



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Posibles mejoras en las actividades
normativas de la OIT****a) La elaboración de convenios internacionales
del trabajo: cuestionario y guía para su
correcta redacción**

Todo instrumento, tanto nuevo como revisado, debería ser útil, realista y, en el caso de los convenios, ratificable. Esto implica tener en cuenta ciertas consideraciones en las diversas etapas de la labor preparatoria, en el transcurso de la negociación del instrumento y en las etapas de redacción y adopción de los textos (documento GB.277/LILS/2, párrafo 16).

1. En su 283.^a reunión, el Consejo de Administración llevó a cabo un examen de las medidas adoptadas para introducir en las actividades normativas las mejoras necesarias a raíz de los profundos cambios que se han registrado a nivel mundial desde fines del decenio de 1980. Habida cuenta de que la introducción de mejoras es un proceso continuo, que en ningún momento puede considerarse como concluido, el Consejo de Administración precisó las tareas que quedaban por realizar, a la luz de los temas abordados en el curso de los últimos ocho años, y definió un calendario para el examen de los puntos en cuestión. Consecuentemente, el Consejo decidió que en la presente reunión iban a examinarse las tres cuestiones siguientes:
 - a) *las disposiciones finales de los convenios* y, en particular, las distintas opciones en cuanto a los requisitos para la entrada en vigor de los convenios, así como las condiciones para su denuncia;
 - b) la conveniencia — y el costo — de la preparación de una *guía para la correcta redacción de instrumentos*, destinada a la Oficina y los miembros de las comisiones técnicas y los comités de redacción durante todo el proceso de elaboración y edición, a fin de mejorar la calidad y la congruencia de los textos. Esta guía podría someterse a la aprobación del Consejo de Administración, y
 - c) la preparación y redacción de los *cuestionarios previstos en los artículos 38, 1) y 39, 1) del Reglamento de la Conferencia*, que se remiten a los mandantes al inicio del proceso de elaboración de nuevas normas y que determinan en gran medida la estructura y el contenido final del texto de los instrumentos.

2. En el presente documento se examinan los puntos relativos al cuestionario previsto en los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia¹ y de la «Guía para la correcta redacción de instrumentos». Las cuestiones relativas a las disposiciones finales tipo se presentan en el documento GB.286/LILS/1/2.
3. Aun cuando estas tres cuestiones son independientes entre sí, las respuestas que se proponen para cada una de ellas inciden en el resultado final del proceso de adopción de normas, como lo recuerda la cita del informe del Consejo de Administración que encabeza este documento. Por ende, para permitir que el Consejo de Administración evalúe su impacto y consecuencias, ha parecido necesario reubicarlas precisamente en el procedimiento establecido por el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo en lo que atañe a la adopción de normas.

I. Recordatorio: el procedimiento de adopción de las normas internacionales del trabajo

4. Desde el momento en que el Consejo de Administración decide inscribir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto relativo a la adopción de convenios y recomendaciones y la adopción efectiva de estos instrumentos por la Conferencia suele transcurrir un plazo de 40 meses (procedimiento de doble discusión). Este plazo puede reducirse a 28 meses si el Consejo de Administración aplica las disposiciones del artículo 10, párrafo 4, de su Reglamento (procedimiento de simple discusión). En estos plazos queda comprendida la consulta a los Miembros, en particular por medio del cuestionario.
5. Estos dos procedimientos (discusión simple o doble) comprenden dos etapas bien diferenciadas:
 - Una etapa preparatoria durante la cual la Oficina tiene la responsabilidad de llevar a cabo consultas con los mandantes de la OIT sobre la forma y el contenido de los instrumentos futuros (artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia). La Oficina presenta a los gobiernos un informe sobre la cuestión al que adjunta un *cuestionario* establecido con miras a suscitar las opiniones de los Miembros precisamente sobre la forma y el contenido de los futuros instrumentos. En esa ocasión, se invita a los gobiernos a responder al cuestionario y a solicitar la opinión de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina prepara un proyecto de conclusiones (en caso de doble discusión) o un proyecto de instrumento (en caso de discusión simple), que se presenta a la Conferencia para su examen.
 - Una etapa de examen de los textos, al cabo de la cual la Conferencia procede a la adopción, según un mecanismo tripartito, de uno o varios instrumentos, sean estos convenios o recomendaciones (artículo 40 del Reglamento de la Conferencia). El tiempo que se dedica a esta etapa es limitado, ya que se dispone de un máximo de 19 sesiones por reunión de la Conferencia (sin contar las sesiones nocturnas) para los trabajos de comisión, a las que se agregan unas 12 horas dedicadas a los comités de redacción de las comisiones y de la Conferencia.
6. La comisión técnica constituida por la Conferencia con el cometido de examinar la materia que podría ser objeto de un convenio o de una recomendación examina los textos

¹ El texto de estas disposiciones figura en anexo.

propuestos que la Oficina ha preparado basándose en las respuestas de los mandantes al *cuestionario*, así como las modificaciones a estos proyectos que presentan los Miembros. La Oficina propone a la Conferencia la adopción de un proyecto, que se ha sometido previamente al comité de redacción de la comisión de que se trate (artículo 59 del Reglamento). El comité de redacción de cada comisión tiene por tarea preparar los textos auténticos, en inglés y en francés, del instrumento o de los instrumentos, así como resolver los problemas de redacción que le haya señalado expresamente la comisión y de velar por la congruencia jurídica y lingüística de los dos textos, señalando eventualmente a la comisión las dificultades jurídicas y de redacción que surjan y las soluciones que se proponen para superarlas.

7. Por último, el Comité de Redacción de la Conferencia (artículo 6 del Reglamento de la Conferencia) establece los textos definitivos que serán presentados a la Conferencia para su adopción, incluyendo en ellos las *disposiciones finales tipo*.

II. El cuestionario previsto con arreglo a los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia

8. El cuestionario es uno de los mecanismos que permite obtener las opiniones de los mandantes constitucionales de la OIT sobre los proyectos de convenio o de recomendación inscritos en el orden del día de la Conferencia por el Consejo de Administración. Durante la discusión de la memoria presentada por el Director General a la 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo², se formularon algunos comentarios coincidentes respecto de los cuestionarios, cuya preparación debía ser mejorada. En sustancia, se dijo que los cuestionarios preparados por la Oficina eran tal vez demasiado extensos y detallados, y que el gran número de respuestas daba lugar probablemente a la preparación de instrumentos excesivamente pormenorizados. Asimismo, se sugirió que los cuestionarios se limitasen a plantear principios generales y consideraciones esenciales, dejando a los destinatarios la libertad de proponer elementos adicionales, si así lo desearan. Por último, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia propusieron la celebración de consultas oficiosas con los redactores de los cuestionarios. Estas consultas deberían servir para considerar con anticipación los posibles puntos de divergencia; además, podría preverse también un debate en el Consejo de Administración sobre los puntos que habrán de figurar en los cuestionarios³.
9. Algunas de estas observaciones y propuestas han sido tomadas en consideración por la Oficina en la preparación y redacción de los cuestionarios que se han enviado a los Miembros en los últimos años. No obstante, es aconsejable que el Consejo de Administración pueda dar a la Oficina indicaciones claras sobre las medidas que debe adoptar para mejorar el proceso de consulta a los Miembros mediante el cuestionario, a fin de que dichas medidas puedan aplicarse de forma más sistemática.
10. En una memoria ulterior, el Director General recordó que «es frecuente que, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina tenga que encargarse por sí sola de preparar un informe y un cuestionario que trazan ya de manera muy precisa la estructura y el alcance del instrumento. Tal responsabilidad forma parte

² *Preservar los valores, promover el cambio*. Memoria del Director General, CIT, 81.^a reunión, Ginebra, 1994.

³ Documento GB.261/LILS/3/1, párrafo 21.

obviamente de las funciones constitucionales de la Oficina. Es lamentable, sin embargo, que ésta no pueda disponer previamente de orientación acerca de los temas que se consideran esenciales»⁴.

- 11.** Hay acuerdo general en cuanto a que el contenido de los convenios es una de las condiciones determinantes para lograr una amplia ratificación por los Estados Miembros. Si bien es cierto que, por razones obvias relacionadas con las disparidades de desarrollo económico y social de los Miembros, los convenios no pueden ser ratificados universalmente en el momento de su adopción — con la notable excepción del convenio sobre las peores formas del trabajo infantil —, de lo que se trata es de lograr en lo inmediato el nivel más alto de ratificación posible. De ahí que sea indispensable recabar la opinión de los Miembros con relación a una base universal de criterios. Al respecto, aun cuando el cuestionario no es el único medio disponible para consultar a los Miembros, conviene señalar que sigue siendo el menos costoso para llevar a cabo, al menos formalmente, una consulta universal sobre los instrumentos futuros. La cuestión que se plantea es de saber si esta posibilidad se utiliza en todo su potencial y cuáles son sus resultados.
- 12.** En promedio, la mitad de los Miembros de la OIT remiten dentro de los plazos fijados sus respuestas a los cuestionarios. En el cuadro que sigue se indican la tasa de respuestas recibidas dentro de los plazos fijados durante los últimos cinco años, así como el porcentaje de comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores remitidos conjuntamente con las respuestas de los gobiernos.

	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de respuestas (%)	62	61	48	51	42
Comentarios de los empleadores o los trabajadores (%)	37	33	33	34	22

- 13.** La tasa de respuestas de los gobiernos ha sido similar en los decenios anteriores, como lo muestra el cuadro siguiente:

1972	1982	1992	2002
57%	55%	44%	42%

- 14.** Por regla general, son siempre los mismos Miembros que remiten sus respuestas a todos los cuestionarios presentados en virtud de los artículos 38 y 39 del Reglamento. Las variaciones que pueden observarse en las tasas de respuesta se explican quizás por el mayor o menor interés que el tema normativo propuesto suscita entre los Miembros. Así ocurrió, evidentemente, en 1998 (cuando se abordó el tema de las peores formas de trabajo infantil) y en 1999 (en que se trató la protección de la maternidad), y también en 1972 (edad mínima) y 1982 (personas con discapacidades). Por otra parte, es más que probable que a una mayor movilización de los recursos de la Oficina, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, corresponda un mayor nivel de obtención de respuestas, especialmente de los países cuya infraestructura administrativa o cuyos recursos humanos no les permiten siempre efectuar los estudios necesarios para preparar las respuestas pertinentes a cada cuestionario. Por último, no se debe perder de vista el hecho de que los convenios tratan de temas que no revisten siempre un mismo interés para los ministerios con los que la Oficina mantiene vínculos de comunicación, o tratan de temas que interesan a departamentos ministeriales que tienen un conocimiento reducido de las actividades de la Organización

⁴ *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*. Memoria del Director General, CIT, 85.ª reunión, Ginebra, 1997, anexo, pág. 81.

Internacional del Trabajo. En consecuencia, el envío de las respuestas al cuestionario relativo a estos instrumentos dependerá en parte de dicho nivel de interés o de conocimiento.

15. Para inscribir un tema normativo en el orden del día de la Conferencia, el Consejo de Administración se basa en un informe sucinto que expone los motivos por los cuales la Oficina considera que tal o cual materia podría ser objeto de un instrumento internacional⁵. Las primeras preguntas planteadas a los Miembros en los cuestionarios se refieren a determinar si es necesario adoptar un instrumento sobre el tema propuesto y, en tal caso, cuál debería ser la forma que revista dicho instrumento; en el informe sobre la legislación y la práctica en la materia no siempre se indica de forma explícita el alcance, contenido y forma de los instrumentos previstos.
16. El perfeccionamiento del cuestionario podría lograrse insertándolo de manera más apropiada en el proceso normativo, modificando su configuración, o incluso introduciendo mejoras adicionales en la redacción de su contenido, procurando simplificarla. Por otra parte, es importante analizar la forma en que podría mejorarse el rendimiento de los cuestionarios, utilizando para ello los recursos de las oficinas en el terreno o los medios que ofrece la tecnología de la información.

¿Hay que replantear el lugar que el cuestionario previsto en los artículos 38 y 39 ocupa en el proceso normativo?

17. Se trata de determinar qué posibilidades hay de organizar consultas previas a la presentación del cuestionario. La preparación de éste podría culminar al cabo de una discusión preliminar que no se haya concebido específicamente para este fin (discusión general o discusión en el marco de un enfoque integrado) y cuyos resultados podrían no obstante servir para optimizar el cuestionario, o, por el contrario, de una discusión destinada específicamente a obtener orientaciones al respecto (conferencia o reunión técnica preparatoria).

Discusión general

18. La celebración de una discusión general previa a la adopción de las normas, ya sea por discusión simple o doble, podría dar lugar a una mejor preparación del cuestionario y, por ende, del instrumento final. En lo que se refiere a la adopción de nuevas normas, este procedimiento se aplicó por vez primera en 1947. El punto inscrito en el orden del día para discusión general fue entonces la libertad sindical y las relaciones de trabajo; el primero de los puntos propuestos como base para la discusión en el informe preparado por la Oficina era el de la conveniencia de elaborar un proyecto de convenio internacional sobre la libertad sindical. El año siguiente, se adoptó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), siguiendo el procedimiento de simple discusión. También como resultado de la discusión general se adoptó más tarde el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); en este caso se siguió el procedimiento de doble discusión, tras el envío de un cuestionario a los Miembros. Este cuestionario se había elaborado a partir de una lista de puntos

⁵ La cuestión de la inscripción de temas normativos en el orden del día de la Conferencia ha sido analizada en el curso de numerosos debates del Consejo de Administración. Véanse, en particular, los documentos GB.268/3 (marzo de 1997) y GB.270/2 (noviembre de 1997).

preparada por la Oficina⁶, que fue examinada y modificada por la comisión técnica de la Conferencia⁷, cuyo informe fue adoptado por ésta.

19. El Consejo de Administración ha tenido la oportunidad de precisar que, en la hipótesis de que la discusión general concluya con una decisión de la Conferencia de elaborar un proyecto de instrumento internacional en la materia, esta discusión general podría considerarse como una primera discusión; en tal caso, la segunda discusión con miras a la adopción de un instrumento se llevaría a cabo el año siguiente. Aun cuando este mecanismo ya ha sido utilizado, contrariamente al de la conferencia preparatoria, hay que reconocer que pocas discusiones generales han dado lugar a la revisión de un instrumento. Con todo, cabe citar la discusión general de 1994, sobre el papel de las agencias de empleo privadas en el funcionamiento del mercado de trabajo, la cual fue seguida en 1997 por la adopción del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), que revisó el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), al cabo de un procedimiento de simple discusión. La Oficina había propuesto la discusión general de este tema a raíz de la controversia sobre el tema de las agencias de empleo privadas. Esta discusión permitió dar una salida a la situación, al obtenerse un consenso a favor de una revisión sustancial del Convenio núm. 96, y establecer de manera precisa los objetivos que debía tener la norma revisada⁸. En este caso preciso, el cuestionario preparado de conformidad con el artículo 38 del Reglamento tomó expresamente en consideración las conclusiones de la discusión general a fin de recoger los objetivos definidos en el curso de esta última⁹.

Enfoque integrado

20. La aplicación del enfoque integrado podría redundar en un resultado similar si el plan de acción, que — según se prevé — adoptará la Conferencia, produce orientaciones generales sobre el contenido del instrumento o los instrumentos cuya adopción podría considerarse al cabo de la discusión. En efecto, es al parecer una cuestión de simple sentido común que, para asegurar la pertinencia de las eventuales nuevas normas o las normas revisadas en un ámbito dado, así como la coherencia general del resultado, es indispensable que antes de la inscripción en el orden del día de una nueva cuestión normativa sobre un ámbito determinado se proceda a un examen en profundidad de los instrumentos que la Organización ya tiene a su disposición en dicho ámbito. Las informaciones recopiladas durante las tres etapas del proceso podrían ser tomadas en consideración — al menos, *a posteriori*, es decir, desde el momento en que el Consejo de Administración tome una decisión de inscribir un tema normativo en el orden del día de la Conferencia — para optimizar el cuestionario. A continuación, se recuerdan los puntos más destacados de estas tres etapas.

⁶ CIT, 30.^a reunión, 1947, Informe VII, *Libertad sindical y relaciones del trabajo*, págs. 130 y siguientes.

⁷ CIT, 30.^a reunión, 1947, *Actas de las sesiones*, apéndice X, «Libertad de asociación y relaciones del trabajo», págs. 547-549 y 559-560.

⁸ CIT, 85.^a reunión, 1997, Informe IV (2), *Revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)*, pág. 139.

⁹ CIT, 85.^a reunión, 1997, Informe IV (1). La tasa de respuestas al cuestionario fue de 42 por ciento, lo que tendería a corroborar la idea de que la forma del cuestionario cuenta mucho menos que el interés objetivo que el tema del instrumento puede revestir para un número importante de Miembros.

21. La primera etapa consiste en levantar un inventario completo de la situación en el ámbito considerado, que la Oficina debe llevar a cabo de acuerdo con las directivas que le dé el Consejo de Administración. Este inventario debe servir para tener una mejor apreciación, en particular, sobre: i) la medida en que las normas internacionales existentes en el ámbito considerado, adoptadas por la Organización y, dado el caso, por otras entidades, comportan lagunas que deberían ser colmadas; ii) el sentido que debería tener una revisión, cuyo principio sería fijado por el Consejo de Administración sobre la base de las labores del Grupo de Trabajo sobre políticas de revisión de normas, y iii) dado el caso, en qué medida es posible que en el ámbito considerado haya no tanto lagunas sino más bien un traslape normativo (por ejemplo, entre normas generales y sectoriales), lo que tal vez podría exigir un esfuerzo de «consolidación» o reagrupación de instrumentos.
22. La segunda etapa será la de la discusión tripartita universal de este inventario por una comisión técnica de la Conferencia, en el marco del examen de un punto específico inscrito en el orden del día de la Conferencia por el Consejo de Administración. La discusión en la Conferencia tendrá por objetivo establecer un plan de acción en el que podría precisar, respecto del ámbito considerado, cuáles son los posibles nuevos temas normativos, sin dejar de especificar el objeto general y la forma de las normas eventuales, inclusive en el caso de una 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 los puntos correspondientes en el orden del día, sino que es esencial que antes de encauzarse por esta vía hayan quedado claramente establecidos el objeto y el alcance específicos de tal revisión. Sabemos también que la elección del tipo de instrumento que se desea — un convenio o una recomendación — y la determinación del nivel de protección que se busca son objeto de intensos debates desde hace muchos años. Ahora bien, en lugar de contrastar en abstracto los méritos respectivos de los convenios y las recomendaciones, esta discusión tripartita debería permitir que, antes de inscribir un tema en el orden del día, se formule una idea más concreta — aun cuando ésta siga siendo preliminar — de cuál será la forma de acción normativa más indicada para conseguir el resultado que se persigue (ya sea un convenio, un protocolo o una recomendación, o inclusive una recomendación autónoma, por ejemplo, cuando se trate de agrupar instrumentos). Asimismo, la discusión podría servir para, según el caso, identificar las cuestiones que no corresponde incluir en convenios o recomendaciones, debido a, por ejemplo, su nivel de contenido técnico o la rapidez de la evolución tecnológica.
23. En una tercera etapa, incumbiría al Consejo de Administración — en la medida en que la Conferencia no ejerza sus atribuciones en virtud del artículo 16, párrafo 3 de la Constitución — la responsabilidad de sacar las conclusiones específicas de este debate en cuanto a las acciones normativas u otras medidas a adoptar y, en particular, a la cuestión de saber cuándo y en qué términos se ha de inscribir un tema en el orden del día de la Conferencia con miras a la adopción de instrumentos.
24. Al término de este proceso, una vez que, sobre la base de las discusiones tripartitas en el seno de la Conferencia y del Consejo, se haya demostrado la pertinencia de la opción y se haya identificado claramente el objetivo que se busca mediante la adopción de los futuros instrumentos, la Oficina debería disponer de orientaciones oportunas que le permitan elaborar un cuestionario mejor focalizado. La decisión del Consejo de Administración de inscribir en el orden del día de la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2003) un punto titulado «Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades» corresponde al esquema descrito más arriba. Tras el examen del curso a dar a dicho estudio en profundidad, el Consejo de Administración, en su 288.^a reunión (noviembre de 2003), podría también dar indicaciones sobre la orientación del o de los cuestionarios que la Oficina debería preparar

en virtud de los artículos 38 ó 39 del Reglamento de la Conferencia, así como sobre la organización del calendario de preparación que pudiera ser necesario.

Conferencia técnica preparatoria

25. A diferencia de los dos procesos antes descritos, los dos procesos que se examinan a continuación se han concebido expresamente para la preparación de una acción normativa. Al debatir sobre la inscripción de un punto en el orden del día de la Conferencia, el Consejo de Administración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, párrafo 3, de su Reglamento, puede decidir que tal punto sea sometido a una conferencia técnica preparatoria, la cual presentará al Consejo un informe sobre la cuestión antes de la inscripción de ese punto en el orden del día. El Consejo puede decidir también la convocación de una conferencia técnica preparatoria en el momento en que inscribe el punto en el orden del día. La fecha, la composición y el ámbito de los trabajos de dicha conferencia son determinados por el Consejo. El examen del tema por una conferencia técnica preparatoria permitiría definir con precisión la forma y el contenido de los instrumentos que se prevé adoptar, y también determinar cuál será el valor añadido que una acción normativa sobre tal materia aportaría a la realización de los objetivos de la Organización. Asimismo, dicha conferencia permitiría recopilar las orientaciones necesarias para la redacción del cuestionario basándose en un esbozo incluido en el informe que no estaría destinado a ser objeto de enmiendas, sino a servir exclusivamente para determinar con precisión cuáles son los puntos en torno a los cuales podría forjarse un consenso.
26. La importancia de las conferencias preparatorias fue confirmada en la Constitución, en 1946. Según su artículo 14, párrafo 2, las conferencias preparatorias se consideran como uno de los medios «para lograr que se efectúe una preparación técnica y cabal y se consulte adecuadamente a los Miembros principalmente interesados» antes de la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia. El artículo 38 del Reglamento de la Conferencia, relativo al procedimiento de simple discusión, precisa en su párrafo 4 las consecuencias que tiene la convocación de una conferencia técnica preparatoria por lo que se refiere a la preparación de cuestionarios e informes: el Consejo de Administración puede invitar a la Oficina ya sea a preparar un informe y un cuestionario que serán remitidos a los Miembros, o a redactar directamente, sobre la base de los trabajos de la conferencia técnica preparatoria, el informe definitivo en el que figuren los instrumentos propuestos. Esta última opción resuelve radicalmente el problema, al suprimir la etapa del cuestionario.
27. Hasta hoy, este método no ha sido utilizado. Ahora bien, aunque presenta el inconveniente de prolongar el proceso de producción de normas — a menos que se pueda reorganizar el calendario de preparación de los informes —, podría aplicarse en el futuro en los casos en que la inscripción de un punto en el orden del día de la Conferencia con miras a la adopción de nuevos instrumentos no vaya acompañada de orientaciones suficientemente claras o comunes para los tres Grupos.

Reunión técnica preparatoria

28. Una variante de esta solución podría consistir en la convocación por el Consejo de Administración de una reunión técnica preparatoria que tendría un carácter menos formal que la conferencia técnica preparatoria. Tanto la composición de esta reunión como su mandato serían fijados por el Consejo de Administración con arreglo a criterios especiales. Esta reunión cumpliría esencialmente las mismas funciones que la conferencia técnica

preparatoria, pero tendría una composición más restringida (por ejemplo, reuniones tripartitas de expertos).

29. Ninguna de estas soluciones implicaría una modificación del Reglamento de la Conferencia o del Reglamento del Consejo, en la medida en que el cuestionario no sería «sustituido», sino que el proceso normativo se enriquecería con los aportes que unas consultas más amplias sobre las líneas generales de los instrumentos futuros pueden dar a la Oficina para atender de mejor forma los intereses de los Miembros.
30. Estos distintos procesos utilizados para mejorar el cuestionario y, por ende, la calidad de los instrumentos que se adopten se conjugan para agregar una etapa preliminar al proceso de adopción de los instrumentos internacionales. Valga insistir en que este sistema no priva al Consejo de Administración de su prerrogativa de inscribir por propia iniciativa puntos en el orden del día de la Conferencia cuando se trata de responder a una necesidad específica. Así, cuando se plantee una materia enteramente nueva (como ha ocurrido con la eliminación de las peores formas de trabajo infantil o la revisión del convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, para citar dos ejemplos recientes), el Consejo podrá proceder a un examen más rápido de la cuestión de que se trate con miras a su inscripción en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia, en una perspectiva normativa.

¿Cabe mejorar la forma y el contenido del cuestionario?

31. Como se recuerda más arriba, ya se han desplegado esfuerzos para mejorar el contenido de los cuestionarios. Dichos esfuerzos deben proseguir, orientándose a lograr una redacción más clara de las preguntas a fin de eliminar toda ambigüedad y de evitar las respuestas «cerradas» propiciando comentarios de los gobiernos y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Así, para las respuestas se podrían incluir dos casillas destinadas a indicar la aceptación o la no aceptación de las propuestas hechas, además de un espacio suficiente para formular otras proposiciones. Habida cuenta de las dificultades que supone la recopilación de orientaciones claras sobre el contenido de los instrumentos previstos — dificultades que podrían remediarse con las soluciones presentadas más arriba —, hasta ahora no ha sido posible reducir el cuestionario únicamente a las preguntas de carácter general, y dejar a los destinatarios la alternativa de completarlo si así lo consideran necesario. Una mejor preparación en la génesis del cuestionario debería servir para reducir su amplitud a fin de concentrarse en los puntos que no hubiesen sido abordados o suficientemente analizados durante la etapa preparatoria.
32. Otro enfoque podría consistir en la transformación del cuestionario, mediante la adopción de un procedimiento de consulta más próximo al que se utiliza para la negociación de acuerdos internacionales en otros organismos. En éstos, la génesis de los instrumentos suele basarse en un esquema de su posible contenido, que se va completando en el curso de la negociación mediante propuestas de texto que las partes se comunican entre sí. La Organización Internacional del Trabajo sigue un procedimiento distinto. Las propuestas se presentan en forma de preguntas, lo que no siempre permite visualizar cuál será el dispositivo futuro. Nada se opone a que el ejercicio comience más bien con la búsqueda de reacciones a unas propuestas de texto, y no con el planteamiento de preguntas destinadas a convertirse en proyectos de texto. De esta manera, los mandantes se formarían una primera idea de los textos que podrían resultar del ejercicio, y al mismo tiempo tendrían la posibilidad de proponer textos alternativos antes de la celebración de los debates durante la Conferencia, sin perjuicio de las enmiendas que podrían presentar en el curso de las labores de comisión.
33. Por último, si se considera que este enfoque es demasiado radical en cuanto implicaría la supresión del cuestionario y supondría que los funcionarios nacionales tuviesen

competencias en materia de redacción de textos jurídicos, es decir, que su aplicación generaría derechos y obligaciones, se podría optar por conservar el método del cuestionario adjuntando a éste una «maqueta» o modelo de instrumento, de manera tal que resulte posible formarse una idea del texto futuro, conforme a lo indicado en el párrafo anterior. Esta solución se ha puesto en práctica ya una vez al remitirse el cuestionario sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, que iba acompañado de una lista de las disposiciones que podrían figurar en un futuro instrumento¹⁰. La misma técnica se utiliza de manera más sistemática en el cuestionario relativo a la preparación de un sistema más seguro para la identificación de la gente de mar. En efecto, después del cuestionario mismo redactado con arreglo a las indicaciones contenidas en el párrafo 31 de este documento, figura un «anteproyecto de posibles disposiciones» destinado a ilustrar la forma jurídica que podrían tener las propuestas presentadas en forma de preguntas, en caso de que se consideren aceptables¹¹. La Oficina examinará detenidamente las respuestas a este cuestionario para evaluar los resultados de esta modalidad de presentación.

Optimización del rendimiento del cuestionario

Aprovechamiento de los recursos de la Oficina al servicio de los mandantes

34. Los mandantes no perciben siempre con claridad cuáles son las proyecciones potenciales de las respuestas que dan al cuestionario. Ahora bien, el cuestionario y las respuestas al mismo orientan la forma y el contenido de los instrumentos futuros. Los especialistas en normas que están en contacto con los gobiernos en las distintas regiones y subregiones, así como los especialistas de ACT/EMP y ACTRAV en relación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, respectivamente, podrían encargarse de recordar cuál es la perspectiva de los cuestionarios (y también los plazos que hay que respetar a fin de que se tomen en cuenta las respuestas enviadas), y de prestar una ayuda técnica a las personas encargadas de preparar las respuestas al cuestionario en los servicios y organizaciones con los que colaboran. Al respecto, el artículo 5 del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), dispone que se han de celebrar consultas con los empleadores y los trabajadores sobre las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos inscritos en el orden del día de la Conferencia.

Cuestionario en línea

35. Para facilitar la presentación de respuestas al cuestionario, se podría permitir que los Miembros remitan por medio de Internet sus respuestas y los comentarios eventuales de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. La Oficina estaría en condiciones de crear los accesos correspondientes, que se pondrían a prueba para un futuro cuestionario, por ejemplo, el relativo al sector de la pesca que debe enviarse próximamente a los Miembros. Los resultados de esta experiencia se comunicarían al Consejo de Administración; sobre la base de los mismos, el Consejo podría decidir si se generaliza este procedimiento, lo que no significaría en modo alguno que se excluyesen las modalidades habituales de respuesta a los cuestionarios.

¹⁰ CIT, 40.^a reunión, Informe VIII (1).

¹¹ CIT, 91.^a reunión, 2003, Informe VII (1), *Mejora de la seguridad de la documentación de identidad de la gente de mar*, pág. 58.

36. *La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que invite a la Oficina a presentarle, en su 288.ª reunión (noviembre de 2003), propuestas detalladas a la luz de los debates, que tomen en consideración las experiencias adquiridas.*

III. Guía para la correcta redacción de instrumentos

37. Los convenios internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos que tienen por objeto crear derechos y obligaciones una vez que han sido ratificados por los Estados Miembros. De allí que la calidad de su redacción tenga la mayor importancia para su aplicación futura. Por lo que se refiere a las recomendaciones internacionales del trabajo, su utilización por los Miembros como eventual fuente de inspiración para la definición y puesta en práctica de políticas sociales implica que su redacción ha de ser también precisa y exacta. Ahora bien, ocurre que la Conferencia adopte disposiciones cuyas posibilidades de aplicación práctica o cuyo rigor jurídico sean discutibles, o que incluso contengan incongruencias de forma que comprometen la homogeneidad de los textos del cuerpo normativo de la Organización, y cuya inclusión da lugar a largos y estériles debates en los comités de redacción.
38. Como se ha indicado más arriba, la redacción de los instrumentos depende, por una parte, del cuestionario y de las enmiendas que se adopten de conformidad con las disposiciones del artículo 63 del Reglamento de la Conferencia. El texto que cada comisión técnica de la Conferencia adopta al concluir este procedimiento de enmienda es confiado enseguida al comité de redacción de la comisión, previsto en el artículo 59 del Reglamento.
39. Aun cuando la función de los comités de redacción está definida en el Reglamento, su papel suscita a veces una cierta confusión e incluso desconfianza entre los delegados. Estos tienen la preocupación legítima de mantener intactas las soluciones de compromiso alcanzadas en el curso de los debates en comisión. Dichas soluciones deben ser examinadas por los comités de redacción en el contexto más amplio del cuerpo normativo elaborado por la OIT a lo largo del tiempo, ajustándose a un cierto número de criterios de redacción destinados a asegurar la congruencia de los instrumentos en su conjunto. Una de las dificultades de este proceso reside en el hecho de que tales criterios de redacción no han sido sistematizados, y por lo tanto son poco conocidos por los delegados.
40. Incumbe a los comités de redacción preservar la sustancia de los resultados de los trabajos de las comisiones y al mismo tiempo examinarlos desde el punto de vista de la claridad y de la forma. Si la redacción de una disposición parece poco clara, debería remitirse a la comisión técnica para que ésta proceda a una discusión en mayor profundidad. En los hechos, este paso resulta difícil, cuando no imposible, por razones prácticas. La reducción de la duración de la Conferencia no permite hoy que las comisiones técnicas reabran un debate de fondo después de que se ha reunido el comité de redacción, ya que así se pondría en peligro la adopción del informe respetando los plazos que permiten su examen por la Conferencia. Por otra parte, en lo que atañe a la forma, sería útil que las comisiones técnicas y sus miembros en los comités de redacción puedan disponer para sus trabajos de algunas reglas de base que les permitan evitar, tanto como sea posible, las dificultades del caso. El hecho de disponer por adelantado de estas informaciones permitiría ganar tiempo y mejorar la calidad.
41. Una guía para la correcta redacción de los instrumentos podría incluir indicaciones ilustradas con ejemplos sacados de los convenios vigentes, en particular sobre:
- las modalidades de redacción de los preámbulos;

- la forma de referirse a otros instrumentos internacionales;
- la forma de evitar las redundancias entre un convenio y la recomendación que lo complementa;
- las expresiones que se han de utilizar (o evitar) en particular para tomar en consideración la dimensión de género;
- la terminología de base y la definición de los términos utilizados con frecuencia;
- las traducciones en los dos idiomas oficiales de un cierto número de expresiones corrientes, y
- las cláusulas de flexibilidad.

42. La guía para la correcta redacción de instrumentos podría someterse a la aprobación del Consejo de Administración, análogamente a los códigos de buena conducta adoptados por la OIT, a fin de que sienta autoridad y sea ampliamente utilizada.

43. *La Comisión tal vez estime oportuno proponer al Consejo de Administración que solicite a la Oficina la preparación de una evaluación de costos de la elaboración de una guía para la correcta redacción de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y la presentación a la 288.ª reunión del Consejo de Administración de un documento relativo al contenido de dicha guía, en el que se tomen en consideración las opiniones manifestadas durante el debate.*

Ginebra, 17 de febrero de 2003.

Puntos que requieren decisión: párrafo 36;
párrafo 43.

Anexo 1

Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo

Artículo 6

Comité de Redacción de la Conferencia

1. La Conferencia constituirá, a propuesta de la Comisión de Proposiciones, el Comité de Redacción de la Conferencia, compuesto, por lo menos, de tres miembros, que no es necesario sean delegados o consejeros técnicos.
2. El comité de redacción de comisión, constituido por cada comisión de conformidad con el párrafo 1 del artículo 59 de este Reglamento, formará parte del Comité de Redacción de la Conferencia cuando la comisión en cuestión someta a la Conferencia un proyecto de convenio o de recomendación.
3. El Comité de Redacción de la Conferencia tendrá las funciones que le encomiendan las disposiciones de procedimiento sobre convenios y recomendaciones (sección E) y las disposiciones de procedimiento para enmendar la Constitución de la Organización (sección F); y, en general, se encargará de expresar, en forma de convenios y recomendaciones, las decisiones adoptadas por la Conferencia y de poner en concordancia las versiones inglesa y francesa de los textos de todos los instrumentos formales que se presenten a la Conferencia para su adopción.

Artículo 38

Etapas preparatorias del procedimiento de simple discusión

1. Cuando una cuestión deba ser tratada de acuerdo con el procedimiento de simple discusión, la Oficina Internacional del Trabajo enviará a los gobiernos, con tiempo suficiente para que llegue a su poder dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión, un breve informe en que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países, junto con un cuestionario redactado con miras a la preparación de convenios y recomendaciones. En el cuestionario se solicitará de los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas y que motiven sus respuestas. Estas deberán llegar a la Oficina tan pronto sea posible y en todo caso once meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión. En el caso de países federales o de países donde sea necesario traducir los cuestionarios al idioma nacional, el plazo de siete meses previsto para la preparación de las respuestas se extenderá a ocho meses, si lo solicitare el gobierno interesado.
2. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina redactará un informe definitivo, que podrá contener uno o varios proyectos de convenio o de recomendación. La Oficina enviará este informe a los gobiernos lo antes posible y se esforzará por que el informe llegue a poder de éstos cuatro meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.
3. Estas disposiciones se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia veintiséis meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse. Si la cuestión hubiere sido inscrita en el orden del día con menos de veintiséis meses de anticipación a la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse, incumbirá al Consejo de Administración aprobar un programa de plazos reducidos. Si la Mesa del Consejo de Administración considerare que es prácticamente imposible que el Consejo apruebe un programa detallado, podrá fijar, a su discreción, de acuerdo con el Director General, un programa de plazos reducidos.
4. Si una cuestión del orden del día hubiere sido examinada por una conferencia técnica preparatoria, la Oficina podrá, según la decisión que al respecto haya adoptado el Consejo de Administración:
 - a) enviar a los gobiernos un informe resumido y un cuestionario, como lo dispone el párrafo 1 del presente artículo; o

- b) redactar directamente, basándose en la labor de la conferencia técnica preparatoria, el informe definitivo previsto en el párrafo 2 del presente artículo.

Artículo 39

Etapas preparatorias del procedimiento de doble discusión

1. Cuando una cuestión deba ser tratada de acuerdo con el procedimiento de doble discusión, la Oficina Internacional del Trabajo preparará lo antes posible un informe previo en que se expongan la legislación y la práctica en los diferentes países, así como cualquier otro elemento de información útil, junto con un cuestionario. El informe y el cuestionario, donde se solicitará de los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas y que motiven éstas, se enviarán por la Oficina de suerte que los gobiernos los reciban dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.

2. Las respuestas deberán llegar a la Oficina tan pronto sea posible y en todo caso once meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión. En el caso de países federales o de países donde sea necesario traducir los cuestionarios al idioma nacional, el plazo de siete meses previsto para la preparación de las respuestas se extenderá a ocho meses, si lo solicitare el gobierno interesado.

3. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina preparará un nuevo informe en que indique las principales cuestiones que deba considerar la Conferencia. La Oficina enviará este informe a los gobiernos tan pronto sea posible y se esforzará por que el informe llegue a poder de éstos cuatro meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.

4. Estos informes se someterán a la Conferencia para su discusión en sesión plenaria o en comisión. Si la Conferencia decidiere que la cuestión es apropiada para ser objeto de convenios o de recomendaciones, adoptará las conclusiones que considere adecuadas y podrá:

- a) decidir que se incluya la cuestión en el orden del día de la reunión siguiente, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 16 de la Constitución; o
- b) pedir al Consejo de Administración que inscriba la cuestión en el orden del día de una reunión ulterior.

5. Las disposiciones previstas en los párrafos 1 a 4 de este artículo se aplicarán solamente en caso de que la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia dieciocho meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de procederse a la primera discusión. Si la cuestión hubiere sido inscrita en el orden del día con menos de dieciocho meses de anticipación a la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de procederse a la primera discusión, incumbirá al Consejo de Administración aprobar un programa de plazos reducidos. Si la Mesa del Consejo de Administración considerare que es prácticamente imposible que el Consejo apruebe un programa detallado, podrá fijar, a su discreción, de acuerdo con el Director General, un programa de plazos reducidos.

6. Basándose en las respuestas recibidas al cuestionario indicado en el párrafo 1, y teniendo en cuenta la primera discusión de la Conferencia, la Oficina preparará uno o varios proyectos de convenio o de recomendación y los enviará a los gobiernos de suerte que lleguen a poder de éstos a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia, pidiéndoles que den a conocer en un plazo de tres meses, después de consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, si tienen enmiendas u observaciones que presentar.

7. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina redactará un informe definitivo, que contendrá los textos de los convenios o recomendaciones con las enmiendas que se estimaren necesarias. La Oficina enviará a los gobiernos este informe de suerte que llegue a poder de éstos tres meses, por lo menos, antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de discutirse la cuestión.

8. Las disposiciones de los párrafos 6 y 7 se aplicarán solamente en caso de que transcurra un período de once meses entre la clausura de la reunión de la Conferencia en que se haya procedido a la primera discusión y la apertura de la reunión siguiente de la Conferencia. Si el período transcurrido entre las dos reuniones de la Conferencia fuere menor de once meses,

incumbirá al Consejo de Administración aprobar un programa de plazos reducidos. Si la Mesa del Consejo de Administración considerare que es prácticamente imposible que el Consejo apruebe un programa detallado, podrá fijar, a su discreción, de acuerdo con el Director General, un programa de plazos reducidos.

Artículo 59

Comités de redacción de comisión y subcomisiones

1. Toda comisión a la que la Conferencia, de conformidad con el artículo 40 de este Reglamento, envíe el texto de un proyecto de convenio o recomendación como base de discusión, constituirá en una de sus primeras sesiones un comité de redacción de comisión, compuesto de un delegado gubernamental, de un delegado de los empleadores y de un delegado de los trabajadores, así como del ponente de la comisión y del Consejero Jurídico de la Conferencia. El comité de redacción de comisión deberá incluir, en la medida de lo posible, miembros que conozcan los dos idiomas oficiales. El comité de redacción de comisión podrá estar asesorado por los funcionarios de la Secretaría de la Conferencia adscritos a cada comisión en calidad de expertos sobre el punto del orden del día de que se trate. Este comité formará parte del Comité de Redacción de la Conferencia cuando la comisión pertinente someta a la Conferencia un proyecto de convenio o de recomendación.

2. Cada comisión podrá constituir las subcomisiones que estime convenientes, previa notificación a cada uno de los tres grupos de la comisión.

3. El presidente de la comisión tendrá derecho a asistir a las sesiones del comité de redacción de la comisión y de las subcomisiones constituidas por la comisión.

Anexo 2

Reglamento del Consejo de Administración

ARTÍCULO 10

Procedimiento para inscribir una cuestión en el orden del día de la Conferencia

1. Cuando el Consejo de Administración haya de discutir, por primera vez, una proposición para inscribir una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, no podrá, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes, adoptar decisión hasta la reunión siguiente.
2. Cuando se proponga inscribir en el orden del día de la Conferencia un punto que implique el conocimiento de la legislación de diferentes países, la Oficina presentará al Consejo de Administración un resumen sucinto de las leyes en vigencia y de las principales modalidades de su aplicación en lo que se refiere al punto propuesto. Dicho resumen deberá someterse al Consejo de Administración antes de que éste adopte una decisión.
3. Cuando el Consejo de Administración considere la conveniencia de inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, podrá, si circunstancias especiales lo justificaren, someter la cuestión a que se refiere dicho punto a una conferencia técnica preparatoria que deberá presentar un informe al Consejo de Administración antes de que la cuestión se inscriba en el orden del día. En igualdad de condiciones, el Consejo de Administración podrá convocar una conferencia técnica preparatoria al inscribir una cuestión como punto del orden del día.
4. A menos que el Consejo de Administración adopte otra decisión, una cuestión inscrita en el orden del día de la Conferencia deberá considerarse sometida a la Conferencia para ser objeto de doble discusión.
5. En casos de especial urgencia o cuando lo justificaren otras circunstancias especiales, el Consejo de Administración podrá, por mayoría de tres quintos de los votos emitidos, decidir que una cuestión sea sometida a la Conferencia para ser objeto de simple discusión.
6. Cuando el Consejo de Administración decida que un punto del orden del día sea objeto de una conferencia técnica preparatoria, fijará la fecha, composición y competencia de esta conferencia.
7. El Consejo de Administración estará representado en estas conferencias técnicas, que, en principio, deberán ser de carácter tripartito.
8. Cada delegado a estas conferencias podrá estar acompañado de uno o varios consejeros técnicos.
9. La Oficina preparará, para cada una de las conferencias preparatorias convocadas por el Consejo de Administración, un informe destinado a facilitar el intercambio de puntos de vista sobre las cuestiones sometidas a la Conferencia, que deberá contener, en particular, una exposición de la legislación y de la práctica existentes en los diferentes países.