



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Posibles mejoras en las actividades
relacionadas con las normas de la OIT****Indice**

	<i>Página</i>
Introducción: resumen de los hechos.....	1
I. Hacia un método normativo integrado	3
1. Labores previas: fortalecer la coherencia y pertinencia de las normas	5
Experimentación del método a través del estudio a fondo de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo para el año 2003.....	7
2. Labores ulteriores: la promoción de las normas y el fortalecimiento de su impacto por medio de la utilización integrada del conjunto de los medios de acción de la Organización.....	8
II. Los mecanismos de control y su eficacia	10
1. Transparencia y coherencia.....	11
2. Impacto y eficacia de los procedimientos de control	13
3. Presentación de memorias y carga de trabajo	14
III. Otras cuestiones.....	15
Conclusiones.....	15

Introducción: resumen de los hechos

1. La cuestión de las posibles mejoras que conviene introducir en las actividades relacionadas con las normas de la OIT está en discusión desde hace muchos años en el seno de la Organización, tanto a nivel de la Conferencia Internacional del Trabajo¹ como del Consejo de Administración².
2. Los resultados de este considerable esfuerzo de reflexión y puesta al día se han mostrado hasta ahora especialmente convincentes en relación con el análisis y promoción de las normas existentes así como en la «poda» que conviene practicar en ellas. Estos resultados pueden ser ilustrados sobre todo por la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, que se puso en marcha en 1995³, y por la constitución ese mismo año del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo⁴, así como por la adopción en 1997 de una enmienda a la Constitución de la OIT⁵ y al Reglamento de la Conferencia⁶ con vistas a permitir la derogación o retiro de convenios o recomendaciones obsoletos. La ratificación de los convenios fundamentales ha sido relanzada de manera muy significativa por la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La cifra total de ratificaciones de los ocho convenios fundamentales se eleva actualmente a más de 1.000. Entre ellas, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que entrará en vigor el 19 de noviembre de 2000, cuenta ya con 38 ratificaciones en el momento de redactar el presente documento. Por su parte, y conforme a su mandato, el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas ha examinado caso por caso la práctica totalidad de los convenios y recomendaciones anteriores a 1985, a excepción de los convenios fundamentales y prioritarios. Esta actividad ha tenido como consecuencia principal permitir su clasificación en diferentes categorías según que los instrumentos estén al día, convenga revisarlos o sean

¹ Las discusiones en la Conferencia se han celebrado sobre la base de las Memorias siguientes del Director General: *Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994; *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997; *Trabajo Decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999.

² Véanse en particular los documentos GB.261/LILS/3/1 y GB.261/5/27; GB.262/LILS/3 y GB.262/9/2; GB.270/3/2; GB.273/4, así como GB.277/LILS/2 y GB.277/11/1.

³ Documentos GB.264/LILS/5 y GB.264/6. Véase el documento GB.279/LILS/4, que se somete a la presente reunión.

⁴ Documentos GB.262/LILS/3 y GB.262/9/2, párrafo 53.

⁵ *Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, 85.ª reunión, 1997. Este instrumento, que aún no está en vigor, ha recogido hasta ahora 62 ratificaciones (sobre las 117 necesarias para su entrada en vigor), de las cuales cuatro corresponden a Miembros de mayor importancia industrial.

⁶ Artículo 45bis del Reglamento de la Conferencia. Con motivo de la 88.ª reunión (2000) de la Conferencia se retiraron cinco convenios obsoletos, que no habían entrado en vigor. En el orden del día de la 90.ª reunión (2002) de la Conferencia está inscrito un punto sobre el retiro de 20 recomendaciones.

obsoletos. El resultado es que, de un total de 183 convenios y 191 recomendaciones, el Consejo considera que unos 70 convenios son de actualidad y que, en consecuencia, hay que promoverlos con carácter prioritario. Sobre esta base, ya es más fácil determinar los temas sobre los cuales ha de concentrarse la atención así como las actividades de revisión que hay que poner en marcha. Naturalmente, esta actividad de «poda» tiene también consecuencias a nivel de control y de aplicación.

3. Aunque es cierto que los progresos han sido muy significativos en cuanto a las normas ya existentes, en cambio han avanzado con más dificultad en relación con la definición de una política encaminada a la acción normativa futura. Tres razones contribuyen a explicar este estancamiento. En primer lugar, se ha comprobado que sería difícil introducir mejoras de manera puntual. Así pues, tras las discusiones celebradas en la reunión de la Conferencia de junio de 1997, la Oficina se esforzaba por identificar ciertas mejoras posibles (básicamente en relación con el procedimiento de determinados mecanismos de control, los métodos de revisión de los convenios y los cuestionarios para la preparación de las normas)⁷. Pero pronto se vio que en muchos casos sería imposible poner remedio a determinadas dificultades o consecuencias específicas si no se prestaba atención a las causas más generales, o si no se tenía en cuenta la interdependencia entre los distintos elementos de la acción normativa. En segundo lugar, se alzaron muchas voces para que el debate no se limitase a la «producción» de las normas y para que se tratase la acción normativa de la Organización en todos sus aspectos, comprendido el de los procedimientos de control de la aplicación de las normas y de su promoción. En tercer lugar, y de manera más fundamental, quedó claro que para reforzar el indispensable consenso que tiene que presentar toda acción normativa, era necesario inscribir el conjunto de las mejoras posibles en una visión global de su función al servicio de los objetivos de la Organización.
4. A ese respecto, un elemento nuevo de gran importancia ha permitido centrar esta visión de conjunto, contribuyendo así a orientar la discusión hacia una posible solución. Se trata del concepto de «trabajo decente», que ha permitido reactualizar los objetivos constitucionales en torno de cuatro objetivos estratégicos (normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo; empleo; protección social, y diálogo social). Las actividades de la Organización han sido reestructuradas a partir de estos cuatro objetivos, con el fin de permitirle centrar mejor su acción y enfocar todas sus energías hacia un objetivo fundamental: garantizar un trabajo decente para todos.
5. Ahora queda mucho más claro que la acción normativa ha de ocupar un lugar fundamental en la realización de esta perspectiva, que ha obtenido el apoyo unánime de los mandantes. A ese respecto, tal como recordó el Director General en su Memoria *Trabajo Decente*: «La mejor garantía de su actuación es la eficacia de las actividades normativas de la OIT y la integridad de su dispositivo de supervisión y control. El punto de partida tiene que ser el consenso de todos sus mandantes — gobiernos, empleadores y trabajadores —, en el sentido de que estén de acuerdo en que no debería hacerse nada que ponga en peligro sus principios o debilite su funcionamiento. Es indispensable modernizar su modo de actuar, para que su trabajo resulte de mayor utilidad para todos sus mandantes, más práctico en sus

⁷ Sobre el procedimiento de examen de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución, véanse los documentos GB.273/LILS/1 y GB.273/8/1, GB.276/LILS/2 y GB.276/10/1, GB.277/LILS/1 y GB.277/11/1; sobre los métodos de revisión: GB.276/LILS/WP/PRS/2 y GB.276/10/2; sobre el cuestionario: GB.276/LILS/4 y GB.276/10/1.

resultados y mejor conocido por la opinión pública. El realce de la eficacia e idoneidad del sistema normativo de la OIT debe ser una prioridad política»⁸.

6. No hace falta decir que, en la perspectiva antes indicada y para responder a las demandas de un examen más exhaustivo que se han expresado en el Consejo, las mejoras que hay que introducir deberían referirse al conjunto de los aspectos de la actividad normativa, sobre todo a la promoción de las normas y a los mecanismos de control y aplicación, y no solamente al proceso que conduce a la adopción de nuevas normas o de normas revisadas. Por razones de orden práctico sobre las que volveremos más adelante, el presente documento tratará ante todo de presentar, en su primer capítulo, las dos vertientes del método normativo integrado: fortalecer la coherencia y pertinencia de las normas y promover y reforzar su impacto. El capítulo 2 contiene unos elementos más esquemáticos dedicados a mejoras más específicas del sistema de control, y el capítulo 3 aborda otros aspectos que se han planteado durante las consultas anteriores. La Oficina se propone volver más ampliamente sobre estas reflexiones preliminares en el mes de marzo, a la luz de las orientaciones que pueda obtener en la presente reunión.

I. Hacia un método normativo integrado

7. Esta cuestión reviste una urgencia particular, en la medida en que está vinculada a ciertos problemas que el Consejo tiene que tratar de todos modos: el porvenir de la cartera y el examen de las propuestas para inscribir temas en el orden del día de la 91.^a reunión de la Conferencia (2003).
8. La cuestión de la racionalización de la elaboración de normas no es nueva. Por una parte, ya fue objeto de un acuerdo de principio en 1993⁹ encaminado a establecer en el futuro un cierto ciclo para la adopción de nuevas normas y de normas revisadas, aunque en la práctica se vio que era imposible respetarlo. Por otra parte, se ha tratado de racionalizar los criterios de selección en relación con los temas que conviene inscribir en el orden del día de la Conferencia con vistas a la adopción de normas, de modo que estas cuestiones respondan de manera más directa a las necesidades que de hecho se dejan sentir y que puedan aportar un verdadero «valor añadido» a las normas existentes. Este es el sentido de la «cartera» que se introdujo con motivo de la 268.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 1997) a raíz de la petición del Consejo, que deseaba disponer de un método más eficaz y de una lista de temas más larga y pertinente¹⁰. Desde 1997, la cartera ha sido presentada en tres ocasiones al Consejo de Administración. Ha sido enriquecida a partir de las propuestas de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, todos los cuales han sido consultados de manera directa y periódica. Así, en noviembre de 1999, la cartera contaba con más de 30 temas. Sin embargo, la Oficina no dispone ni de recursos ni del tiempo suficiente para filtrar todas estas propuestas de manera que se puedan evaluar de antemano las posibilidades que tienen para la acción normativa. A veces se han puesto de manifiesto puntos de vista divergentes (y aun totalmente contrapuestos) en relación con ciertos temas propuestos, y ha quedado claro que es muy difícil conciliarlos si no media el análisis suficiente, en particular respecto a los efectos que se esperan de las normas previstas. En resumen, la mayor abundancia de temas más bien ha

⁸ *Trabajo Decente*, pág. 8.

⁹ Documento GB.258/6/15, párrafo 15.

¹⁰ Documento GB.268/3.

redundado en un aumento de la indecisión ante las diversas opciones a escoger porque falta un método que permita garantizar que las cuestiones que seleccione el Consejo sean las más pertinentes en relación con los objetivos de la Organización. Así pues, parece evidente que, a pesar de las buenas intenciones a las que respondía, la cartera no ha respondido a las esperanzas que se habían puesto en ella.

9. De estas dos experiencias, que tienden respectivamente a estabilizar el ciclo de producción normativa y a ampliar las posibilidades de elección entre los temas normativos futuros, parece desprenderse una conclusión de carácter más general. Resulta bastante fácil ponerse más o menos de acuerdo sobre la necesidad de proseguir la acción normativa, incluso en su forma convencional. Pero ya es mucho más difícil fijar de manera abstracta los criterios realmente viables y operativos en relación con los resultados que estas normas debieran alcanzar desde el punto de vista de su objeto, de su nivel, de su contenido y de su forma. De donde parece deducirse que la mejor garantía de la viabilidad y la pertinencia de la acción normativa ha de buscarse en un trabajo preparatorio más profundo, de modo que el Consejo pueda inscribir un tema en el orden del día cuando su objeto, la necesidad a la que responde y el valor añadido que el instrumento que se contempla aporta a las normas ya existentes sean también claramente identificados y lo más ampliamente aceptados que sea posible.
10. A la luz de las consideraciones anteriores y de las consultas que se han mantenido desde la última reunión de la Conferencia, parece que se perfila con cierta nitidez una posible base de acuerdo para alcanzar este objetivo. Esta base se fundamenta en tres elementos:
 - a) *una premisa*: las normas no constituyen un fin en sí mismas, sino más bien un instrumento al servicio de los objetivos que persigue la Organización. Pero este instrumento trae consigo una singularidad que le confiere un lugar aparte entre los instrumentos de acción de la OIT: las normas permiten precisar el contenido de los objetivos constitucionales de la OIT en un contexto determinado. Por ello, las normas permiten de alguna manera «informar» los demás medios de acción de los que dispone la Organización para alcanzar sus objetivos;
 - b) *un objetivo común* que es el fortalecimiento de la eficacia de la acción normativa en cuanto que es una herramienta al servicio de los objetivos de la Organización (teniendo en la mente que, de conformidad con la estrategia del trabajo decente, estos objetivos deben poder beneficiar a todos los trabajadores, cualquiera que sea su estatuto). Este interés por fortalecer la eficacia se inscribe en una perspectiva de «compromiso común» — del que tanto se hablara en la fase anterior de consultas — en relación con la prosecución de la acción normativa, inclusive en su forma convencional. La cuestión es saber cómo cristalizar de manera concreta este «compromiso común» a propósito de instrumentos concretos. Actualmente la respuesta se perfila de manera bastante nítida, situándose de manera pragmática en el plano metodológico, o más exactamente en el de un «método integrado»;
 - c) *un método integrado para alcanzar estos objetivos*: este método integrado significa simplemente que, para garantizar una acción normativa lo más eficaz posible al servicio de los objetivos constitucionales de la OIT (para estar más en contacto con la realidad), hace falta procurar a la vez una mejor integración de las normas entre sí y una mejor integración de las normas con los demás medios de acción. Concretamente, ello implica dos vertientes que se examinarán en adelante con más detalle: por una parte, en sentido ascendente, el fortalecimiento de la coherencia y de la pertinencia de la producción normativa por medio de un examen previo y en profundidad de la situación; por otra parte, en sentido descendente, el fortalecimiento de su impacto a través de una acción integrada y sistemática de promoción y de evaluación.

1. Labores previas: fortalecer la coherencia y pertinencia de las normas

11. El concepto de coherencia se aplica a las relaciones entre las normas existentes y las normas futuras entre sí, al tiempo que el concepto de pertinencia se aplica, por una parte, a las relaciones entre las normas y los objetivos constitucionales y, por otra, a su relación con las realidades: reforzar la pertinencia de las normas significa simplemente reforzar su aptitud para promover de manera concreta los objetivos constitucionales, teniendo en cuenta las realidades, que a veces cambian mucho de un país a otro.
12. No hay ninguna fórmula mágica para garantizar esta pertinencia. En definitiva, la mejor garantía es la estimación (tan ampliamente compartida como sea posible) que los mandantes de la OIT deberían hacer de la acción que se propone llevar a cabo. Aquí se ve la importancia que conviene atribuir a buscar un consenso tan amplio como sea posible en la elaboración de las normas nuevas o revisadas. Por supuesto, no se trata de buscar una improbable unanimidad. Todo el mundo sabe que la puesta a punto de los textos se lleva a cabo en una comisión técnica de la Conferencia, por mayoría simple, y que su adopción requiere una mayoría de dos tercios en la votación final, pero la fuerza de las normas internacionales del trabajo, por comparación con la de otras organizaciones internacionales, proviene del buen éxito del diálogo tripartito del que normalmente son resultado. En un contexto en que se plantean a veces cuestiones teóricas sobre la compatibilidad entre las normas del trabajo y la eficacia económica, esta participación tripartita efectiva se presenta como la garantía más concreta de la viabilidad de estas normas a todos los niveles, inclusive el económico. Por lo tanto, resulta fundamental que, más allá de las reglas de procedimiento y de voto, se proceda de manera que el método y el calendario de elaboración de las normas permitan asegurarles una base de consenso lo más amplia posible entre los tres grupos, así como entre las distintas regiones geográficas. En otros términos, la búsqueda de consenso debe quedar integrada al conjunto de los procesos de preparación, en lugar de ponerse en marcha en la etapa final de las negociaciones.
13. Como se ha indicado antes, ha ido quedando de manifiesto que el procedimiento más apropiado para contribuir a la aparición de esta estimación común en la etapa de la elaboración de las normas sería un examen previo en profundidad de la situación que impera en el ámbito de que se trate. En efecto, parece que es de sentido común que para garantizar la pertinencia de las eventuales normas nuevas o revisadas en un terreno determinado, así como la coherencia del conjunto del resultado, es indispensable que antes de inscribir en el orden del día una cuestión normativa nueva en un ámbito determinado, se proceda a un examen en profundidad de los instrumentos de los que la Organización ya dispone en dicho terreno. De conformidad con la lógica de la estrategia del trabajo decente, parecería adecuado determinar los ámbitos o «familias» de normas que son susceptibles de ser objeto de dicho examen en profundidad en función de los cuatro objetivos estratégicos, quedando entendido que esos objetivos (y en particular el de la protección social) pueden subdividirse en varias «familias» de instrumentos. Este examen en profundidad supondría lógicamente tres etapas, que deberían corresponder sucesivamente a la Oficina, a la Conferencia y al Consejo.
14. La primera etapa sería proceder a un inventario completo de la situación en el ámbito de que se trate, inventario al que la Oficina debería proceder de conformidad con las orientaciones fijadas por el Consejo. Este inventario filtraría las normas existentes a la luz de las necesidades que hayan podido manifestarse o ser determinadas en dicho dominio (inclusive en materia de revisión) con vistas a perfilar bien los objetivos que hay que alcanzar. Este inventario debería tener en cuenta todos los demás medios e instrumentos de los que dispone la Organización para alcanzar sus objetivos o para responder a las necesidades, así como la manera en que han sido utilizados hasta ahora para la puesta en

práctica de las normas relativas a dicho objetivo. La Oficina debería esforzarse por reunir el conjunto de los datos pertinentes al establecimiento de este diagnóstico global con la contribución de los servicios descentralizados, para que los órganos competentes puedan pronunciarse con conocimiento de causa. En resumen, el inventario debería permitir apreciar mejor en particular: i) en qué medida las normas internacionales ya existentes en el ámbito de que se trate, en el seno de la Organización y en su caso en el exterior, siguen teniendo unas lagunas que deberían ser colmadas; ii) en qué sentido debería procederse a una revisión cuyo principio ha sido decidido por el Consejo sobre la base de las labores del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, y iii) en su caso, en qué medida pueden existir en el ámbito de que se trate no sólo lagunas sino duplicaciones (por ejemplo ente normas generales y sectoriales) que reclamarían tal vez un esfuerzo de «consolidación».

- 15.** La segunda etapa corresponderá a una discusión tripartita universal de este informe en el seno de una comisión técnica de la Conferencia en el marco de una cuestión específica inscrita en el orden del día de la Conferencia por el Consejo. La discusión en la Conferencia tendría por objetivo establecer un plan de acción integrado que podría identificar, en el ámbito de que se trate, los nuevos temas normativos potenciales, esforzándose por precisar el objeto general y la forma de las normas que podrían contemplarse, inclusive en materia de revisión. En efecto, la experiencia reciente ha confirmado que no basta con identificar las necesidades de revisión sobre la base de criterios formales para inscribir en el orden del día las cuestiones correspondientes; es fundamental que antes de comprometerse por este camino se tenga bien claro el objeto y alcance específicos de esta revisión. Ya se sabe que la opción entre convenio y recomendación y la determinación del nivel de protección es también objeto de muchos debates desde hace muchos años¹¹. Pero en lugar de discutir en abstracto los méritos respectivos de los convenios y de las recomendaciones, esta discusión tripartita debería permitir — antes de inscribir un tema eventual en el orden del día — hacerse una idea más concreta, aunque sea preliminar, de la forma más indicada de acción normativa para conseguir el resultado que se busca (un convenio, un protocolo o una recomendación, inclusive una recomendación autónoma que sirviera, por ejemplo, para una fusión). Así pues, la discusión podría en su caso, proceder a una identificación de las cuestiones que en razón de su nivel técnico o de la rapidez de las evoluciones tecnológicas, no han tenido lugar en los convenios o recomendaciones y deberían abordarse más bien en los textos que no tengan valor normativo sino que estén destinados a suministrar una ayuda fiable y puesta al día a los gobiernos, a las empresas y a los trabajadores, como pueden ser los códigos y manuales de prácticas.
- 16.** En una tercera etapa, correspondería al Consejo extraer las consecuencias específicas de este debate en relación con las acciones normativas o de otro tipo que convenga poner en marcha, y en particular la cuestión de saber cuándo y en qué términos un tema quedaría sometido al orden del día de la Conferencia con vistas a la adopción de instrumentos. A ese respecto, conviene poner de relieve que este sistema no tendría por objeto privar al

¹¹ Un convenio que tenga pocas ratificaciones tal vez no sea ineficaz a la larga, pero su credibilidad queda seriamente perjudicada. Aquí hay que proceder a un delicado equilibrio. Un convenio fácilmente ratificado por los Estados Miembros podría quedar sin sentido si sólo confirma un estado de cosas ya existentes o se limita a registrar un deseo político sin especificar cómo se puede alcanzar el objetivo propuesto. El otro extremo es un nivel que, por más deseable que sea, resulta poco realista en un futuro previsible debido a las limitaciones de los recursos objetivos. Un objetivo realista pero que sigue siendo sanamente ambicioso consiste en adoptar las normas a un nivel en que puedan aplicarse en la mayor parte de los países, y brindar consejo y asistencia para que un gran número de ellos puedan proceder a una ratificación a corto plazo.

Consejo de la prerrogativa que le corresponde de inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia por iniciativa propia y para hacer frente a una necesidad específica. Así, el Consejo podrá, cuando surja una cuestión enteramente nueva (por ejemplo, la eliminación de las peores formas del trabajo infantil, la prevención de los riesgos industriales mayores, para tomar dos casos recientes), proceder a un examen más rápido de esta cuestión con vistas a su inscripción en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia para una acción normativa.

17. En resumen, este método de sentido común debería permitir al Consejo de Administración inscribir en el orden del día de la Conferencia las cuestiones cuya pertinencia haya quedado netamente establecida y que sirvan para alcanzar un objetivo claramente identificado en base a discusiones tripartitas. Naturalmente, ello debería contribuir a que los instrumentos definitivamente adoptados por la Conferencia se basen en un consenso tan amplio como sea posible. Cabe, pues, esperar una mejora de las perspectivas de ratificación en el caso en los convenios así adoptados. Los métodos de trabajo de las comisiones técnicas de las que trataremos más adelante podrían ser revisados desde esta perspectiva para favorecer de manera sistemática las consultas informales entre los grupos con la asistencia, en su caso, de la Oficina.
18. Es sin duda legítimo plantearse la cuestión de si el precio que habrá que pagar por este aumento de la coherencia y de la pertinencia por medio de una mejor preparación no va a consistir en un ritmo más lento de la producción normativa, por lo menos en una etapa inicial introductoria del mecanismo. A ese respecto, cabe hacer dos observaciones:
 - en primer lugar, durante la fase de «maduración» de este método (es decir, durante el período en que se proceda a un examen a fondo para identificar las acciones normativas que convenga emprender en un ámbito determinado), el Consejo podrá inscribir en el orden del día de la Conferencia ciertas cuestiones de carácter técnico y que disfrutaran de una relativa autonomía respecto de las normas existentes (ejemplo de ello ha sido la cuestión de las cooperativas) pero también se podría contemplar que en las próximas reuniones se procediese a una primera discusión de las cuestiones marítimas, cuya adopción podría estar inscrita en el orden del día en una futura conferencia marítima, o al examen de revisiones de carácter técnico; se han presentado al Consejo otros ejemplos en el marco de la cartera;
 - en segundo lugar, y sobre todo, conviene darse cuenta de que este inconveniente quedaría ampliamente compensado por el fortalecimiento de la promoción y del impacto de los instrumentos existentes o nuevos, lo que corre parejas con el método y sobre lo cual volveremos más adelante con más detalle (párrafos 20 y siguientes).

Experimentación del método a través del estudio a fondo de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo para el año 2003

19. Este procedimiento que se propone, tal y como ha sido presentado, puede aplicarse de manera general. Sin embargo, desde un punto de vista práctico no se pueden poner en marcha simultáneamente diversos estudios a fondo, y de manera más general parece prudente proceder por etapas, extrayendo las lecciones de la experiencia a medida que se va avanzando. La cuestión de la seguridad y salud en el trabajo parece constituir un tema apto para una primera experimentación, y ello por varias razones. En primer lugar, se trata de un ámbito rico en normas, tanto de carácter general como sectorial, que se entrecruzan a veces, y muy diversificado en sus medios de acción. Además, a raíz del examen del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, cinco de sus convenios y seis de sus recomendaciones están pendientes de revisión. Cuando la Oficina empezó, en el marco de

las propuestas para el orden del día de la Conferencia¹², a estudiar las diversas opciones posibles para tratar algunas de estas revisiones, quedó patente que estos instrumentos no podrían ser considerados aisladamente y que sería necesario un planteamiento más general. Por consiguiente, en el documento relativo a las propuestas para el orden del día de la reunión de 2003 de la Conferencia¹³ que se somete al Consejo en la presente reunión, se incluye una propuesta detallada de examen a fondo, sobre la base de una discusión tripartita, de las actividades normativas relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Si el Consejo aprueba esta propuesta, se podrá inscribir esta cuestión en la lista restringida de temas que le serán sometidos para selección definitiva en el mes de marzo de 2001.

2. Labores ulteriores: la promoción de las normas y el fortalecimiento de su impacto por medio de la utilización integrada del conjunto de los medios de acción de la Organización

20. Como se ha indicado antes, los convenios y las recomendaciones permiten dar un contenido preciso y concreto a los objetivos de la Organización en un contexto determinado, que puede modificarse con el curso del tiempo. Por ello, el impacto que pueden tener constituye un índice muy importante del éxito de la acción de la Organización para el logro de sus objetivos. En relación con los convenios, el índice más visible de su impacto es la ratificación, puesto que ello significa normalmente que la legislación y la práctica pueden conformarse con el convenio y que se han adoptado medidas para garantizar que no haya conflictos con la recomendación que lo acompaña.

21. Ello no obstante, la acción no debería limitarse a este aspecto. A lo largo de los años se han efectuado observaciones en el sentido de que el número actual de convenios o, en todo caso, de sus ratificaciones, no contribuye a dar una imagen fiable de que se estén produciendo mejoras reales en las condiciones de trabajo. Parece muy importante aportar una respuesta clara a este tipo de críticas. Esta respuesta puede articularse en torno de los elementos siguientes:

- en primer lugar, el impacto de la acción normativa se ejerce o puede ejercerse de hecho de muchas otras maneras sobre los hechos reales, además de hacerlo a través de la ratificación de los convenios. Tanto las recomendaciones como los convenios no ratificados pueden influir en la selección de las prioridades nacionales y en la evolución de la legislación; pueden constituir un punto de referencia en la negociación colectiva; pueden incluso tener influencia en la iniciativa privada en los códigos de conducta voluntarios; finalmente, orientan las actividades de cooperación técnica de la OIT;
- en segundo lugar, este impacto puede sin duda quedar reforzado por una acción sistemática de promoción. La experiencia de los derechos fundamentales ha puesto de manifiesto hasta qué punto esta promoción podría ser eficaz para reabsorber las dificultades que los gobiernos pudieran tener o creyesen tener para ponerlos en práctica. Esta promoción puede adoptar formas distintas, pero supone, por la propia lógica del concepto de gestión integrada, una utilización coordinada y sistemática del conjunto de los medios de acción de la OIT. Por ejemplo, debe implicar la difusión de

¹² Documento GB.276/2.

¹³ Documento GB.279/5/2.

informaciones destinadas a alcanzar los públicos más amplios y diversos (a través de sitios Internet de fácil acceso, de folletos o manuales de vulgarización, etc.); la concienciación de determinados actores más concretos (los interlocutores sociales, los responsables políticos, los medios intelectuales o universitarios) a través de las estructuras descentralizadas, la participación en seminarios, coloquios, reuniones; la cooperación técnica con las autoridades competentes para examinar las dificultades prácticas o jurídicas de puesta en práctica de estas normas o, en todo caso, de sus objetivos y los medios eventuales para resolverlas; y, por último, implica la investigación (por ejemplo para poner de manifiesto los beneficios inducidos y a veces contestados que la promoción de la calidad del trabajo puede también tener sobre el número de empleos disponibles, según la estrategia del trabajo decente o de manera más general el vínculo entre el respeto de las normas y la eficacia económica);

- en tercer lugar, esta acción de promoción de las normas corre parejas con una evaluación más precisa de los obstáculos o de los límites de su impacto con vista a definir de manera más adecuada el tipo de acción (de promoción o de otro tipo) que hay que poner en marcha. Son de naturaleza muy variable. Pueden deberse a la proyección a nivel nacional de las objeciones que se han puesto de manifiesto a nivel internacional con motivo de la elaboración (la gestión integrada debería permitir en adelante poner remedio a ello). Pueden ser también de orden más estructural (como la dificultad de abarcar el sector informal o la ausencia de capacidad administrativa en el Estado). Pueden depender del carácter obsoleto o, a veces, de un defecto de concepción de las normas e incluso, en ciertos casos, de la imagen o de la interpretación que se les da. Por lo tanto, según los casos convendrá proceder a una acción de promoción y de asistencia o más bien de revisión, de investigación o a otro nivel, y
- en cuarto lugar, la cuestión estriba en determinar de qué manera conviene concretar esta acción integrada de evaluación y promoción del impacto de las normas, recurriendo a todo el conjunto de medios de acción de que dispone la OIT. Por encima de palabras e intenciones que por lo demás no son verdaderamente nuevas, esta gestión podría ganar mucho en credibilidad si se pudiese definir un marco o un procedimiento en el que fuese posible proceder de manera más sistemática y regular a una evaluación sobre: i) los límites u obstáculos con que han tropezado los Miembros para la puesta en práctica de las normas o de sus objetivos, y ii) los diversos tipos de acción de apoyo y promoción puestos en marcha por la OIT para ayudar a sus Miembros, y su eficacia respectiva.

22. Si bien es cierto que hasta ahora este marco no ha existido, no lo es menos que se puede pensar en ponerlo en marcha sin mayores dificultades. Por ejemplo, se podría pensar en un nuevo tipo de estudio general que, a intervalos regulares, se centrara en las distintas «familias» de normas antes contempladas. Hasta un período reciente, y con raras excepciones, estos estudios se centraban en los instrumentos concretos y se referían sobre todo a los aspectos jurídicos y en menor medida a las dificultades prácticas con las que se había tropezado en la puesta en práctica de estos instrumentos. Sin embargo, el Consejo de Administración dispone, en el artículo 19, de un amplio margen de acción y puede proceder sin dificultad a una ampliación de los estudios para centrarlos en una «familia» determinada de instrumentos o para reforzar su carácter promocional. Así pues, sería perfectamente concebible que no se limitase a examinar los esfuerzos desplegados por los Estados para dar curso a los objetivos de estos instrumentos; el examen podría extenderse a los esfuerzos desplegados por la Organización, con la intención de contribuir a ellos y de analizar los éxitos y las insuficiencias. Fundándose en los resultados de estos estudios y de su examen por parte de la Conferencia, el Consejo de Administración tendría la posibilidad (comparando las dificultades con las que han tropezado los Miembros y las acciones

emprendidas por la Organización) de definir prioridades y establecer un plan de acción que recurra de manera coordinada al conjunto de medios de acción de la OIT, contribuyendo así a reforzar la inteligibilidad de la acción normativa de la OIT.

23. Ello no obstante, tal vez sea prematuro comprometerse ya desde ahora en un examen más a fondo de la puesta a punto de las modalidades de estos eventuales estudios generales de nuevo cuño. La posibilidad que tiene el Consejo de ampliar el marco y el objeto de los estudios generales en el sentido indicado (si lo estima oportuno y cuando lo estime oportuno) es, de todos modos un hecho. La necesidad o la oportunidad de utilizar este marco será tal vez más fácil de evaluar concretamente cuando se proceda a la primera aplicación experimental de la gestión integrada sobre las normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Pero la Oficina puede también volver sobre este aspecto de la cuestión en marzo, a la luz de las discusiones y si ello sigue pareciendo útil.

II. Los mecanismos de control y su eficacia

24. La OIT se enorgullece (y con razón) de disponer de un sistema de control de la aplicación de los Convenios internacionales del trabajo que, aunque es el más antiguo, sigue siendo uno de los más avanzados en el seno de las organizaciones universales. Conviene destacar dos características específicas:
- i) la riqueza y diversidad de los procedimientos que engloba: el sistema combina, por una parte, un procedimiento en virtud del artículo 22, fundado en principio sobre el diálogo (prolongado por los consejos, la asistencia y la cooperación técnica) que asocia un órgano técnico independiente (la Comisión de Expertos) y un órgano político (la Conferencia) y, por otra parte, procedimientos de tipo contencioso específicamente previstos por la Constitución en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución;
 - ii) el papel que se confiere a los actores no gubernamentales, que puedan actuar en base individual o colectiva y dentro del ámbito del examen regular para poner en marcha el examen de una situación o de un procedimiento contencioso, pero cuyos representantes están igualmente en el seno de unos órganos deliberantes llamados a debatir o, según los casos, a zanjar en las acciones que conviene adoptar.
25. Estas características específicas no significan que este sistema sea perfecto o que no pueda ser mejorado. Su desarrollo no obedece a un plan preestablecido. Se ha desarrollado de manera muy pragmática a lo largo del tiempo y en función de circunstancias históricas y necesidades concretas. Este fue el caso de la creación de la Comisión de Expertos, que vino a injertarse en el procedimiento del artículo 22, y que se ha convertido en una pieza fundamental del mecanismo actual. Se puede hacer la misma observación en relación con la creación y desarrollo del procedimiento del Comité de Libertad Sindical. Por lo tanto, es perfectamente normal que este proceso de sedimentación se haya prestado a veces a confusión en la mente de unos usuarios que no tienen la culpa de no conocer bien el origen y carácter específico de estos procedimientos, o que haya traído consigo ciertas duplicaciones. Y así es como, en las discusiones que se han celebrado, han ido apareciendo algunos temas, como la transparencia, la objetividad, el impacto, la carga administrativa, etc.
26. La presente sección se esforzará por examinar brevemente estos diversos temas. Pero antes de proceder a ello, conviene hacer tres precisiones que pueden ser útiles para la óptica y el alcance de este examen. En primer lugar, no hace falta decir que la óptica general en la que se inscribe es la del fortalecimiento general de la eficacia y del impacto de los mecanismos

de control, es decir de su capacidad de alcanzar los resultados que se desea obtener. Sin embargo, esto no implica que se trate de reforzar su carácter coactivo, porque como en la mejora del impacto de las normas en general, este aumento de eficacia puede conseguirse a través de un recurso sensato a métodos de diálogo y promoción y muy especialmente de la cooperación técnica, sobre todo en el marco del procedimiento del artículo 22. En segundo lugar, se trata de un examen preliminar con vistas a facilitar que el Consejo imparta las orientaciones fundamentales. Según sea el resultado de este examen, se podrán preparar más tarde documentos más detallados para someterlos, si el caso lo requiere, a la Comisión LILS técnicamente competente. En tercer lugar, si bien es cierto que a la luz de las orientaciones que ha impartido el Consejo parece que determinados aspectos requieren un examen más profundo, no lo es menos que no conviene perder de vista los vínculos y la complementariedad que existen entre los diversos procedimientos y que hay que velar, de conformidad con la lógica de la gestión integrada, por mantener la coherencia del conjunto del dispositivo, sin lo cual sería inútil esperar un aumento de la eficacia.

1. Transparencia y coherencia

27. El tema de la «transparencia» del sistema de control ha sido aludido con mucha frecuencia en el curso de las discusiones anteriores y de las consultas informales recientes. Parece indisoluble de la problemática de la duplicación de procedimientos que, como se acaba de decir, puede contribuir a cierta falta de claridad para los usuarios. Por lo tanto, es de gran importancia que en este punto concreto se aborden de manera integrada las posibles soluciones. El examen de los temas siguientes puede inscribirse en esta perspectiva.
28. *Conocimiento de los mecanismos de control.* Como ya se ha dicho, es difícil entender bien todo el alcance y funcionamiento de los mecanismos de control de la OIT, tal como se han desarrollado en los últimos ocho decenios, aun en el caso de los delegados que acuden desde hace tiempo a las reuniones de la OIT y de los funcionarios experimentados. La Oficina debería examinar, conjuntamente con el Consejo de Administración, cómo conseguir que la información sobre estos sistemas sea más asequible especialmente durante las discusiones que se celebran en el Consejo de Administración y en la Conferencia sobre las actividades relacionadas con las normas de la Organización, de modo que todos los que participen en las discusiones tengan a mano todos los detalles de que pueden disponer. Entre otras medidas, se podría recurrir a unas presentaciones breves, con carácter informal y ocasional, de los procedimientos de control de la OIT y publicar más materiales escritos.
29. *Relación entre los órganos de control.* Algunos mandantes tienen la sensación de que se producen duplicaciones entre los órganos de control. Esta sensación puede considerarse a diferentes niveles. Desde un punto de vista práctico, se han podido evitar los principales riesgos de competencia o de contradicciones. En primer lugar, el problema no se plantea en la Comisión de Expertos ni en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Estos órganos forman un sistema dotado de continuidad, en el que el informe de la Comisión de Expertos sirve de base a las discusiones de la Comisión de la Conferencia. En relación con la Comisión de Expertos y con los comités en virtud del artículo 24 que establece el Consejo de Administración, el problema más inmediato ha quedado solucionado por el acuerdo de que la Comisión de Expertos no procederá al examen de los aspectos de la aplicación de un convenio que ya hayan sido abordados a través de una reclamación ya presentada, antes de que el procedimiento para el examen de la reclamación haya finalizado. Casos parecidos han sido a veces sometidos al Comité de Libertad Sindical y a la Comisión de Expertos, más o menos al mismo tiempo, pero estos casos se tratan en el marco de la complementariedad de dos mecanismos distintos, así como del calendario de sus respectivas reuniones. Cuando una queja relativa a la legislación de un país determinado que haya ratificado los convenios correspondientes de

libertad sindical pueda ser examinada por el Comité de Libertad Sindical antes de su examen por parte de la Comisión de Expertos, el primero formula sus conclusiones y transmite los aspectos legislativos al segundo para su seguimiento. Del mismo modo, cuando el calendario permite un primer examen por parte de la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical aprovecha las conclusiones de la Comisión de Expertos en su análisis. A ese respecto no se han encontrado dificultades prácticas.

- 30.** La cuestión de la transparencia pone en juego un aspecto más general: se trata de la utilización, a veces poco diferenciada, de los procedimientos. Los procedimientos en virtud del artículo 22, del artículo 24 y de libertad sindical son distintos por su origen y vocación, pero ello no obstante se utilizan con frecuencia en situaciones parecidas y con resultados o con un impacto de la misma naturaleza (la publicidad, con todas sus consecuencias). La proliferación de reclamaciones (que ha disminuido un poco en los últimos tiempos) ha proyectado una luz nueva sobre esta situación. En sí mismo, el aflujo de reclamaciones es positivo, en la medida en que manifiesta la renovada capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores directamente interesadas en tomar a su cargo la defensa de sus intereses concretos cuando las realidades de su país no son conformes a los compromisos que ha adoptado. Pero puede conducir a preguntarse si la eficacia global del sistema no podría mejorarse favoreciendo la complementariedad de estos diversos procedimientos. Concretamente, sería legítimo preguntarse cómo podría reforzarse la vocación «promocional» del diálogo tripartito en el marco del artículo 22 para distinguir mejor este mecanismo de los procedimientos específicamente contenciosos en virtud de los artículos 24 y 26. Esta cuestión podría merecer un examen más a fondo; también tiene cierta pertinencia para el tema siguiente.
- 31.** *Selección de casos por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.* Los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia, que se discutieron a fondo y se adoptaron en la 66.^a reunión de la Conferencia en 1980, permiten a la Comisión adoptar una lista de casos para discusión sobre la base del informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En la práctica, esta lista se elabora sobre la base de las propuestas efectuadas y discutidas entre los grupos de los empleadores y de los trabajadores de la Comisión, y se somete a la plenaria de la Comisión para su aprobación. Sin embargo, los miembros gubernamentales no han puesto a punto ningún método para presentar sus propias propuestas para los casos que hay que discutir. En general, no hacen comentarios sobre la lista. Además, los criterios para inscribir casos en la lista no son explícitos, aunque los dos grupos formulan con regularidad sus propios criterios para presentar propuestas de inscripción en la lista (véase, por ejemplo, el párrafo 7 del Informe General de la Comisión de Aplicación de Normas a la 87.^a reunión (2000) de la Conferencia, en lo que respecta a los criterios utilizados por el Grupo de los Trabajadores). En junio de 2000 el representante del Secretario General de la Conferencia requirió a los miembros de la Comisión a comunicar, en las semanas o meses siguientes, ideas y propuestas que permitiesen llegar a una solución adecuada que satisficiera a todas las partes interesadas (véase el párrafo 11 del mismo informe).
- 32.** Sin embargo, el problema supone un aspecto más general que afecta el equilibrio y la eficacia de conjunto del sistema de control. Fuerza es constatar que las duplicaciones de procedimiento antes mencionadas están en cierto modo en la misma naturaleza u objeto de los «casos» examinados a través de dichos procedimientos. En efecto, se observa que una gran proporción de situaciones examinadas, tanto en el marco de las reclamaciones como en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, ponen en juego los derechos

fundamentales¹⁴. Este fenómeno de concentración se reforzará probablemente con la puesta en práctica progresiva del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998 (aunque se trate de un procedimiento de promoción, que no constituye un mecanismo de control). Ciertamente, esta concentración está de conformidad con la importancia fundamental de los derechos en cuestión. Pero también es cierto que otras cuestiones muy importantes, como las cuestiones de seguridad y salud, aunque puedan emerger de vez en cuando, por ejemplo a través de las reclamaciones, deberían poder también obtener toda la atención que merecen. Sin que ello suponga injerencia en las prerrogativas de la Comisión de Aplicación de Normas, que es a quien corresponde establecer sus propios métodos de trabajo, tal vez valga la pena preguntarse a ese respecto si, para llegar a un equilibrio lo más satisfactorio posible, la Comisión no podría por ejemplo pensar en dedicar cada año por turno una fracción previamente determinada de los casos que tiene ante sí a una «familia» de instrumentos, en relación con los objetivos del trabajo decente.

33. También se ha planteado la cuestión de la transparencia, que según algunos debería incluir el modo en que se redactan las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, y si se tienen suficientemente en cuenta las explicaciones e informaciones que ofrecen los representantes gubernamentales a los que se invita a comparecer ante la Comisión. Si bien los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia son competencia de la propia Comisión, un intercambio de opiniones en el Consejo de Administración podría ayudar a esta Comisión (a través de un examen que podría celebrarse en una sesión inicial) en las cuestiones relativas a sus métodos de trabajo.
34. Otro punto que se ha planteado es el método de designación de los miembros de la Comisión de Expertos, que desde 1926 se ha hecho a través de propuestas del Director General al Consejo de Administración, y de una aprobación por parte del Consejo de Administración por períodos de tres años. El Consejo de Administración ha ejercido a veces su facultad de rechazar las designaciones. Este método se adoptó para garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los Expertos. Aparte del método de designación, algunos miembros empleadores han propuesto que los plazos se limiten a dos nombramientos de cinco años.

2. Impacto y eficacia de los procedimientos de control

35. Se ha expresado la preocupación de que los comentarios de los órganos de control no tienen por efecto una respuesta suficiente de los Estados, y de que debería haber medios más eficaces y eficientes de seguimiento. La puesta en práctica de las recomendaciones que se derivan del examen de las reclamaciones (artículo 24) y de las quejas (artículo 26) es objeto de seguimiento por parte de la Comisión de Expertos. Pero es cierto que no se dispone de una visión de conjunto o de un balance de estos resultados a intervalos adecuados.
36. De hecho, la labor de los órganos de control tiene un impacto apreciable, parte del cual se indica en cada informe de la Comisión de Expertos, la Comisión de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical. En el caso de la Comisión de Expertos, esto se hace por

¹⁴ Casi la mitad de los Convenios que han sido objeto de reclamaciones (187 hasta 1999) son los siete convenios fundamentales (66) adoptados antes de junio de 1999 o los cuatro convenios prioritarios (25).

medio de una lista anual de casos que progresan, en los que los acontecimientos han sido observados con satisfacción (véase, por ejemplo, el párrafo 99 del Informe de 1999) y en su próxima reunión la Comisión ha decidido publicar también una lista de expresiones de interés, que constituyen un nivel inferior de progreso. Ello no obstante, durante muchos años no se ha llevado a cabo ningún estudio a fondo del impacto de la labor de control de la OIT. Sin embargo, está claro que muchos comentarios no producen efecto en un período de tiempo razonable. El documento que se espera para marzo de 2001 podría explorar las razones de ello, así como las posibles soluciones.

37. Por último, debería discutirse la cuestión de cómo proceder al seguimiento de los comentarios de los órganos de control por medio de la asistencia y de unas intervenciones más eficaces y oportunas. Ello abarcaría la labor de los especialistas en normas internacionales del trabajo de los equipos multidisciplinarios. Además, podría examinar si los demás departamentos técnicos de la Oficina (que son responsables en cuanto al fondo de muchos de los Convenios de la OIT) toman los comentarios de control como base para la asistencia y consejo que brindan a los Estados Miembros y la reacción de estos Estados Miembros, si se hace así. Además, se podría examinar si los interlocutores sociales utilizan sistemáticamente los comentarios de control de la OIT como base para la acción en sus propios países.

3. Presentación de memorias y carga de trabajo

38. La carga de trabajo de los mandantes y de la Oficina es considerable, y está creciendo. Ello tiene muchos aspectos. En primer lugar, un documento sometido a la presente reunión del Consejo de Administración indica una nueva ola de ratificaciones de los convenios fundamentales, lo que viene a añadirse a las memorias de los Estados Miembros y a la carga de trabajo de los órganos de control y de la Oficina¹⁵. El hecho de que se hayan registrado más de 215 ratificaciones de los convenios fundamentales en los últimos cinco años (el número total de ratificaciones se sitúa ligeramente por encima de las 1.000) ha dado mucho peso a esta preocupación. Las ratificaciones de los demás convenios siguen creciendo paulatinamente. El sistema de memorias adoptado por el Consejo de Administración en 1993, que empezó a aplicarse en 1995, tiene que examinarse en el curso de 2001, tras un período de prueba de cinco años, y esta cuestión será una parte importante de dicho examen.
39. Se ha planteado la cuestión de la medida en que el proceso de control debiera concentrarse en los convenios que el Consejo de Administración ha considerado que están al día durante el proceso de revisión. Ello necesitará un cuidadoso examen, puesto que es una cuestión que tiene cierta complejidad jurídica y práctica. Ciertamente, el objetivo a largo plazo es que la mayor parte de los Estados puedan sustituir las ratificaciones de las normas más antiguas y menos modernas por otras más modernas. Ello disminuirá el número de convenios que han sido ratificados sólo por un escaso número de países, y hará gradualmente posible aplazarlos indefinidamente o derogarlos. Pero en algunos casos, aunque las normas más antiguas pudieran no necesitar ratificación, representan el nivel más alto de protección que un Estado determinado ha podido adoptar hasta ahora.

¹⁵ Documento GB.279/LILS/4.

III. Otras cuestiones

40. Desde 1997 se han planteado (y no conviene perderlas de vista) muchas otras cuestiones que no se refieren directamente al futuro de la «producción normativa», a la promoción o a los mecanismos de control, como el proceso de preparación de los instrumentos (cuestionarios, informes, aprovechamiento de las respuestas de los mandantes), las modalidades de la discusión en el seno de las comisiones técnicas, la redacción de los textos definitivos (mantenimiento de la coherencia y de la uniformidad de los instrumentos, e incluso de su «inteligibilidad»), la entrada en vigor y la denuncia de los convenios (número fijado de ratificaciones, reglas relativas a la denuncia).
41. La puesta en práctica del planteamiento integrado debería permitir abordar, en una perspectiva distinta, algunas de estas cuestiones. Una de las características de este planteamiento es identificar mejor el objeto de las normas que hay que adoptar, por lo que cierto número de dificultades como las relativas a la confección de los cuestionarios con vistas a la primera discusión debería detenerse, si no desaparecer; igualmente, la selección de la forma más apropiada de los instrumentos sería — como se ha visto — más fácil sin que sea necesario contemplar un nuevo examen de las disposiciones reglamentarias en vigor sobre este punto. Además, en ciertos casos el estudio a fondo de una familia de normas que debe preceder la identificación de las acciones normativas que hay que emprender en ese dominio se podría prolongar (por ejemplo, si el tema fuese enteramente nuevo o presentase una dificultad particular) por medio de una discusión «prenormativa» que permitiese dar orientaciones específicas para el cuestionario, principio que ya ha recibido un amplio apoyo en las discusiones anteriores.
42. Además, la adopción de la nueva gestión integrada corre parejas con la búsqueda de un consenso más amplio. En esta perspectiva convendría tal vez volver a ciertos aspectos, como los métodos de discusión y de voto que, en el momento actual, tienden a privilegiar la preocupación de llegar a una decisión rápida (se da prioridad a las enmiendas más alejadas del texto) sobre la de conseguir la formulación más aceptable para una amplia mayoría.
43. Sin que sea posible entrar en el detalle de cada uno de estos puntos en el marco del presente documento, el Consejo de Administración podría dar unas orientaciones preliminares para cada uno de ellos. A medida que se vaya poniendo en práctica el planteamiento integrado, tendría que pronunciarse sobre las medidas más concretas que la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo podría someterle, para darles el oportuno efecto. Estas orientaciones podrían también ser tomadas en consideración por las comisiones técnicas de la Conferencia. En efecto, algunos de estos puntos son competencia de la Conferencia Internacional del Trabajo y de comisiones técnicas, mientras que otras podrían necesitar modificaciones del Reglamento de la Conferencia, modificaciones que deberían ser examinadas por el Consejo antes de ser sometidas a la Conferencia.

Conclusiones

44. Al final de este documento, tal vez sea útil volver brevemente sobre algunos puntos fundamentales. En primer lugar, para insistir en que no trata de proponer una solución prefabricada en relación con la futura acción normativa sino que, más modestamente quiere proponer un método que no tiene en modo alguno la pretensión de ser revolucionario. En resumen, no se trata de modificar las herramientas (notables por su flexibilidad y variedad) de que dispone la OIT, sino sólo de utilizarlas de manera más

coherente, más eficaz y con más visibilidad, al servicio de unos objetivos de la OIT como los que han sido actualizados en la estrategia del trabajo decente.

45. En segundo lugar, en esta etapa se invita simplemente al Consejo a que dé luz verde a la aplicación experimental de este método en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, tal como se propone en el párrafo 19 anterior. Ello debería permitir al conjunto de los mandantes comprobar prácticamente si este método responde a las promesas que le atribuye el presente documento y desarrollar gradualmente las consecuencias que tiene sobre todo para la promoción del impacto de las normas existentes o futuras.
46. En tercer lugar, no se trata de descuidar las reformas posibles y convenientes en determinados aspectos de la acción normativa distintos de la elaboración de nuevas normas, sino de dedicarles la atención que merecen cuando llegue el momento — en principio, en marzo de 2001 — y de la manera más adecuada sin perder de vista la necesidad de tratarlas también desde una perspectiva integrada. A ese respecto, el presente documento debería ayudar al Consejo a identificar las cuestiones sobre las cuales convendría volver con más detalle e impartir las orientaciones apropiadas en relación con las soluciones posibles, que la Oficina debería esforzarse en profundizar.
47. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno:*
- a) *manifestar sus puntos de vista en relación con el método integrado que se presenta en la parte I de este documento;*
 - b) *confirmar, en su caso, la aplicación a título experimental de este método integrado, inscribiendo en el orden del día de la reunión de 2003 de la Conferencia el examen a fondo de la acción normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal como se propone en el párrafo 19 anterior y se desarrolla en el documento GB.279/5/2;*
 - c) *impartir a la Oficina las orientaciones oportunas para la prosecución del examen de las cuestiones mencionadas en los capítulos II y III de este documento, comprendidas las que se refieran a los documentos que deberían prepararse con vistas a una discusión más a fondo de algunas de ellas.*

Ginebra, 16 de octubre de 2000.

Punto que requiere decisión: párrafo 47.