



Consejo de Administración

312.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2011

GB.312/HL/1

Sección de Alto Nivel
Segmento de Políticas Estratégicas

HL

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Coherencia política en el sistema multilateral

Presentación resumida

Resumen

En el presente documento se establece un marco para que la OIT pueda contribuir a mejorar el diálogo, la coordinación y la coherencia en materia de políticas que se precisan en el sistema multilateral para crear oportunidades de trabajo decente en una economía mundial diversa, aunque interdependiente, en la cual la recuperación de la crisis mundial es frágil y dispar.

Repercusiones en materia de políticas

En el documento se proponen varias vías para mejorar el diálogo y las alianzas en el sistema multilateral.

Repercusiones jurídicas

Una de las medidas propuestas es la ampliación de los acuerdos de colaboración con otras organizaciones internacionales.

Repercusiones financieras

Sí, pero se mantienen dentro de las asignaciones previstas para la coherencia de las políticas en el presupuesto correspondiente al bienio 2012-2013.

Decisión requerida

Párrafo 20.

Seguimiento requerido

Sí, en función de la decisión del Consejo de Administración.

Unidad autora

Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION).

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.309/17, GB.309/WP/SDG/1.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

Pacto Mundial para el Empleo, 2009.

Introducción

1. La consecución del objetivo del trabajo decente y el empleo pleno y productivo, establecido por la OIT y ampliamente respaldado por las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y numerosas conferencias, exige la aplicación coherente de un conjunto de políticas económicas, sociales y medioambientales en los ámbitos nacional, regional y mundial.
2. En el presente documento se establece un marco para que la OIT pueda contribuir a mejorar el diálogo, la coordinación y la coherencia en materia de políticas que se precisan en el sistema multilateral para crear oportunidades de trabajo decente en una economía mundial diversa, aunque interdependiente, en la cual la recuperación de la crisis mundial es frágil y dispar.
3. En la sesión de clausura de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se realizó la siguiente declaración:

Nosotros, la Mesa de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, hemos tomado nota del amplio grado de convergencia expresado por los mandantes sobre la importancia estratégica de la coherencia de las políticas, la necesidad de una mayor cooperación dentro del sistema multilateral y de una contribución de la OIT al debate sobre la coherencia de las políticas y los factores determinantes que caen bajo su mandato.

Nosotros sugerimos que el Consejo de Administración de la OIT, en su reunión de junio de 2011, destine en el orden del día de su reunión de noviembre de 2011 un debate sustantivo sobre la coherencia de las políticas dentro del sistema multilateral y el papel de la Organización Internacional del Trabajo.

Hemos comprobado que un alto grado de consenso ya ha sido expresado por la Conferencia, sobre todo gracias a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, el Pacto Mundial para el Empleo de 2009 y las conclusiones de la discusión recurrente sobre el empleo de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010.

Estamos convencidos de que un debate en el Consejo de Administración sería una contribución sumamente útil al debate en curso. Este debate otorgaría una orientación tripartita clara a la Oficina sobre la manera de tratar, en general, la coherencia de las políticas como una herramienta destinada a hacer avanzar el mandato de la OIT y podría examinar los medios de fortalecer las alianzas con las organizaciones competentes con vistas a promover el trabajo decente y el empleo pleno y productivo ¹.

4. En noviembre de 2010, el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización celebró una extensa discusión sobre el tema «Coherencia de las políticas en aras de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado» ². En el informe oral del Presidente sobre el debate se señaló que «algunos participantes consideraron que debía seguir estudiándose en especial... una declaración de los objetivos generales de la OIT respecto de la coherencia de las políticas en los planos nacional e internacional y una estrategia para su consecución durante el período restante hasta 2015 del Marco de Políticas y Estrategias» ³. El documento preparado para la discusión tomaba como punto de

¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 32, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, pág. 19.

² Documento GB.309/WP/SDG/1.

³ Documento GB.309/17, párrafo 17.

partida las medidas adoptadas por la OIT y sus mandantes para dar respuestas de política enérgicas y coherentes a la crisis mundial del empleo sobre la base del Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009 y de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada en 2008. En él se resumía la implicación de la OIT en varias iniciativas internacionales para garantizar una recuperación generadora de empleo y una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y crecimiento mundial más sostenible, y a partir de esta experiencia se sugerían los elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas, tal como se solicitaba en el párrafo 50 de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del trabajo en 2010.

5. Desde la preparación del documento presentado en noviembre de 2010, la OIT y sus mandantes han seguido comprometiéndose con otros procesos y organismos multilaterales. En abril de 2011 se firmó un nuevo Memorando de Entendimiento con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para desarrollar y reforzar la colaboración a fin de aprovechar los aspectos complementarios y de evitar, al mismo tiempo, la duplicación o superposición de actividades. La OIT también ha participado en varias reuniones preparatorias en el marco del proceso del G-20, principalmente en la Conferencia de Alto Nivel sobre una mayor coherencia de las políticas para mejorar la dimensión social de la globalización, organizada en París el 23 de mayo. En julio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) adoptó una resolución titulada *Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo*, en la que «Se alienta al Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación a que considere la posibilidad de adoptar nuevas medidas para promover la coherencia normativa de todo el sistema en materia de trabajo decente y crecimiento económico inclusivo, equitativo y sostenido»⁴. En el marco del seguimiento de la Conferencia de Oslo, la OIT ha seguido trabajando con los mandantes y el Fondo Monetario Internacional para facilitar el diálogo social en Bulgaria, República Dominicana, Rumania y Zambia.

El objetivo de la coherencia de las políticas

6. Para la OIT, el objetivo de la coherencia de las políticas es elaborar y afianzar políticas económicas y sociales que se refuercen mutuamente y que impulsen la justicia social mediante el trabajo decente, tanto dentro de los países como a nivel mundial. La globalización ha tendido a dejar de lado la dimensión social. La coherencia de las políticas es un medio para reforzar la dimensión social, al velar por que las políticas de crecimiento económico promuevan también un aumento del empleo productivo, amplíen la protección social y mejoren la cohesión social. Los mecanismos de diálogo social y de determinación de los salarios, basados en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, son uno de los medios establecidos para elevar el nivel de vida y el poder adquisitivo de las familias trabajadoras. Otro medio es el incremento de la productividad en las pequeñas empresas. Se trata de un programa tanto nacional como mundial.

⁴ Resolución E/2011/L.21/Rev. 1.

7. La consecución del objetivo del trabajo decente y el empleo pleno y productivo requiere la aplicación coherente de un conjunto de políticas económicas, sociales y medioambientales a escala nacional, regional y mundial. En el documento final de la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2010 se recordaba la importancia de la coherencia de las políticas⁵. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, convocada por la OIT, recalcó la importancia de la coherencia de las políticas en las distintas organizaciones internacionales⁶.

Unas políticas coherentes para contrarrestar la crisis e impulsar la recuperación

8. La crisis ha puesto de manifiesto que unas políticas macroeconómicas que tengan por objetivo mantener la inflación baja y estable no bastan para garantizar un crecimiento sólido y sostenible que permita hacer frente a la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, es necesario contar con una gama más amplia de objetivos e instrumentos.
9. El enérgico llamamiento a una mayor convergencia, sinergia y coherencia de las políticas surge del reconocimiento de las fuertes interacciones entre las políticas en distintos ámbitos y de la necesidad de aprovecharlas para lograr objetivos interrelacionados en materia de políticas. Con el auge de la globalización, los rápidos cambios tecnológicos y la mayor interdependencia de las economías, estas inquietudes se han intensificado no sólo a escala nacional sino también regional y mundial.
10. El reconocimiento de estas interacciones entre las políticas y la voluntad de aprovecharlas aumentarían considerablemente la probabilidad de lograr objetivos interrelacionados en materia de políticas, tanto dentro de los países como entre éstos, así como en las instituciones multilaterales que apoyan los esfuerzos de los países y entre éstas.
11. Hay una interacción entre las distintas esferas de política, como sucede, por ejemplo, con el empleo y el crecimiento económico; el gasto en protección social, la política fiscal y la participación de la fuerza de trabajo; las políticas comerciales y las competencias profesionales, el mercado de trabajo y las políticas de protección social; los objetivos en materia de inflación y los mecanismos de negociación salarial, etc. Tener en cuenta estas interacciones de manera más eficaz puede contribuir claramente a la consecución de los objetivos fijados en materia de políticas.
12. Las políticas de un país pueden afectar a la capacidad de otro país para alcanzar sus propios objetivos de política, lo cual es un hecho que la OIT reconoció hace ya mucho tiempo, cuando afirmó que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos»⁷. Ello se aplica particularmente a los grandes países que tienen una importancia sistémica en la economía mundial. El avance de la globalización ha generado una interdependencia mucho mayor entre los países en el ámbito de las políticas.

⁵ «Pedimos que se redoblen los esfuerzos a todos los niveles para aumentar la coherencia de las políticas para el desarrollo. Afirmamos que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio exige políticas integradas que se refuercen mutuamente en un amplio espectro de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible» (Asamblea General de las Naciones Unidas: *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, A/RES/65/1, 19 de octubre de 2010, párrafo 41).

⁶ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización equitativa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004).

⁷ *Declaración de Filadelfia, I, c*).

13. Del mismo modo, las medidas adoptadas por una institución multilateral afectan a las medidas adoptadas por otra, y la ejecución de sus mandatos por separado puede implicar una superposición del asesoramiento y de las actuaciones en los países. La potenciación de las sinergias entre las medidas adoptadas por las instituciones multilaterales reforzaría su impacto y sus beneficios para los países. Tal como reconociera la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, todas ellas deberían ejecutar sus mandatos de modo que sus miembros no entren en contradicción con las obligaciones que hayan asumido en el marco de otros instrumentos y tratados internacionales⁸.
14. Un paso importante en la construcción de un marco para promover la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente es tratar de lograr un acuerdo más amplio en materia de prioridades. Un buen ejemplo de ello es la formulación de la respuesta de la OIT frente a la crisis, para la cual se mantuvo un amplio diálogo con otros organismos internacionales en el período previo a la adopción del Pacto Mundial para el Empleo. Además de contar con el firme apoyo de varios Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial del Empleo de 2009, ulteriormente el Pacto fue respaldado por un gran número de reuniones y organizaciones internacionales diversas, como el ECOSOC y la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh. El rápido y amplio apoyo brindado al Pacto se vio enormemente facilitado por el también amplio apoyo que en su día se dio al Programa de Trabajo Decente y su papel en la construcción de una globalización justa.
15. Otro ejemplo es la promoción de principios convenidos internacionalmente relativos a las empresas multinacionales, en particular la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT. La OIT y la OCDE están colaborando para promover esos principios que están también reconocidos en las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.
16. El seguimiento de la OIT del informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, la serie de diálogos de política de alto nivel celebrados por el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización y la experiencia más reciente de la Organización en la elaboración de una respuesta estratégica a la crisis del empleo apuntan a una serie de elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente.

Un marco para las actividades de la OIT encaminadas a mejorar la coherencia de las políticas en el sistema multilateral

17. La promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente puede guiarse por cuatro medidas graduales de coherencia de las políticas, enumeradas a continuación:
 - i) *Compatibilidad de valores*: los principios y objetivos fundadores de las principales organizaciones internacionales son congruentes y, por lo tanto, comparten muchos de sus objetivos para lograr una globalización basada en valores⁹. Las políticas y las normas promovidas por cada institución multilateral no deberían pues ir en perjuicio de las políticas y las normas de otras instituciones. Así, por ejemplo, en el Programa de Trabajo Decente se reconoce la importancia de los equilibrios macroeconómicos para el crecimiento.

⁸ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *op. cit.*, párrafo 603.

⁹ *Ibíd.*

- ii) *Reconocimiento mutuo*: cada institución multilateral podría reconocer, en el marco de su mandato, el valor de las políticas y las normas de otras instituciones como complemento útil de sus propias políticas y normas, con vistas a avanzar hacia el fin común de una globalización equitativa. Como lo señalara la Comisión Mundial, el derecho internacional exige que, en la medida de lo posible, las organizaciones internacionales interpreten sus mandatos en armonía con los de otras organizaciones internacionales y conforme a los objetivos últimos que tienen en común. Por ejemplo, la OIT reconoce la importancia de las economías abiertas y del comercio internacional.
- iii) *Promoción activa*: cada institución multilateral participa, en el marco de su mandato, en la promoción de las políticas y normas de otra institución, cuando éstas son pertinentes para sus propias actividades. En ese sentido, se pueden fomentar las alianzas entre instituciones con áreas de acción comunes con miras a la consecución de una globalización equitativa. Por ejemplo, la OIT participa activamente en la promoción de una transición justa hacia una economía verde.
- iv) *Resolución mutua de problemas*: las instituciones multilaterales pueden contribuir a solventar dificultades comunes mediante la coordinación de sus propias políticas y normas; esto permite evitar las acciones unilaterales que podrían obstaculizar el avance de sus objetivos comunes. Por ejemplo, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se afirma «que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas»¹⁰.

18. La OIT cuenta con cinco vías principales para promover una mayor coherencia de las políticas en el sistema multilateral, indicadas a continuación:

- a) la colaboración entre la Oficina y las secretarías/los coordinadores de otros organismos y procesos internacionales en la presentación de información y propuestas para debate, la toma de decisiones y la realización de actividades de seguimiento. Esta colaboración podría ser bilateral, por ejemplo con la secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en las investigaciones conjuntas sobre comercio y empleo, o multilateral, por ejemplo a través de la JJE y del Comité de Alto Nivel sobre Programas en relación con el Pacto Mundial para el Empleo y el Piso de Protección Social. El apoyo de la OIT al G-20 es un importante paso dado recientemente en esta dirección;
- b) medidas para impulsar alianzas efectivas en el marco del sistema multilateral, aprovechando para ello las oportunidades que ofrecen las invitaciones recíprocas para asistir a reuniones pertinentes de organizaciones internacionales asociadas y, cuando proceda, ampliar esta práctica al establecimiento de mecanismos institucionales para potenciar la convergencia de las políticas y los programas.
- c) la coordinación del apoyo a nivel de los países mediante la participación de la Oficina en los equipos de las Naciones Unidas en los países con miras a integrar los Programas de Trabajo Decente por País en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- d) los esfuerzos de los Miembros para llevar a la práctica el compromiso suscrito en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa

¹⁰ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Parte I, Sección A, párrafo iv).

consistente en «la adopción de medidas apropiadas para coordinar de forma adecuada las posturas expresadas en nombre del Estado Miembro en cuestión en los foros internacionales pertinentes y toda medida que puedan tomar a la luz de la presente Declaración»¹¹, y

- e) proporcionar asistencia, cuando la soliciten, a los Miembros que deseen promover conjuntamente los objetivos estratégicos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, siempre y cuando sean compatibles con los objetivos de la OIT¹².

19. El uso de estas vías para el diálogo y el establecimiento de alianzas permitiría a la OIT:

- a) analizar más a fondo cómo interactúan los pilares estratégicos del Programa de Trabajo Decente con las políticas macroeconómicas, financieras, comerciales y medioambientales como base para el diálogo con las organizaciones asociadas y procesos internacionales pertinentes. Actualmente los temas prioritarios son la elaboración y promoción de un piso de protección social y el examen de la contribución que pueden realizar los marcos jurídicos para las políticas de empleo y protección social, la negociación colectiva y el diálogo social tripartito, basados en las normas internacionales del trabajo, a un crecimiento integrador, sólido, sostenible y equilibrado;
- b) seguir con la práctica del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización del Consejo de Administración de invitar a las organizaciones internacionales competentes a presentar contribuciones de alto nivel para sus debates, y
- c) iniciar un diálogo con determinados copartícipes internacionales sobre la manera de mejorar la coherencia de las políticas sobre la base del enfoque esbozado en el párrafo 17, por ejemplo desarrollando las actividades de seguimiento de la Conferencia conjunta de la OIT y el FMI celebrada en Oslo y estudiando la posibilidad de establecer una condición recíproca de observador con la OMC para las reuniones pertinentes.

20. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno solicitar al Director General que adopte las medidas apropiadas, teniendo en cuenta las orientaciones facilitadas sobre las líneas de actuación propuestas en los párrafos 18 y 19, y que informe periódicamente de los avances significativos a este respecto en las futuras reuniones.*

Ginebra, 29 de septiembre de 2011

Punto que requiere decisión: párrafo 20

¹¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social, *op. cit.*, Parte II, B, iv).

¹² Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, *op. cit.*, Parte II, A, iv).