cuestionarios relativos al artículo 19. Por consiguiente, a raíz de su decisión de incluir en el orden del día de la 99.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, que se celebrará en 2010, un punto recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, el Consejo de Administración pidió también a los gobiernos que presentaran memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre los instrumentos relativos al empleo con miras a la preparación de un estudio general de la CEACR sobre el empleo en noviembre-diciembre de 2009. Con el nuevo diseño del cuestionario, que además de ser más sencillo será más fácil de usar, se pretende responder con mayor eficacia al objetivo del artículo 19, esto es, recabar información sobre la legislación y la práctica de los Estados Miembros, sobre los obstáculos a su ratificación y sobre el curso dado o propuesto para los convenios y recomendaciones no ratificados. Además, se apunta a ofrecer información útil sobre las necesidades de los Estados Miembros, en particular acerca de la cooperación técnica, así como sugerencias para las actividades normativas.

8. Se espera que la adopción de este enfoque aporte más valor a los estudios generales: i) optimizando el uso de la información contenida en los estudios generales, ii) proporcionando una base para la evaluación de las actividades normativas de la OIT a través de la identificación de las lagunas en la política normativa y de las principales dificultades para la aplicación, y iii) formulando un seguimiento institucional para los estudios generales y garantizando que éstos repercutan en todas las actividades normativas de la OIT. La CEACR seguirá elaborando análisis jurídicos relativos a la aplicación de los convenios en el marco de los estudios generales y la Oficina tomará las medidas oportunas

respuestas recibidas. Si procede, se llevará a cabo un seguimiento de dicha información en el marco de la campaña.

para poner de relieve este producto tan específico como útil, por ejemplo facilitando el acceso al mismo a través de sus bases de datos o de otros medios.

9. Al examinar el vínculo existente entre los estudios generales y los informes recurrentes, y la consiguiente propuesta relativa al cuestionario del artículo 19 sobre el empleo, los mandantes tripartitos proporcionaron importantes pautas de orientación a la Oficina. En primer lugar, se observó que el proceso se halla en una fase experimental y que será preciso llevar a cabo otras mejoras basadas en la experiencia adquirida<sup>10</sup>. Asimismo, se insistió en que no debía haber duplicaciones ni en la naturaleza ni en la labor de los procedimientos de control<sup>11</sup>. Los estudios generales se caracterizan por ser una herramienta valiosa para recopilar información objetiva sobre la legislación y la práctica nacionales en relación con las normas correspondientes, y esto puede redundar en beneficio del informe recurrente. Se deberían mantener la calidad y el carácter de los estudios generales. No se debería incurrir en una simplificación excesiva de los formularios de informe con objeto de garantizar que se siga recopilando información útil, de conformidad con el objetivo del artículo 19, y en los estudios generales se debería seguir efectuando una evaluación exhaustiva del impacto y la utilidad de las normas internacionales del trabajo<sup>12</sup>. Se recordó que la información contenida en los estudios generales debería seguir sirviendo de referencia para los poderes judiciales y los interlocutores sociales en los planos nacional e internacional<sup>13</sup>. Asimismo, se puso de relieve que en los estudios generales se proporcionaba un material enriquecedor para que los gobiernos mejoraran su legislación laboral y para que los funcionarios de la OIT pudieran orientar en consecuencia la cooperación técnica, promover la ratificación y prestar ayuda en la redacción de legislaciones laborales.
10. La presentación de memorias suponía una carga para los gobiernos. Por consiguiente, el cuestionario finalmente adoptado para el presente ejercicio se alejaba del propósito inicial de abarcar todos los instrumentos actualizados relacionados con el objetivo estratégico del empleo y se limitaba a los que resultaban más pertinentes. Además, varios mandantes indicaron expresamente que sería útil que la CEACR manifestara su opinión al respecto<sup>14</sup>, en particular en lo relativo al impacto del nuevo cuestionario sobre su carga de trabajo y sus métodos de trabajo<sup>15</sup>.

## 2.2. Actividades de seguimiento en el marco de la CEACR

11. La Oficina informó exhaustivamente a la CEACR, en su 79.<sup>a</sup> reunión (noviembre-diciembre de 2008), acerca de la trascendencia que la Declaración sobre la Justicia Social podría tener en su labor. La CEACR acogió con beneplácito la reafirmación formulada en la Declaración acerca del papel esencial que cumple la OIT en relación con el fomento y logro de avances y de la justicia social en el actual proceso de globalización, y de la especial importancia que revisten las normas internacionales del trabajo en ese afán.

<sup>10</sup> Documento GB.303/12, párrafo 41.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párrafo 40.

<sup>12</sup> *Ibid.*, párrafos 42 y 57.

<sup>13</sup> *Ibid.*, párrafo 49.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párrafo 41.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párrafo 45.

12. La CEACR creó un grupo de trabajo encargado de ayudar a la Oficina a elaborar el próximo cuestionario que en virtud del artículo 19 habrá de referirse a los instrumentos relativos a la seguridad social, y que se someterá al Consejo de Administración en su reunión actual <sup>16</sup>. Se convino en que, la CEACR seguirá brindando la oportuna orientación por conducto de sus miembros que sean los principales responsables de los convenios pertinentes para la elaboración de los futuros cuestionarios en virtud del artículo 19 <sup>17</sup>.
13. La reunión especial de la CEACR a la que asistieron los vicepresidentes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (la «Comisión de la Conferencia») también examinó la trascendencia que tendrá la Declaración sobre la Justicia Social en la labor de ambas comisiones en relación con los estudios generales y procedió a un intercambio de puntos de vista sobre las recientes decisiones adoptadas por el Consejo de Administración a este respecto. Al tiempo que se subrayó la necesidad de salvaguardar el excepcional valor de los estudios generales, se reconoció que el nuevo enfoque podría brindar renovadas posibilidades de aumentar el impacto del sistema normativo, especialmente mediante una visión holística de las situaciones nacionales, una comprensión más clara de las lagunas advertidas en la legislación y en la práctica respecto de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, así como en las actividades normativas. A este respecto y a fin de aprovechar al máximo la labor que ambas comisiones realicen con los estudios generales futuros, también se reconoció que sería necesario revisar determinados aspectos de sus respectivas modalidades de organización del trabajo. En lo que respecta a la Comisión de la Conferencia, cabría por ejemplo limitar el tiempo de discusión dedicado a los estudios generales. El grupo de trabajo tripartito de la Comisión de la Conferencia y la propia Comisión habrán de proseguir esta reflexión. La CEACR ha empezado ya a tomar disposiciones respecto a sus métodos de trabajo, para encauzar mejor los nuevos estudios generales <sup>18</sup>.

### **2.3. Primer impacto de la nueva generación de cuestionarios en virtud del artículo 19 y de estudios generales en los métodos de trabajo de la Oficina**

14. *Cooperación en el seno de la Oficina y movilización en las oficinas exteriores.* En relación con el cuestionario en virtud del artículo 19 sobre los instrumentos relativos al empleo, elaborado en colaboración con el Sector de Empleo, los Directores Ejecutivos del Sector de Empleo y del Sector de las Normas y los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo enviaron un memorando a todos los directores regionales y directores de oficinas exteriores de la OIT. En dicho memorando se pide a los especialistas de las oficinas exteriores en materia de normas, empleo, género, y actividades de los trabajadores y de los empleadores, que ayuden a los Estados Miembros a rellenar el cuestionario. Además, en enero de 2009, durante un taller organizado para el personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), entre ellos todos los especialistas en normas de las oficinas exteriores, se dedicó un día entero al seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social y al papel que los especialistas en normas desempeñan concretamente en este contexto. El Departamento de NORMES también ha trabajado en estrecha colaboración con el Departamento de Seguridad Social (SECSOC) a fin de elaborar un anteproyecto de cuestionario en virtud del artículo 19, relativo a los instrumentos sobre seguridad social, siguiendo las pautas de orientación formuladas por la CEACR. En

<sup>16</sup> Véase el documento GB.304/LILS/5.

<sup>17</sup> CEACR, Informe general (2008), párrafo 7, 3).

<sup>18</sup> Véase el párrafo 12 *supra*.

febrero de 2009 se presentó el proyecto de cuestionario a la reunión tripartita de consultas oficiosas sobre el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social.

### **3. Mejoras en materia de intercambio de información y de conocimientos**

15. Es indudable que a la información le corresponde un papel clave en el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social. Al elaborar los cuestionarios en virtud del artículo 19 para la nueva serie de estudios generales, se ha progresado en el uso de la información de que ya disponía la OIT y se insiste en la conveniencia de que esta información resulte más accesible para los mandantes. El cuestionario en virtud del artículo 19 sobre los instrumentos relativos al empleo está ahora disponible en el sitio web de NORMES, y los Estados Miembros pueden descargarlo y rellenarlo antes de enviarlo electrónicamente a la Oficina <sup>19</sup>. En el mismo sitio web también pueden consultarse otros textos de interés que guardan relación con este estudio general. Con miras a la elaboración del próximo cuestionario en virtud del artículo 19 sobre los instrumentos relativos a la seguridad social, la Oficina ha empezado a inventariar todos los datos sobre seguridad social disponibles dentro y fuera de la OIT, a fin de que en el cuestionario se solicite sólo información que represente realmente un valor añadido. Con ese propósito, NORMES también ha evacuado consultas e iniciado actividades de cooperación con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
16. Se espera que cuando se analicen las respuestas, este modelo de cuestionario facilite la incorporación a una base de datos de un resumen de la información recibida. De este modo, cuando el tema vuelva a examinarse, solo será necesario pedir a los mandantes que actualicen la información. A este respecto comienza a considerarse de suma prioridad la elaboración de un sistema para la presentación de memorias e información en línea, a fin de disminuir la carga impuesta a los gobiernos y de facilitar la labor de la Oficina <sup>20</sup>.

### **4. Envío y tramitación de la información y las memorias presentadas con arreglo a los artículos 19 y 22 de la Constitución y examen de la posibilidad de que se reconsidere el ciclo de presentación**

17. La cuestión de racionalizar el envío y la tramitación de la información y las memorias que se presenten con arreglo a los artículos 19 y 22 de la Constitución y el examen de la posibilidad de que se reconsidere el ciclo de presentación, constituyen elementos indispensables para fortalecer y mejorar el impacto del sistema de control. El plan de acción provisional consta de las siguientes medidas: 1) balance del seguimiento realizado por la Oficina acerca del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el envío de memorias; 2) evaluación de la agrupación de los convenios por temas, a los efectos de la presentación de memorias; 3) medidas para examinar los formularios de memorias que se refieran concretamente, a título experimental, a un grupo de convenios, y para permitir a los gobiernos polarizar sus esfuerzos en las cuestiones urgentes planteadas por los órganos de control, y 4) nuevas opciones para la adopción de un enfoque global en aras de mayor eficacia, teniendo en cuenta la evaluación de la agrupación de los convenios y el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social. La Oficina informará sobre todos

<sup>19</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/reportforms/reportformsS.htm>.

<sup>20</sup> Véanse asimismo los párrafos 64 y 65.

estos particulares en noviembre de 2009. Para la presente reunión, el Consejo de Administración ha pedido a la Oficina que elabore un informe sobre los avances logrados en relación con las cuestiones 2) y 4).

#### **4.1 Evaluación de la agrupación de los convenios a efectos de la presentación de memorias y nuevas opciones para un enfoque global**

##### **4.1.1. Modificaciones de los procedimientos para la presentación de memorias a partir de 1959**

- 18.** Se considera en general que el mecanismo de control de la OIT es el más adelantado y eficaz del sistema de las Naciones Unidas, aunque se debe procurar de manera permanente conservar y mejorar su eficacia, habida cuenta del creciente número de memorias que se reciben al aumentar el número de ratificaciones, de Estados Miembros y de convenios. El Consejo de Administración ha ido adaptando periódicamente el sistema de presentación de memorias a fin de cumplir ese objetivo.
- 19.** En 1959, el ciclo de presentación de memorias se prorrogó de uno a dos años y se impuso la obligación de someter una memoria de carácter general en relación con los convenios respecto de los cuales en el año considerado no correspondiese presentar una memoria periódica<sup>21</sup>. En 1976, el Consejo de Administración decidió extender aún más el ciclo de presentación de memorias, llevándolo de dos a cuatro años, salvo en lo referente a los convenios «más importantes»<sup>22</sup>. También aprobó varias salvaguardias a fin de evitar que la introducción de un ciclo de presentación de memorias más extenso no menoscabara la eficacia del sistema de control<sup>23</sup>. En 1985, el Consejo de Administración decidió que, a reserva de ciertas condiciones y salvaguardias, se debía dejar de solicitar la presentación de memorias relativas a un grupo de convenios que ya no correspondían a las necesidades del momento<sup>24</sup>. En la actualidad, son 25 los convenios que se han dejado a un lado y respecto de los cuales ya no se requiere la presentación periódica de memorias (las salvaguardias siguen vigentes).
- 20.** En 1993, el Consejo de Administración decidió que debían presentarse memorias detalladas cada dos años sobre un grupo, más reducido de diez convenios «prioritarios»<sup>25</sup>. Para todos los demás, el ciclo de presentación pasó a ser de cuatro años a cinco años, y las

<sup>21</sup> Véase documento GB.142/205.

<sup>22</sup> Véanse los documentos GB.201/SC/1/2 y GB.201/14/32. Los 17 Convenios respecto de los cuales debían presentarse memorias cada dos años eran los relativos a la libertad sindical (núms. 11, 84, 87, 98, 135, 141), trabajo forzoso (núms. 29 y 105), igualdad de trato (núms. 100 y 111), políticas de empleo (núm. 122), trabajadores migrantes (núms. 97 y 143), inspección del trabajo (núms. 81, 85 y 129), y consulta tripartita (núm. 144). Posteriormente esta lista se amplió a 20, incluyendo los convenios núms. 151 y 154 (relaciones laborales) y el Convenio núm. 147 (marina mercante).

<sup>23</sup> Los casos en los que se exigiría la presentación más frecuente de memorias eran los siguientes: ausencia de información o de respuesta a los comentarios de los órganos de control; dificultades graves respecto de la aplicación; observaciones formuladas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores; y cuando así lo decidiera el Consejo de Administración.

<sup>24</sup> Véase el documento GB.229/10/19.

<sup>25</sup> Convenios núms. 29 y 105, 87 y 98, 100 y 111, 81 y 129, y 122 y 144.



memorias se pidieron «simplificadas», a reserva de determinadas salvaguardias. Por lo tanto, se estableció la distinción entre las memorias detalladas y las memorias simplificadas. Al adoptar su decisión, el Consejo de Administración se inclinó por la posibilidad de reconsiderar periódicamente la lista de convenios prioritarios <sup>26</sup>. Ese mismo año se introdujeron también las modificaciones siguientes: la reducción, de tres a dos, del número de «primeras» memorias detalladas; la suspensión de la solicitud de presentar memorias anuales «generales»; el aplazamiento, de marzo a noviembre/diciembre, de la fecha de reunión de la Comisión de Expertos y el consiguiente cambio, del 15 de octubre al período comprendido entre el 1.º de junio y el 1.º de septiembre, de las fechas pertinentes para la presentación de memorias sobre los convenios ratificados <sup>27</sup>.

21. Además de reducir la carga de trabajo tanto de los mandantes como de la Oficina, la finalidad de estas modificaciones fue «mantener y mejorar la calidad del sistema de control, y centrar las demandas de memorias sobre los casos en los que se plantean graves problemas de aplicación» <sup>28</sup>. El refuerzo del sistema de control radicó en una ampliación del margen para solicitar memorias no periódicas <sup>29</sup>. Las modificaciones se pusieron definitivamente en práctica en 1996, tras un período de transición.
22. Cuando en 2001 se evaluaron los cambios introducidos en 1993 se indicó que, tras una disminución relativa en 1996, el número total de memorias recibidas en cada etapa había aumentado de manera sistemática, salvo algunas excepciones de menor importancia <sup>30</sup>. También se señaló que convenía estudiar la posibilidad de introducir unas cuantas modificaciones adicionales en los procedimientos aplicables a la presentación de memorias, a fin de aligerar la carga que supone esta tarea. Sin embargo, no se propuso prorrogar el ciclo de presentación y se mantuvieron los ciclos de dos y cinco años para los mismos grupos de convenios. Se adoptaron algunas medidas específicas. Por ejemplo, se decidió suspender la presentación de memorias detalladas sobre los convenios fundamentales y prioritarios, a menos que se produjeran cambios o que los órganos de control pidieran la presentación de esas memorias. También se decidió suspender la exigencia impuesta a los gobiernos de presentar automáticamente una memoria detallada en caso de que no hubieran presentado una memoria simplificada, así como la exigencia de remitir de manera automática una segunda «primera» memoria detallada <sup>31</sup>.
23. También se consideró que los procedimientos para la presentación de memorias podrían mejorarse mediante una agrupación de los convenios a esos efectos. Los gobiernos señalaron en particular que presentar memorias el mismo año sobre todos los convenios, o al menos sobre un número considerable de instrumentos relacionados con temas similares, aliviaría su carga administrativa y facilitaría el acopio de información en el marco nacional, ya que los ministerios de trabajo podrían mantener consultas más específicas con otros ministerios, instituciones y autoridades nacionales, y remitir la información

<sup>26</sup> Los dos Convenios sobre trabajo infantil (núms. 138 y 182) se incluyeron posteriormente en esta lista: el Convenio núm. 138 a partir de la campaña de promoción de 1995, y el Convenio núm. 182 a partir de su adopción, en 1999.

<sup>27</sup> Véase el documento GB.258/6/19.

<sup>28</sup> Véase el documento GB.258/LILS/6/1, párrafo 2.

<sup>29</sup> *Ibid.*, párrafo 14.

<sup>30</sup> Véase el documento GB.282/LILS/5.

<sup>31</sup> Véase el documento GB.282/8/2.

pertinente a la Oficina de manera más coordinada. También se opinó que la agrupación de los convenios a efectos de la presentación de memorias podría mejorar la coherencia del análisis de esas memorias y permitiría tener una visión más completa de la aplicación de los convenios en un campo determinado <sup>32</sup>. En consecuencia, en noviembre de 2001 y en marzo de 2002, el Consejo de Administración aprobó la agrupación de los convenios por temas a efectos de la presentación de memorias. La agrupación se aplicó a partir de 2003, y se invitó a la Oficina a proceder a una evaluación una vez transcurrido un ciclo completo de cinco años <sup>33</sup>.

#### 4.1.2. Elementos para evaluar la agrupación de los convenios y nuevas opciones posibles

24. En marzo de 2007, el Consejo de Administración examinó distintas opciones para simplificar la presentación de la información y las memorias con arreglo al artículo 22 de la Constitución, incluido un criterio por países. Manifestó su preferencia por un criterio temático reforzado en relación con los convenios que no son ni fundamentales ni prioritarios. Además, los mandantes comenzaron a examinar la posibilidad de prorrogar, de dos a tres años, el ciclo de presentación de memorias sobre los convenios fundamentales o prioritarios.
25. Habida cuenta de la armonización de las cuestiones relativas a los exámenes periódicos y los estudios generales, en noviembre de 2008 se señaló que resultaría útil estudiar las posibilidades de sincronización entre los distintos ciclos para la presentación de memorias (exámenes periódicos, artículos 19 y 22) con miras a garantizar el mejor aprovechamiento posible de la información de que disponga la Oficina y a lograr sinergias respecto de la presentación de memorias. Al mismo tiempo, debería tenerse presente que el objetivo primordial de la presentación de memorias con arreglo al artículo 22 es facilitar el control de la aplicación de los convenios ratificados.
26. Antes de que puedan formularse propuestas respecto a la adopción de un enfoque global para simplificar la presentación de memorias, el Consejo de Administración deberá decidir respecto al ciclo completo de exámenes periódicos. Sin embargo en el entretanto, la Comisión ya podría proporcionar pautas de orientación sobre los criterios que debería aplicar la Oficina para evaluar la agrupación de los convenios y elaborar nuevas opciones respecto del sistema de presentación de memorias. A este respecto, cabría tener en cuenta los criterios y consideraciones siguientes:
  - a) *En el plano cualitativo:*
    - ¿Ha contribuido la agrupación de los convenios a mejorar la calidad de las memorias recibidas?
    - ¿Ha facilitado la tarea de las administraciones nacionales respecto del cumplimiento de sus obligaciones sobre la presentación de memorias?
    - ¿Ha mejorado la participación de los interlocutores sociales en el ejercicio de presentación de memorias?
    - ¿Ha acentuado la eficacia de la Oficina (en la sede y en las oficinas exteriores)?

<sup>32</sup> Véase el documento GB.283/LILS/6.

<sup>33</sup> Véanse los documentos GB.282/8/2 y GB.283/10/2.

- ¿Ha mejorado la coherencia entre las observaciones de la CEACR?
- b) *En el plano cuantitativo:*
  - ¿Cuál ha sido el impacto en cuanto al número de memorias recibidas?
  - ¿Se ha contribuido a que más memorias se hayan recibido en los plazos señalados?
  - ¿Se ha redistribuido de manera más equilibrada, a lo largo de todos los años que integran el ciclo, la carga que para la Oficina y para la CEACR supone tramitar las memorias presentadas en virtud del artículo 22?
- c) También se propone analizar las consecuencias que tendría armonizar de alguna forma un ciclo correspondiente al artículo 22, con el ciclo que habrá de adoptarse para las memorias periódicas.
- d) Si el Consejo de Administración examinase opciones para un ciclo más largo, tanto a raíz de la mayor carga de trabajo <sup>34</sup> como para aumentar las sinergias entre las distintas exigencias respecto de la presentación de memorias, estimará tal vez oportuno examinar también los medios para mejorar el seguimiento de los progresos registrados en el ámbito nacional entre los ciclos de presentación de las memorias, a fin de aumentar la eficacia del sistema de control.

## 5. Armonización de la estrategia de cooperación técnica con el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social

27. El 19 de diciembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución titulada *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* <sup>35</sup>. Esta resolución encierra el potencial de generar sinergias con el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social y en ella se señala claramente que el compromiso contraído en relación con el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos es una «meta fundamental de las políticas nacionales e internacionales pertinentes y las estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte del esfuerzo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio».
28. Este fortalecimiento del vínculo entre el Programa de Trabajo Decente por País y el programa de desarrollo más en general reviste gran importancia respecto de los esfuerzos para mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo a través de la cooperación técnica. En la Declaración sobre la Justicia Social se reconoce que la OIT, en su sistema normativo, tiene una ventaja que la singulariza. Reitera que el respeto, el fomento y la concreción de los principios y derechos fundamentales del trabajo tienen una importancia especial, tanto por tratarse de derechos como de condiciones necesarias para la

<sup>34</sup> Por ejemplo, en 2003 se recibieron 1544 memorias en virtud del artículo 22, en los plazos señalados para la reunión de la CEACR y 123 observaciones enviadas (directamente) por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En 2008, las cifras correspondientes para las mismas memorias fueron las siguientes: 1768 memorias presentadas en virtud del artículo 22 y 272 observaciones.

<sup>35</sup> A/RES/63/199.

cabal concreción de todos los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente. Señala también que los cuatro objetivos estratégicos son indisolubles, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, y que el empeño en fomentarlos debería formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en aras del trabajo decente. Por consiguiente, la Declaración sobre la Justicia Social refuerza la estrategia destinada a mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica, refrendada por el Consejo de Administración en noviembre de 2007 <sup>36</sup>.

**29.** De conformidad con la Declaración sobre la Justicia Social, la estrategia tiene por finalidad la integración de normas en los Programas de Trabajo Decente por País, que constituyen el principal mecanismo de ejecución de la OIT en el marco nacional y, de manera más general, en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. En resumidas cuentas, para la puesta en práctica de la estrategia es indispensable respetar las siguientes etapas operativas:

- determinación de las prioridades para la prestación de asesoramiento y cooperación técnica según las pautas de orientación brindadas a través de las observaciones de los órganos de control, los estudios generales, las discusiones periódicas en el seno de la Conferencia y las solicitudes cursadas por los mandantes;
- elaboración de perfiles por países, a partir de las fuentes de información antes indicadas, a fin de orientar las intervenciones en países específicos;
- fortalecimiento de los mecanismos para la integración de las normas en las actividades de cooperación de la OIT, en especial en los Programas de Trabajo Decente por País;
- elaboración de proyectos de cooperación técnica específicos a fin de fomentar y llevar a la práctica las normas internacionales del trabajo en los planos nacional y mundial, y para abordar las prioridades temáticas de cada país y en general;
- movilización de recursos, según sea necesario, para reforzar las actividades en todos los planos, y
- elaboración de mecanismos para la integración de las normas internacionales del trabajo en el marco más amplio de las Naciones Unidas, incluido el proceso de evaluaciones comunes por países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

**30.** El cabal cumplimiento de todas estas medidas exige una coordinación y una colaboración estrechas entre el personal de la sede y de las oficinas exteriores, los mandantes tripartitos, los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países y los organismos bilaterales y multilaterales en todos los planos.

**31. *En vista de las consideraciones que anteceden, la Comisión tal vez estime oportuno:***

- i) examinar las cuestiones planteadas en la Parte I del presente documento y proporcionar cualesquiera pautas de orientación que considere adecuadas para la labor futura de la Oficina, y***

<sup>36</sup> Véase el documento GB.300/LILS/6.

- ii) recomendar al Consejo de Administración que invite a la Oficina a que elabore un informe en relación con el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social, en que se defina un plan de acción definitivo para la puesta en práctica de la estrategia relativa a las normas, que incluya:*
- a) un plan de acción específico para la realización de una campaña promocional a efectos de la ratificación y aplicación efectiva de las normas más significativas desde el punto de vista de la gobernanza;*
  - b) los distintos elementos del componente relativo a la estrategia sobre las normas, en relación con el sistema de control señalado en el párrafo 17, y*
  - c) opciones programáticas relativas a las normas, teniendo en cuenta las consultas tripartitas.*

## **Parte II. Información actualizada sobre la aplicación del plan de acción provisional desde la 303.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2008) del Consejo de Administración**

32. Tal como se indica en el párrafo 3 *supra*, el plan de acción sobre la estrategia relativa a las normas debe aún ultimarse en relación con la política normativa. Sobre la base de las consultas tripartitas, que deberían tener lugar durante la presente reunión del Consejo de Administración, se prepararán diversas opciones que se someterán a la Comisión en noviembre de 2009.

### **1. Informe sobre los progresos registrados**

#### **1.1. Promoción de las normas actualizadas**

33. Además de las diversas actividades de promoción sobre las que se informa con regularidad al Consejo de Administración, cabe observar que se siguen realizando progresos respecto de la integración de las normas internacionales del trabajo en las actividades de todos los departamentos técnicos y los programas de cooperación técnica. En particular, en el contexto de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2010-2011 y el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, todos los textos de la estrategia relativa al resultado que ha de alcanzarse deberían especificar su contribución al logro de los cuatro objetivos estratégicos, prestando especial atención a la forma en que las normas internacionales del trabajo y el tripartismo se integran en la estrategia con miras a alcanzar el resultado establecido. En lo que atañe a los indicadores, los criterios para evaluar los resultados deben incluir las principales disposiciones de las normas internacionales del trabajo pertinentes. Otro acontecimiento fundamental es el establecimiento de un procedimiento en toda la Oficina para la evaluación de los proyectos de cooperación técnica, en cuyo marco todas las propuestas de proyecto deben englobar un componente específico relativo a las normas internacionales del trabajo pertinentes (véanse detalles en el párrafo 56).

34. En lo referente a la consecución de los objetivos estratégicos, la Declaración sobre la Justicia Social dispone que los Estados Miembros podrán considerar, entre otras medidas, el examen de su situación por lo que respecta a la ratificación o aplicación de instrumentos

de la OIT con miras a lograr una cobertura cada vez más amplia de todos los objetivos estratégicos <sup>37</sup>. Cabría destacar que un conjunto de normas pertinentes relacionadas con los diferentes objetivos estratégicos se examinará de manera sistemática en el contexto de la preparación de la nueva generación de estudios generales. Por consiguiente, se recibirá información importante sobre los obstáculos a la ratificación de los Convenios respectivos, sobre la medida en que se ha dado efecto a los convenios no ratificados y las recomendaciones y sobre eventuales necesidades en materia de cooperación técnica.

#### 1.1.1. Convenios prioritarios y convenios adoptados en fechas recientes

##### *Convenios prioritarios*

#### **Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)**

35. Desde noviembre de 2008, el número total de ratificaciones de estos Convenios es el mismo: 138 para el Convenio núm. 81 y 46 para el Convenio núm. 129. Cabría observar que en las respuestas recibidas de los gobiernos que fueron invitados por el Director General, en una carta de fecha 21 de julio de 2008, a que suministraran información sobre sus intenciones de ratificación, principalmente en relación con el Convenio núm. 129, puesto que muchos ya estaban obligados por el Convenio núm. 81, se reiteraron los mismos obstáculos mencionados en sus memorias presentadas en 2005 en virtud del artículo 19, a saber, la incompatibilidad de la legislación nacional con las obligaciones establecidas en el instrumento o la ausencia de legislación sobre la protección de los trabajadores agrícolas. Con respecto a los países que no han ratificado ninguno de los dos Convenios, los obstáculos observados siguen siendo la no conformidad de la legislación nacional con las obligaciones dimanantes de los convenios, la rigidez de algunas disposiciones de los instrumentos o el hecho de que, debido a una aplicación de facto, no es necesaria la ratificación. En respuesta a esta carta, se recibió una solicitud <sup>38</sup> de asistencia técnica con miras a la ratificación y aplicación de los convenios prioritarios.
36. Se han recibido cada vez más solicitudes de asistencia técnica de los gobiernos que han ratificado uno o ambos Convenios <sup>39</sup>, y de varias organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de lograr una aplicación más eficaz de los instrumentos. Dichas solicitudes se referían sobre todo a la formación de inspectores, la preparación de informes de inspección anuales y los recursos destinados a fortalecer la capacidad de las inspecciones del trabajo.
37. Después de Honduras y El Salvador, Guatemala y la República de Moldova se beneficiaron de auditorías de la inspección del trabajo en 2008. Actualmente se examinan solicitudes con el mismo propósito presentadas por la República Árabe Siria, Líbano, Omán y Yemen, para lo cual se utilizarían recursos donados por Noruega. Parte de dichos recursos se destinará también a reforzar la inspección del trabajo en Albania, Armenia,

<sup>37</sup> Declaración sobre la Justicia Social, sección II (B), iii).

<sup>38</sup> De Kiribati.

<sup>39</sup> Convenio núm. 81 (Benin, Comoras, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Gabón, Granada, Haití, Indonesia, Kenya, Malawi, Panamá, Senegal y Yemen) y Convenio núm. 129 (Burkina Faso, Guyana y Kenya).

Kazajstán, la ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro<sup>40</sup>. Es de esperar que los planes de acción que se tracen en dichos países integren la asistencia técnica con miras a redactar y publicar un informe anual sobre las actividades y los resultados de la inspección del trabajo, cuyo contenido deberá contribuir a evaluar y mejorar el funcionamiento de los respectivos sistemas de inspección del trabajo.

38. Cabe señalar que en 2007 la CEACR formuló una observación general dirigida a todos los Estados Miembros que han ratificado los Convenios núms. 81 y 129, en la que subrayaba la importancia de promover una cooperación eficaz entre los servicios de inspección del trabajo y los órganos judiciales. Esta observación se siguió, particularmente en los países africanos de habla francesa, en relación con las actividades de formación conexas de la OIT para diversas autoridades y órganos implicados en la inspección del trabajo en el marco del proyecto de la Administración del Trabajo (ADMITRA). La observación formulada por la CEACR ha continuado suscitando un gran flujo de información por parte de los gobiernos, a través de sus memorias presentadas en virtud del artículo 22, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en lo relativo a las medidas adoptadas, planeadas o deseadas para promover tal cooperación. En su última reunión, la CEACR observó nuevamente la tendencia de algunos países a utilizar los recursos de la inspección del trabajo y los poderes de los inspectores del trabajo para aplicar políticas con objetivos distintos de la protección de los trabajadores en el desempeño de sus tareas, y llamó la atención de los gobiernos sobre los riesgos que ello podía entrañar para la percepción y el funcionamiento efectivo de la inspección del trabajo, tal como se define en los Convenios núms. 81 y 129.
39. Está previsto aprobar próximamente un conjunto de directrices éticas sobre la inspección del trabajo, elaboradas por Francia con la asistencia técnica de la Oficina, que se publicarán en el sitio web de la OIT como ejemplo de buena práctica.

### **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)**

40. Desde noviembre de 2008, el Convenio núm. 122 ha sido ratificado por Albania, lo que eleva a 99 el número de ratificaciones. Esta ratificación implica que todos los países que abarca la Oficina Subregional de Budapest han ratificado el instrumento.
41. En una comunicación fechada en noviembre de 2008, el Gobierno de Luxemburgo indicó que las unidades competentes del Ministerio de Trabajo y Empleo estaban examinando las perspectivas de ratificación de los Convenios núms. 122 y 144. Marruecos también señaló que entablaría sin dilación los procedimientos para ratificar el Convenio núm. 144. Un estudio sobre la promoción del Convenio núm. 144 y los obstáculos a su ratificación en Rwanda, financiado por el Fondo Unificado para las Naciones Unidas (*One UN Fund*), se examinó en un seminario tripartito nacional, celebrado en febrero de 2009, en el que también se abordó la posible ratificación y aplicación del Convenio núm. 122. En noviembre de 2008, la Comisión Parlamentaria de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional de Afganistán examinó favorablemente la ratificación del Convenio núm. 144, entre otros instrumentos. Al mes siguiente, el Viceministro de Trabajo confirmó que faltaban unas pocas medidas para ultimar los procedimientos nacionales necesarios para la

<sup>40</sup> Albania, Armenia, El Salvador, Honduras, Kazajstán, República de Moldova, República Árabe Siria y Yemen están cubiertos por el respectivo Programa de Trabajo Decente por País.

ratificación de los Convenios núm. 138, 144, 159, 182 y del Instrumento de enmienda a la Constitución de la OIT, 1997.

42. El Convenio núm. 122 ha sido elegido como el convenio principal en torno al cual se articularán el estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo, que ha de preparar la CEACR en su reunión de noviembre-diciembre de 2009. Los informes que se han de presentar en mayo de 2009 proporcionarán información sobre las razones que están obstaculizando o retrasando la ratificación o aplicación del Convenio núm. 122, así como de otros instrumentos pertinentes en materia de empleo.

#### *Promoción de los cuatro Convenios más recientes*

### **Convenio sobre los documentos de identidad de la gente mar (revisado), 2003 (núm. 185)**

43. Yemen ratificó el Convenio núm. 185 en octubre de 2008. Por consiguiente, se han registrado hasta el presente 14 ratificaciones y una declaración de aplicación provisional. Han continuado las pruebas de los productos biométricos requeridas para el cumplimiento del Convenio y de la norma SID-0002 de la OIT. Cabe esperar que se prepare una nueva lista para presentarla a la próxima reunión del Consejo de Administración. Asimismo, se han entablado contactos útiles entre la Oficina y otras organizaciones internacionales. En particular, un grupo de trabajo de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y de la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) está elaborando un perfil biométrico que está por completarse<sup>41</sup>. La Oficina informará sobre los progresos alcanzados en la próxima reunión del Consejo de Administración. Estas indicaciones en el plano internacional corroboran la viabilidad del Convenio, lo cual podrá ser de utilidad para acelerar el ritmo relativamente lento de la ratificación.

### **Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006**

44. Como se recordará, en noviembre de 2008 el Consejo de Administración consideró una serie de actividades de promoción emprendidas en el marco de un *Plan de Acción quinquenal con el propósito de lograr la pronta, amplia y efectiva implantación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006*<sup>42</sup>. Este Plan de Acción podría considerarse un modelo útil para realizar actividades promocionales para otros convenios, al menos en relación con ciertos aspectos, puesto que adopta un enfoque multifacético y en distintos niveles, que abarca las actividades de promoción de ámbito internacional, regional y nacional y exige la cooperación con los expertos del sector y las oficinas regionales, en muchos casos en relación con los Programas de Trabajo Decente por País. Estos elementos, así como el enfoque basado en un equipo interdepartamental e interdisciplinario, compuesto por expertos jurídicos y del sector que participan en actividades de cooperación técnica en el marco del Plan de Acción, plasman el enfoque estratégico que se solicita en la Declaración sobre la Justicia Social.
45. El Plan de Acción contiene objetivos o indicadores específicos que permiten lograr la entrada en vigor y la aplicación eficaz del Convenio sobre el trabajo marítimo para 2011. En lo referente a las ratificaciones, es probable alcanzar y tal vez superar los objetivos establecidos en el Plan de Acción. La ratificación del Convenio por Panamá se registró el 6

<sup>41</sup> Véase el documento GB.303/LILS/4/1, párrafo 43.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párrafos 44-46.



de febrero de 2009. Noruega fue el primer Estado Miembro europeo que ratificó el Convenio sobre el trabajo marítimo, el 10 de febrero de 2009. En virtud de lo dispuesto en el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, es necesario cumplir dos condiciones para su entrada en vigor: debe ser ratificado por al menos 30 Estados Miembros y éstos deben representar en conjunto al menos el 33 por ciento del arqueo bruto de la flota mercante mundial. Con estas dos ratificaciones recientes, se ha cumplido e incluso sobrepasado una de las dos condiciones necesarias para la entrada en vigor. Con las cinco ratificaciones <sup>43</sup>, más del 40 por ciento del arqueo bruto de la flota mercante mundial está cubierto por el Convenio. Basándose en un inventario efectuado por la Oficina con respecto a 135 Estados Miembros, la información así recabada muestra que varios países en distintas regiones han finalizado los procesos nacionales conducentes a la ratificación en el futuro cercano.

**46.** Desde noviembre de 2008, en el contexto de sus actividades encaminadas a promover el Convenio sobre el trabajo marítimo, la Oficina:

- participó en un seminario tripartito regional, organizado en diciembre de 2008, por el Gobierno de Alemania para la Unión Europea y otros países de Europa;
- asistió a una conferencia internacional para el sector marítimo, organizada por el Gobierno de Panamá (febrero de 2009);
- tomó parte en reuniones sobre cooperación interinstitucional con la Organización Marítima Internacional con miras a examinar las medidas que podrían adoptarse para aplicar una Resolución sobre este tema aprobada por la 94.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que completa el Convenio sobre el trabajo marítimo;
- publicó las *Pautas para las inspecciones por el Estado del pabellón en virtud del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006* <sup>44</sup> y las *Pautas para los funcionarios encargados del control por el Estado del puerto que realizan inspecciones con arreglo al Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006* <sup>45</sup>, y
- completó material diverso elaborado en cooperación con el Centro de Turín y suscitó el interés de los mandantes para realizar un programa de formación para formadores de dos semanas de duración destinado al fortalecimiento de la capacidad en el plano nacional, a fin de capacitar a los inspectores que se encargarán de realizar las inspecciones por el Estado del pabellón y el control por el Estado del puerto con arreglo al Convenio sobre el trabajo marítimo <sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Los países siguientes han ratificado hasta el presente el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006: Liberia, Islas Marshall, Bahamas, Panamá y Noruega.

<sup>44</sup> [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS\\_101788/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS_101788/index.htm).

<sup>45</sup> [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS\\_101787/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS_101787/index.htm).

<sup>46</sup> Una reunión «experimental» de dos semanas que contó con la asistencia de los gobiernos interesados y de representantes de la gente de mar y de los armadores, tuvo lugar del 16 al 27 de febrero de 2009 en Turín y Génova.

## Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

47. Durante el último año, los esfuerzos para promover la ratificación del Convenio núm. 187 han producido resultados concretos y la tasa de ratificaciones parece aumentar rápidamente. El Convenio núm. 187 ha sido ratificado por ocho Estados Miembros<sup>47</sup> y ha entrado en vigor el 20 de febrero de 2009. Además, según la información recibida a través de las memorias presentadas en virtud del artículo 19 sobre la presentación de instrumentos a las autoridades competentes y para la elaboración del Estudio general sobre la seguridad y salud en el trabajo<sup>48</sup>, el proceso de ratificación se encuentra en sus etapas finales en nueve países<sup>49</sup> y otros nueve países están considerando favorablemente su ratificación<sup>50</sup>.
48. De acuerdo con el marco estratégico del Programa y Presupuesto para 2008-2009<sup>51</sup>, el Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 son fundamentales para la labor de la OIT con el fin de fortalecer la capacidad institucional para mejorar la seguridad y salud en el trabajo (SST) en todo el mundo. En el contexto del Estudio general sobre la seguridad y salud en el trabajo, la CEACR puso énfasis en que el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación núm. 164, así como el Protocolo de 2002 del Convenio núm. 155 habían sentado las bases para una cultura de prevención en materia de seguridad y salud propugnada en el Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197, y en que aquellos instrumentos deberían promoverse junto con el Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 y se les debería dar efecto con carácter prioritario.
49. Se ha seguido aplicando la estrategia para la promoción del Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 y se han comprobado nuevos progresos. Se ultimaron los perfiles nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo correspondientes a Armenia y Georgia y se ha comenzado a examinar y actualizar el perfil nacional de SST para China con el apoyo de la OIT y la OMS. La Comisión Europea convino recientemente financiar un proyecto para promover el enfoque preconizado en el Convenio núm. 187, a saber, el refuerzo de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, con inclusión de los sistemas de inspección del trabajo. Además, en el marco de los proyectos de cooperación técnica financiados por Japón y la República de Corea, se continúa respaldando la preparación de los perfiles nacionales de SST y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo en los países de la ASEAN y Asia Central. Conjuntamente con la OMS, la OIT también copatrocinó una conferencia internacional que giró en torno al tema de tender un puente entre las estrategias internacionales y nacionales relativas a la seguridad y salud en el trabajo («Building a bridge between international and national strategies on health and safety at work» — Dresden, 28-30 de enero de 2009), organizada por el Seguro Social de Accidentes de Alemania, que reflejó el interés creciente que suscita el Convenio núm. 187 como base para la planificación de las estrategias nacionales relativas a la seguridad y salud en el trabajo. En virtud de la Declaración de Seúl sobre

<sup>47</sup> Cuba, Dinamarca, Finlandia, Japón, República de Corea, Suecia, República Checa y el Reino Unido.

<sup>48</sup> OIT: *Seguridad y salud en el trabajo*, Informe III (1B), CIT, 98.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2009.

<sup>49</sup> Austria, Bélgica, Burkina Faso, Filipinas, República de Moldova, Mongolia, Níger, Serbia y Singapur.

<sup>50</sup> Australia, Camerún, Chipre, Lituania, Malawi, Perú, Seychelles, República Arabe Siria y Zambia.

<sup>51</sup> Véase el Programa y Presupuesto para 2008-2009, párrafo 202.

Seguridad y Salud en el Trabajo <sup>52</sup>, se hace un llamamiento para una acción mundial a fin de reforzar la seguridad y la salud en el trabajo como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y se pone de relieve la importancia de las normas internacionales del trabajo y particularmente los Convenios núms. 155 y 187. Gracias a la Declaración sobre la Justicia Social, el diálogo tripartito nacional ha cobrado un impulso adicional para promover la SST y la ratificación de los convenios de la OIT en ese ámbito.

## **Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)**

50. La Oficina continúa promoviendo activamente el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188). Entre las actividades realizadas en 2008, cabe citar la celebración de un seminario regional asiático relativo al Convenio núm. 188 (Seúl, septiembre de 2008), de un seminario sobre la pesca para los países de África Occidental (Dakar, octubre de 2008) y de un seminario sobre la pesca para Perú y Ecuador (Lima, septiembre de 2008).
51. Se han programado más actividades para 2009, incluida la celebración de un seminario relativo al Convenio sobre el trabajo marítimo y la pesca en Senegal (marzo) y otro en España (mayo), ambos se organizarán en el marco de un proyecto de cooperación técnica en curso financiado por España. Se está estudiando la posibilidad de celebrar en Brasil, el mes de agosto de 2009, un seminario regional para los países de América Latina relativo al Convenio núm. 188. Por otra parte, varios países de Asia, entre ellos India e Indonesia, han presentado solicitudes de asistencia específica para el país respectivo. Se elaborarán materiales y herramientas de formación destinados a los especialistas en normas sobre el terreno a efectos de su utilización en las futuras actividades de promoción.
52. Se han iniciado ya los preparativos de una reunión tripartita, prevista para comienzos de 2010, con miras a la adopción de unas directrices relativas a la inspección por el Estado del pabellón y el Estado del puerto en virtud del Convenio núm. 188. La reunión se financiará a través de un proyecto financiado por Noruega para promover iniciativas de inspección del trabajo en general.

## **1.2. Fortalecer el impacto del sistema de normas mediante la cooperación técnica**

### **1.2.1. Avances en la aplicación**

53. Desde 2005, el grupo de trabajo sobre Cooperación Técnica de NORMES coordina la ejecución de este componente de la estrategia relativa a las normas. Dicho grupo de trabajo ha emprendido una serie de iniciativas y ha logrado avances importantes en lo que respecta a la creación de capacidad y la promoción de alianzas, así como a la mejora de las modalidades de colaboración con los departamentos técnicos, entre ellos la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) y el Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV) <sup>53</sup>. Estas iniciativas, que están siendo respaldadas por toda la Oficina para garantizar el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social, están basadas en los ámbitos de acción especificados en el párrafo 29 anterior y se han traducido hasta la fecha en los siguientes resultados principales.

<sup>52</sup> Aprobada en la Cumbre de Seguridad y Salud, celebrada en junio de 2008, con ocasión del XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.

<sup>53</sup> Véase, por ejemplo, documento GB.303/LILS/4/1.

*Incorporación de las normas internacionales del trabajo más allá del ámbito de la OIT*

54. Tras su participación en el Tercer Taller interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos (HRBA)<sup>54</sup>, la Oficina ha continuado sus esfuerzos por garantizar la incorporación de las normas internacionales del trabajo en la base normativa para dicho enfoque. Como consecuencia, la revisión de diciembre de 2008 de la Guía de las Naciones Unidas sobre evaluación común para los países (Guía CCA) y el MANUD, reconoce por primera vez, que han de tenerse en cuenta los instrumentos pertinentes de un organismo especializado como instrumentos de derechos humanos en lo que respecta a la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a lo largo de todo el proceso de evaluación común para los países y del MANUD. La Oficina seguirá trabajando para avanzar en este ámbito a través del grupo de trabajo sobre cuestiones de programación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la red interinstitucional sobre derechos humanos, que se establecerá dentro del sistema de las Naciones Unidas en un futuro próximo. A finales de 2008, el Director General propuso a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que la OIT y su Oficina reforzaran su cooperación y coordinación para promover los instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas en las actividades operacionales. Tras la respuesta positiva de la Alta Comisionada, un grupo de trabajo de funcionarios superiores está elaborando un plan de acción conjunto. La integración de las normas internacionales del trabajo fuera del marco de la OIT, ha dado lugar a la inclusión de resultados específicos en relación con las normas internacionales del trabajo en los marcos generales de desarrollo nacional. Un ejemplo al respecto es el DELP nacional de Bangladesh, el cual refleja las preocupaciones y los derechos de los pueblos indígenas en ese país y menciona explícitamente la ratificación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). NORMES está elaborando un proyecto de cooperación técnica para apoyar los esfuerzos del Gobierno de Bangladesh a ese respecto, centrándose en la creación de capacidad sobre los derechos de los pueblos indígenas, la integración de las preocupaciones y los derechos de los pueblos indígenas en las políticas nacionales, y la adopción efectiva de un enfoque participativo en los procesos locales y nacionales de toma de decisiones.

*Reforzar el énfasis en las normas internacionales del trabajo en el marco de la cooperación técnica de la OIT***El Marco de Políticas y Estrategias**

55. El Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 incluye tres resultados directamente relacionados con las normas internacionales del trabajo, a saber: 1) derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva; 2) la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación, y 3) la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo. Se hace especial hincapié en la importancia de la interacción entre la acción normativa, la supervisión y la cooperación técnica para la aplicación efectiva de las normas, y en la necesidad de intensificar la cooperación técnica, recurriendo plenamente a los procesos de los Programas de Trabajo Decente por País.

<sup>54</sup> Tercer Taller interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos al desarrollo, Tarrytown, Nueva York, octubre de 2008.

## **Integración de las normas internacionales del trabajo en los mecanismos de evaluación de toda la Oficina**

56. Otro aspecto fundamental es el establecimiento de un procedimiento para la evaluación de los proyectos de cooperación técnica a escala de toda la Oficina, el cual, entre otras cosas, garantizará que las normas internacionales del trabajo se abordan de forma coherente en todas las actividades de cooperación técnica de la Oficina. El procedimiento de evaluación servirá explícitamente para garantizar que todas las propuestas de proyecto integren las normas internacionales del trabajo y sean examinadas en profundidad por funcionarios que no estén directamente relacionados con el proyecto de que se trate. Esta evaluación independiente permite la incorporación de las normas internacionales del trabajo como parámetro clave para garantizar la calidad y, en función de ello, aprobar los proyectos.

## **Iniciativas y logros en el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo**

57. A través de NORMES y de los especialistas en normas en el terreno, la Oficina continúa proporcionando asistencia técnica directa a países de África, Asia, Europa y América Latina, sobre la base de las recomendaciones de los órganos de control. Paralelamente, se están haciendo esfuerzos constantes para reforzar el énfasis en las normas internacionales del trabajo en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, mediante el mecanismo de garantía de la calidad. Este mecanismo brinda a la Oficina la oportunidad de evaluar si las normas internacionales del trabajo se han tenido debidamente en cuenta y, en caso negativo, plantear las cuestiones pertinentes. A dicho efecto, la Oficina ha asignado puntos focales de normas en el ámbito regional con competencia para examinar proyectos de Programas de Trabajo Decente por País de todas las regiones. También se ha pedido a estos puntos focales regionales que participen en la elaboración de nuevos Programas de Trabajo Decente por País y que evalúen la labor realizada hasta el momento mediante la elaboración de un inventario de prácticas óptimas a este respecto.
58. Como parte integrante de la estrategia, los puntos focales regionales, en consulta con los especialistas en normas de las oficinas exteriores, están preparando y actualizando perfiles por país en relación con las normas. Estos perfiles facilitarán la identificación de prioridades temáticas y geográficas, reforzarán el énfasis en las normas internacionales del trabajo en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País y, llegado el caso, constituirán la base para la movilización de fondos adicionales.
59. La guía titulada *Mejora del impacto de las normas internacionales del trabajo mediante la cooperación técnica* se terminó de elaborar y se presentó al Consejo de Administración en noviembre de 2008<sup>55</sup>. Desde entonces, se ha difundido en tres idiomas entre el personal y los asociados, tanto dentro como fuera de la Oficina. La guía será constantemente actualizada para integrar la experiencia que vaya adquiriéndose y garantizar que está en consonancia con la evolución de las políticas y programas de la OIT y del sistema de las Naciones Unidas.
60. La formación del personal es un elemento esencial para la aplicación de la estrategia relativa a las normas. A este respecto, el seminario organizado para todo el personal de

<sup>55</sup> Documento GB.303/LILS/4/1, párrafo 58. La guía puede consultarse en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_100382.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100382.pdf).

NORMES, incluidos los especialistas de las oficinas exteriores, en enero de 2009 <sup>56</sup> abordó temas tales como: las normas internacionales del trabajo en el marco mundial para el desarrollo; las normas internacionales del trabajo y el enfoque basado en los derechos humanos; la incorporación de las normas internacionales del trabajo en los Programas de Trabajo Decente por País; el establecimiento de prioridades y la movilización de recursos para proyectos de cooperación técnica; y la gestión del ciclo de los proyectos. Los departamentos técnicos participaron presentando los temas más importantes de sus especialidades respectivas. En paralelo continúan las actividades de formación periódicas destinadas a los mandantes tripartitos gracias a la colaboración institucionalizada entre NORMES, las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores, y el Centro de Turín, con el fin de ampliar la capacidad para promover y aplicar las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

61. Se ha tomado una serie de iniciativas para generar recursos adicionales para la cooperación técnica relacionada con las normas. Se ha incrementado considerablemente la financiación para actividades destinadas a la erradicación de la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales, y se han iniciado nuevos proyectos nacionales y regionales en Bangladesh, Camboya, Camerún, Namibia, Nepal y la región de América Latina. También se ha elaborado una propuesta de programa a gran escala para mejorar la incidencia de los mecanismos de supervisión en colaboración con PARDEV y el Centro de Turín, propuesta que se presentará a los donantes interesados. Entre otras propuestas que se están elaborando actualmente figura un proyecto para promover la ratificación y la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo y un esfuerzo concertado sobre libertad sindical y de asociación, en colaboración con las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores y el Programa para la promoción de la Declaración de 1998. Se mantiene un diálogo al respecto con donantes bilaterales interesados.
62. Las actividades y logros mencionados están en consonancia con la Declaración sobre la Justicia Social, en la que se hacía un llamamiento a reforzar y coordinar las actividades de cooperación técnica en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País y los programas del sistema de las Naciones Unidas. La Oficina continuará reforzando su acción en todos estos ámbitos de trabajo e informará sobre futuros avances al Consejo de Administración, en noviembre de 2009.

### **1.3. Acceso mejorado al sistema normativo y mayor visibilidad del mismo**

63. Con el fin de mejorar la visibilidad del sistema normativo, la Oficina continúa trabajando con miras al logro de los tres objetivos que se determinaron al respecto, a saber:
  - racionalizar la presentación de las memorias por los gobiernos mediante un uso innovador de la tecnología de la información;
  - mejorar el acceso a la información relativa a las normas internacionales del trabajo mediante una base de conocimientos fiable y actualizada, y
  - mejorar la visibilidad de las normas internacionales del trabajo mediante su divulgación a los mandantes tripartitos de la OIT y al público en general.

<sup>56</sup> Véase el párrafo 14 *supra*.

1.3.1. Racionalizar la presentación de memorias por los gobiernos mediante un uso innovador de la tecnología de la información

*Breve información actualizada sobre el sistema de presentación de memorias en línea que se está preparando*

**64.** En 2008 la Oficina recibió a tiempo para poder ser examinadas por la CEACR, el 70 por ciento de las memorias presentadas por los gobiernos sobre la aplicación de los convenios ratificados, exigidas en virtud del artículo 22 de la Constitución. Además, al 1.º de septiembre de dicho año, sólo había recibido el 32 por ciento de las memorias. La Oficina está haciendo todo lo posible por mejorar estas cifras, en aras del buen funcionamiento del sistema de control. En este contexto, ha de recordarse que la elaboración de un sistema de presentación de memorias en línea tiene como objetivo principal facilitar y racionalizar la carga de trabajo que supone para los gobiernos la presentación de memorias, lo cual a su vez debería redundar en un aumento del número de memorias recibidas por la Oficina, así como en un mayor porcentaje de las mismas recibidas dentro del plazo establecido, es decir, antes del 1.º de septiembre. Tal sistema, cuya descripción detallada se proporcionó al Consejo de Administración en su 301.ª reunión (marzo de 2008) <sup>57</sup>, incluiría:

- información relativa a las obligaciones de presentación de memorias;
- la recopilación de datos y el almacenamiento de las memorias de los Estados Miembros;
- la puesta a disposición de todos los formularios de memoria con la posibilidad de ser cumplimentados en línea, y
- todos los comentarios de los órganos de control, así como los datos históricos de cada país.

**65.** Debe recordarse que un sistema tan completo de presentación de memorias en línea requerirá un volumen considerable de inversión y desarrollo tecnológico en los próximos años, con el fin de ampliar las bases de datos actuales, sobre las cuales se constituiría el sistema, por lo que tienen que ser actualizadas gradualmente para permitir el almacenamiento de la información generada por este nuevo sistema. Un sistema de presentación de memorias en línea requerirá un modelo de base de datos unificada con funciones de búsqueda mejoradas en toda la aplicación y menores costos de mantenimiento. La Oficina ha estado trabajando para encontrar recursos financieros adicionales, mediante fuentes externas y el apoyo constante de los donantes, con el fin de complementar los fondos propios de que podría disponer. Espera poder proporcionar más información actualizada sobre este proyecto en noviembre de 2009.

1.3.2. Mejorar el acceso a la información relativa a las normas internacionales del trabajo mediante una base de conocimientos fiable y actualizada

**66.** La página web de la OIT se actualiza y mejora constantemente para ofrecer una mayor facilidad de uso a los mandantes y al público en general. Las mejoras con respecto a los cuestionarios para presentar información en virtud del artículo 19, se han descrito más

<sup>57</sup> Documento GB.301/LILS/6 (Rev.), párrafos 88-93.

arriba <sup>58</sup>. Las cuatro bases de datos relacionadas con las normas también se actualizan de forma periódica. A este respecto, debe señalarse que la base de datos NATLEX, relativa a la legislación nacional sobre trabajo, seguridad social y derechos humanos conexos, contiene en la actualidad más de 80.000 leyes y normativas. Por término medio, se introducen unas 300 nuevas entradas por mes. Entre las nuevas entradas de diciembre de 2008, por ejemplo, figuraban: los decretos adoptados en 2008 en Tayikistán para la creación de una comisión tripartita y en relación con reformas salariales; la nueva Ley de Zambia contra la Trata de Seres Humanos de 2008; la Ley sobre Derechos en el Empleo y la Ley sobre las Relaciones de Trabajo, adoptadas en 2008, en Mauricio; y nuevas normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, adoptadas en México, en ese mismo año <sup>59</sup>. Gracias a esta actualización constante, se logra que NATLEX siga siendo un instrumento muy valioso y apreciado por sus muchos usuarios de todo el mundo.

### 1.3.3. Llegar a los mandantes tripartitos de la OIT y a un público más amplio

- 67.** En los últimos meses ha continuado reforzándose la coordinación entre NORMES y otros departamentos, incluidas las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores. Actualmente NORMES está examinando y actualizando la que se ha convertido en su publicación fundamental desde 2005, *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, con el fin de incorporar los últimos acontecimientos normativos y los nuevos instrumentos. Está previsto publicar la edición revisada a tiempo para la reunión de la Conferencia en junio de 2009. En lo que respecta a las novedades, en los últimos meses NORMES ha elaborado varias herramientas para la divulgación de información sobre las normas internacionales del trabajo a un público más amplio, entre ellas una *Guía práctica sobre el Convenio (núm. 94) y la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas)* y una *Compilación de los instrumentos sobre el trabajo marítimo*. Por último, el *Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas*, que se publica cada año en marzo, se ha mejorado con la ampliación de los perfiles por país que se incluyen en la tercera parte, en la cual se proporciona información sobre la ratificación y la aplicación de los convenios por país. Debe recordarse que puede encontrarse información constantemente actualizada, más detallada y completa sobre cada país, en el portal de perfiles por país de NATLEX, que puede consultarse en permanencia <sup>60</sup>.
- 68.** En conclusión, respecto de este componente, se requieren las siguientes medidas:
- a) crear, con la financiación adecuada, un sistema completo de presentación de memorias en línea, que incluiría el acceso a una aplicación única para facilitar el ejercicio de presentación de memorias por parte de los Estados Miembros;
  - b) mantener y actualizar, con la financiación adecuada, las cuatro bases de datos sobre normas internacionales del trabajo (ILOLEX, APPLIS, LIBSYND y NATLEX), que constituyen importantes herramientas para contar con una base de conocimientos fiable y actualizada sobre el sistema normativo, y

<sup>58</sup> Véase el párrafo 15.

<sup>59</sup> NATLEX puede consultarse en la siguiente dirección: [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=es).

<sup>60</sup> Véase [http://www.ilo.org/dyn/natlex/country\\_profiles.home?p\\_lang=es](http://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.home?p_lang=es).



- c) en colaboración con el Centro de Turín, seguir mejorando la visibilidad del sistema normativo en las actuales actividades de formación y difundir la información relativa a las normas mediante actividades destinadas a audiencias específicas.

## **2. Debate sobre la situación del Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166**

### **2.1. Breve informe sobre las consultas tripartitas celebradas en noviembre de 2008**

69. En su 300.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2007), el Consejo de Administración acordó reanudar los debates relativos al Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166). En marzo de 2008, el Consejo invitó a la Oficina a adoptar medidas adecuadas con miras a celebrar consultas sobre la situación de esos instrumentos, a más tardar, en noviembre de 2008. Los párrafos siguientes ofrecen un breve resumen sobre esas discusiones, y la posibilidad de explorar una alternativa a la luz de los recientes avances.
70. El sábado 15 de noviembre se celebraron consultas tripartitas durante la 303.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración para debatir sobre la situación del Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166. Para facilitar las consultas, la Oficina preparó una nota informativa informal sobre los dos instrumentos, que estaba dividida en cuatro partes: i) una visión general del contenido y funcionamiento de las disposiciones fundamentales de los instrumentos; ii) un examen de las disposiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo en la legislación nacional de 55 países; iii) el estudio de la influencia del Convenio en la jurisprudencia de los tribunales nacionales, y iv) una perspectiva económica del Convenio, junto con una discusión sobre la flexibilidad que aporta el Convenio. Los participantes en las consultas intercambiaron opiniones acerca de la situación y el contenido de los dos instrumentos. La Directora de NORMES presidió las consultas.
71. Durante la celebración de las consultas, los miembros empleadores recordaron a los participantes que, en el pasado, ya habían planteado sistemáticamente inquietudes con respecto a esos dos instrumentos. Asimismo, señalaron que, a pesar de que habían pasado 25 años desde su adopción, el ámbito de aplicación del Convenio sólo cubría una proporción muy pequeña de la fuerza de trabajo mundial, ya que los países más poblados no lo habían ratificado, y uno lo había denunciado. Indicaron que, en la práctica, el Convenio y la Recomendación eran difíciles de aplicar y no eran flexibles. Además, añadieron que consideraban que la protección contra el despido, tal y como se promovía en los dos instrumentos, tenía un impacto negativo sobre el empleo y el crecimiento económico. Señalaron también que había formas de protección contra el despido más compatibles con el mercado, como la flexiseguridad, y se interrogaron sobre si el Convenio estaba en consonancia con el concepto de flexiseguridad. Destacaron que era necesario probar que los dos instrumentos aportaban una protección efectiva de los trabajadores sin restringir demasiado la libertad de los empleadores y los empresarios. A los efectos de debatir sobre la situación de ambos instrumentos, los miembros empleadores invitaron a todos aquellos que trataban de defender su pertinencia en la actualidad a que facilitaran pruebas que demostraran que dichos instrumentos ofrecían una protección efectiva a la mayoría de los trabajadores, y no sólo a unos cuantos privilegiados.
72. Los miembros trabajadores señalaron que, a pesar de no haber una campaña de promoción por parte de la Oficina, había habido un aumento constante del número de ratificaciones del Convenio desde el Estudio general de 1995. Sugirieron que se debía hacer un mayor énfasis en la aplicación efectiva del Convenio, y que la Oficina debería tomar medidas

complementarias en la forma de asistencia para los gobiernos y los interlocutores sociales. Además, sugirieron que la Oficina debería emprender actividades promocionales con relación al Convenio a fin de mejorar su tasa de ratificación. En su opinión, el Convenio debería considerarse como un convenio prioritario, debido a su importancia desde el punto de vista de la gobernanza. Destacaron que la protección contra el despido injustificado formaba parte de la noción de trabajo decente y de los derechos humanos en general. También recalcaron que este asunto debería permanecer en el ámbito de la OIT, a fin de asegurar que la Organización pudiera mantener su pertinencia en el clima económico actual, en vista del creciente número de despidos que probablemente tendrían lugar como resultado de la actual crisis mundial. Los trabajadores consideraban que no había ni pruebas económicas ni consenso para apoyar la sugerencia de que los instrumentos perjudicaban al crecimiento económico.

73. El representante de los trabajadores de Singapur señaló que, si bien consideraba como válida la observación de que la tasa de ratificación del Convenio era baja y que los países más grandes no lo habían ratificado, era un error suponer que esto significaba que esos países no estaban de acuerdo con los principios recogidos en el Convenio. Se podría aumentar el número de ratificaciones si el instrumento fuera un convenio prioritario.
74. El representante de los trabajadores de Sudáfrica declaró que, a pesar de que la situación del Convenio fuera polémica cuando se adoptó, esto no afectaba al estatus jurídico del mismo. Asimismo, el hecho de que muchos países grandes no lo hubieran ratificado no afectaba la validez del Convenio. En su opinión, hacía falta encontrar un equilibrio entre el aspecto económico relativo a la necesidad de responder de forma rápida y válida, y la necesidad de exigir una razón válida en caso de despido.
75. La representante de los empleadores de los Estados Unidos observó que lo que parecía apropiado en 1982, había dejado de serlo en el momento actual. Indicó que el asunto en cuestión estaba relacionado con el equilibrio, la flexibilidad y el efecto. Recordó que los empleadores se preguntaban si el Convenio contenía las disposiciones necesarias para proteger a los trabajadores, para que los empleadores protegieran a los trabajadores y para que los gobiernos lo ratificaran. Mostró sus dudas sobre si el Convenio reflejaba un equilibrio apropiado.
76. El representante de los empleadores de Francia estimó que los Estados debían hacer frente a tres dificultades principales con respecto al Convenio. En primer lugar, señaló que en los últimos años se había producido una serie de reformas sociales y económicas, como la adopción de una legislación nacional para facilitar los despidos, que condujo a un aumento de la protección social e introdujo mecanismos de protección innovadores para los trabajadores. Señaló que ese tipo de reforma era difícil de aplicar en el contexto del Convenio, ya que éste podía invocarse para impedir la creación de un mercado de trabajo más fluido. En segundo lugar, los Estados Miembros dudaban en ratificar el Convenio, debido a las limitadas posibilidades de utilizar fórmulas de flexibilidad, tal y como su país había experimentado en los últimos años. Por último, añadió que el debate no tenía relación con los valores establecidos en el Convenio, sino con la interpretación dada a sus disposiciones.
77. La representante del Gobierno de Alemania, hablando en nombre de los miembros del grupo de los PIEM, reconoció que el Convenio representaba un importante instrumento básico para la protección del empleo. Señaló, sin embargo, que los Estados Miembros disponían de legislaciones y prácticas nacionales que eran perfectamente compatibles con las disposiciones del Convenio, pero que, por diversas razones, no estaban en posición de ratificarlo. Sugirió que la baja tasa de ratificaciones estaba relacionada con obstáculos jurídicos, y señaló que había un cierto grado de incertidumbre con respecto al margen de

maniobra de la CEACR y los tribunales nacionales a la hora de aplicar la flexibilidad del Convenio.

78. El representante de la República Bolivariana de Venezuela recordó que frente a una crisis financiera hacía falta proteger a los trabajadores ante los despidos injustos. El representante del Gobierno del Brasil informó a la reunión de que se estaban celebrando consultas en su país con la perspectiva de ratificar el Convenio. Los representantes de los Gobiernos del Brasil y la Argentina invitaron a la Oficina a aumentar las actividades de sensibilización acerca del Convenio.
79. El representante de los empleadores del Brasil recordó que su país había denunciado el Convenio tras la adopción de una decisión política para liberalizar el mercado de trabajo. Anunció que los tribunales nacionales estaban examinando esa decisión. Señaló además que muchas de las garantías ofrecidas por el Convenio ya se contemplaban en las legislaciones nacionales, los convenios colectivos y la jurisprudencia. No obstante, estimó que los empleadores eran reacios, en general, a intercambiar información con los tribunales o las autoridades administrativas sobre las dificultades económicas a las que las empresas tenían que hacer frente para justificar el despido de trabajadores.
80. La representante de los empleadores de Gabón hizo referencia a las experiencias de su país tras la ratificación del Convenio. Señaló que, en Gabón, el Código del Trabajo se aplicaba sin distinciones a las multinacionales, las PYME y las empresas muy pequeñas. La experiencia había mostrado que todo eso requería disponer de un director de recursos humanos a tiempo completo que gestionara los despidos, y que las pequeñas y medianas empresas no podían permitirse este servicio. Destacó que el Convenio no debería rechazarse completamente, sino que debería ser más flexible.
81. El representante de los trabajadores de Colombia subrayó la importancia del Convenio en el marco de la crisis actual. El Convenio protegía a los trabajadores con contratos precarios. Señaló que, si bien cabía la posibilidad de que algunos países ofrecieran una protección mejor que la prevista en el Convenio, el instrumento debería promoverse en muchos países donde las protecciones disponibles para los trabajadores seguían siendo muy reducidas.
82. Tras las consultas de grupo, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores propusieron una alternativa que podría someterse a los gobiernos para que la estudiaran, a saber, la inclusión del Convenio núm. 158 en el conjunto de instrumentos que habrían de someterse a examen en virtud del Estudio general relativo al empleo en 2010.
83. Al presentar el compromiso propuesto por el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores, el representante de los trabajadores de Sudáfrica recordó que la mejor manera de conocer la posición de los Estados Miembros con respecto al curso dado a los convenios no ratificados y las recomendaciones era solicitar informes en virtud del artículo 19 de la Constitución.
84. El Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores confirmaron que apoyaban el acuerdo alcanzado en la Comisión para examinar seis instrumentos (cuatro convenios y dos recomendaciones) en el Estudio general sobre el empleo de 2010. Sin embargo, propusieron que los gobiernos considerasen de manera favorable la posibilidad de reemplazar el Convenio núm. 142 por el Convenio núm. 158, y la recomendación núm. 189 por la Recomendación núm. 198. Pidieron a los representantes de los gobiernos presentes en la reunión que consultaran con los grupos regionales respectivos sobre la posibilidad de modificar la selección de instrumentos efectuada anteriormente por la Comisión en ocasión de la adopción del informe de la Comisión por el Consejo de Administración. Sin embargo, algunos representantes de los gobiernos presentes en la

reunión expresaron su preocupación con respecto a la perspectiva de reabrir la discusión sobre una decisión que la Comisión había adoptado anteriormente.

85. El martes 18 de noviembre de 2008, cuando el Grupo Gubernamental examinó las propuestas presentadas por el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores, varios representantes gubernamentales reiteraron su preocupación con respecto a reexaminar en la reunión del Consejo de Administración una decisión que la Comisión ya había adoptado. Ante la falta de consenso sobre la cuestión, las recomendaciones de la Comisión no se modificaron.

## **2.2. Acontecimientos recientes en el contexto de la CEACR**

86. En su 79.<sup>a</sup> reunión, que tuvo lugar en noviembre y diciembre de 2008, la CEACR adoptó una observación general sobre el Convenio núm. 158, en la que señaló lo siguiente: «muchos más países que han ratificado el Convenio dan efecto a sus principios básicos tales como el preaviso, la oportunidad de defenderse antes del despido, la causa justificada y el recurso ante un órgano independiente. La mayoría de los países, hayan ratificado o no el Convenio, cuentan en la legislación nacional vigente con disposiciones que se conforman con algunos o todos de los requisitos básicos del Convenio». La CEACR añadió que los «principios del Convenio son una fuente de derecho importante para los juzgados del trabajo y los tribunales laborales en los países que ratificaron y aun en aquellos que no lo han ratificado».
87. La CEACR señaló además que «en los principios básicos del Convenio hay un equilibrio bien construido entre los intereses del empleador y los intereses del trabajador como lo demuestran las disposiciones sobre despidos por motivos relacionados con las necesidades del funcionamiento de la empresa». También señaló que «lo anterior tiene particular importancia en el contexto de la crisis financiera actual [...] dado que el Convenio apoya a las empresas productivas y sostenibles, se reconoce que un derrumbe económico puede ser causa justificada de despido». La CEACR subrayó que el «diálogo social es un procedimiento esencial para responder a los despidos colectivos — la consulta con los trabajadores o con sus representantes debería permitir encontrar la manera de evitar o de minimizar el impacto social y económico de los despidos para los trabajadores».
88. Tras el examen por la CEACR de las memorias presentadas por ciertos gobiernos sobre la aplicación del Convenio durante su reunión anterior, la Oficina publicó una versión actualizada de la nota informativa preparada para las consultas <sup>61</sup>.

## **2.3. Propuesta**

89. En el actual contexto de disminución de los niveles de crecimiento económico y aumento del desempleo, la cuestión de los despidos adquiere una particular importancia. Por consiguiente, se podría estudiar la posibilidad de encontrar una vía para avanzar con respecto a esos dos instrumentos.
90. De acuerdo con las opiniones expresadas durante la celebración de las consultas, podría ser importante: i) promover los principios fundamentales de los instrumentos relativos a la

<sup>61</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms\\_100770.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_100770.pdf).

terminación de la relación de trabajo, y ii) estudiar la posibilidad de reexaminar las cláusulas de flexibilidad del Convenio.

**91.** Se podrían llevar a cabo actividades de promoción junto con un proceso que tome en consideración la revisión parcial de las disposiciones del artículo 2 del Convenio mediante la adopción de un protocolo. Asimismo, se podría considerar también la posibilidad de introducir una mayor flexibilidad que permita a los Estados que lo han ratificado hacer uso de las exclusiones en la aplicación del Convenio, si bien se prevé la celebración de consultas tripartitas antes de recurrir a las exclusiones.

**92. *A la luz de lo antes mencionado, la Comisión tal vez estime oportuno:***

- i) tomar nota de la información recogida en la sección 1 de la parte II del presente documento y facilitar toda orientación que considere apropiada para la futura labor de la Oficina, y***
- ii) facilitar orientación sobre las cuestiones planteadas en la sección 2 de la parte II, en particular en los párrafos 89-91.***

Ginebra, 18 de febrero de 2009.

*Puntos que requieren decisión:* párrafo 31;  
párrafo 92.