



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Prácticas seguidas para la elaboración
de convenios internacionales del trabajo****b) Cuestionario – artículos 38 y 39 del Reglamento
de la Conferencia Internacional del Trabajo****Introducción**

1. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo examinó, en su 286.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2003)¹, los aspectos de la preparación de los convenios internacionales del trabajo relativos al cuestionario previsto con arreglo a los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia. Así, se examinó el lugar que ocupa el cuestionario en el proceso normativo (en particular, si debe ir precedido de una discusión general basada en un enfoque integrado o reuniones técnicas preparatorias), la mejora del contenido y de la forma del cuestionario y la optimización de su rendimiento poniendo al servicio de los mandantes los recursos de la Oficina, así como las tecnologías de intercambio rápido de información. Asimismo, se hizo referencia a las mejoras introducidas en los cuestionarios utilizados para los instrumentos en curso de adopción. Se invitó a la Oficina a que formulara propuestas habida cuenta de las discusiones mantenidas.
2. El examen de esta cuestión confirmó la función que pueden desempeñar los cuestionarios previstos en los artículos 38 y 39 para recabar las opiniones de los mandantes de la OIT sobre la base más amplia posible. Confirmó también que la mejora del procedimiento no requeriría necesariamente una modificación del Reglamento de la Conferencia. El marco que ofrecen estos dos artículos parece suficientemente flexible como para permitir la introducción de las modificaciones necesarias para responder a las diferentes propuestas consideradas por el Consejo, salvo en lo que respecta al envío de los cuestionarios a las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores.

¹ Documento GB.286/LILS/1/1.

Envío de los cuestionarios

3. En virtud de lo dispuesto en el Reglamento de la Conferencia, los cuestionarios se envían a los gobiernos, que deberán consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas e indicar a qué organizaciones han consultado. Esta consulta es obligatoria para los Miembros que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)². En virtud del apartado *a*) del párrafo 1 del artículo 5, tienen la obligación de consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores sobre «las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia [...] y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia». Los miembros trabajadores expresaron el deseo de que la Oficina pueda enviar directamente los cuestionarios a las organizaciones.
4. El envío directo del cuestionario a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores plantea varios problemas. Con arreglo al tenor actual de los artículos 38 y 39 del Reglamento, corresponde a los gobiernos decidir a qué organizaciones más representativas deben consultar y, por consiguiente, a las que deben enviar el cuestionario. No compete a la Oficina determinar cuáles son las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, la única solución posible, en el caso de que si la Oficina debiera enviar directamente los cuestionarios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, consistiría en remitirlo sólo a las organizaciones mencionadas en el párrafo 5 del artículo 3 de la Constitución.
5. Sin embargo, este envío directo presentaría el inconveniente de separar materialmente las dos operaciones de envío del cuestionario y de consulta sobre el mismo. Es de temer que esta separación no coadyuve al buen desarrollo de la consulta. Además, en el caso de las normas especializadas, por ejemplo los referentes al sector marítimo, las organizaciones más representativas en el sentido del artículo 3 antes mencionado no son necesariamente las organizaciones más representativas del sector considerado. Por último, el envío directo a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores multiplica como mínimo por tres la carga trabajo que representa el envío actual de los informes y los cuestionarios. Ante estas dificultades, ninguna de las cuales es por sí sola insalvable, convendría examinar si no podrían contemplarse otras soluciones que respondan a la misma necesidad.
6. Así, la puesta en línea de los cuestionarios en el sitio Internet de la Oficina brindaría a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al menos a las que pueden acceder fácilmente a Internet, la posibilidad de participar más activamente. La posibilidad de responder al cuestionario en línea quedaría reservada, con las garantías de seguridad necesarias, no sólo a los gobiernos, sino también a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes mencionadas. Por último, seguro que resultaría posible poner más en evidencia el proceso de consulta y los resultados correspondientes. En un cuadro que se publicaría en el informe «amarillo», podrían sintetizarse para cada

² Este Convenio ha sido ratificado por 110 Estados. Sería interesante examinar antes la incidencia que puede tener la ratificación del Convenio núm. 144 en la tasa de respuesta a los cuestionarios, así como en la consulta a las organizaciones más representativas. Casi el 75 por ciento (71 de 96) de las respuestas al cuestionario sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos provenían de Estados que habían ratificado el Convenio núm. 144 (véase OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento: Las opiniones de los mandantes*. CIT, 91.^a reunión, 2003, Informe IV (2)). Sin embargo, menos de dos tercios de los Estados que ratificaron el Convenio núm. 144 (69 de 110) respondieron al cuestionario mencionado.

Miembro los datos relativos a las respuestas al cuestionario y a las organizaciones consultadas.

Lugar correspondiente al cuestionario en el proceso de adopción de las normas

7. A continuación se presentan algunos ejemplos para mostrar las distintas direcciones en que se orienta el proceso normativo.

¿Cómo preparar el cuestionario?

8. Las conclusiones de la primera discusión general basada en un enfoque integrado permitieron trazar las líneas maestras de un instrumento «cúspide» que configura un marco de carácter promocional en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, que ya ha sido objeto de 47 convenios y recomendaciones, así como de 19 códigos de conducta. La Conferencia no se pronunció sobre la naturaleza de este instrumento y, aun en el supuesto de que el Consejo de Administración decidiera inscribir en el orden del día de la Conferencia un punto sobre esta cuestión, quizás no considerase oportuno pronunciarse por ahora. La naturaleza del instrumento depende de los objetivos que se le asignen. En el cuestionario preparado por la Oficina en virtud de los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia se deberían proponer otras soluciones que tengan en cuenta la naturaleza de los objetivos definidos y las conclusiones adoptadas por la Conferencia en su 91.^a reunión en la discusión general basada en enfoque integrado.

¿Cómo cumplimentar el cuestionario?

9. Al decidir inscribir en el orden del día de la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo una cuestión relativa a normas generales sobre el trabajo en el sector pesquero, el Consejo de Administración recomendó que se convocara una reunión de expertos para formular las propuestas que habrán de presentarse a la Conferencia sobre los puntos que deberán contener estas normas. La reunión de expertos se mantuvo del 2 al 4 de septiembre de 2003, y tenía por objeto la celebración de consultas basadas en el cuestionario elaborado por la Oficina y los primeros elementos extraídos de las respuestas recibidas hasta la fecha de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los resultados de estas consultas, que se presentan a la Comisión para su información en la presente reunión³, deberán servir para completar las respuestas al cuestionario recibidas por la Oficina y contribuir a una formulación más adecuada de las conclusiones que se sometan a examen de Conferencia.

Mejorar la forma y el contenido del cuestionario

10. El examen de los últimos cuestionarios enviados a los Estados Miembros brinda la oportunidad de evaluar a escala real algunas de las propuestas formuladas por la Oficina.
11. Cabe establecer un primer balance de la preparación del Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91.^a reunión (junio de 2003), a cuyo cuestionario se había

³ Documento GB.288/LILS/8.

acompañado un «anteproyecto de posibles disposiciones». Este anteproyecto tenía por objetivo ilustrar de qué modo podrían expresarse en términos jurídicos las propuestas presentadas en forma de preguntas⁴. Muchos delegados consideraron que este anteproyecto había permitido comprender mejor la economía del posible instrumento. Habida cuenta de las enmiendas introducidas en el texto definitivo adoptado por la Conferencia (aproximadamente un 25 por ciento de modificaciones en relación con el texto inicial), el anteproyecto no parece haber coartado la libertad de los mandantes. Por poner tan sólo un ejemplo reciente, la diferencia entre el cuestionario y el texto adoptado en primera lectura del proyecto de recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos y formación es menor (10 por ciento de modificaciones en relación con el texto inicial). La advertencia de que las disposiciones del anteproyecto «no responden a ninguna intención de formular propuestas concretas acerca del nuevo instrumento» y que para evitar repeticiones se sugiere «que todo comentario de carácter sustantivo acerca de las disposiciones se haga en relación con la pregunta pertinente que contiene el cuestionario» ha sido respetada sin excepción. Parece pues, razonable considerar que esta práctica, consistente en acompañar al cuestionario «anteproyecto indicativo», podría convertirse en la norma, salvo en supuestos excepcionales, que en su caso deberá motivar la Oficina.

Optimización del rendimiento del cuestionario

12. Si bien se ha admitido generalmente que la tasa de respuesta a los cuestionarios depende de factores que en ocasiones no entran en el ámbito de competencia de la Oficina, se podría facilitar la labor de aquellos que, por distintas razones, debe responder a estos cuestionarios. Muchos miembros de la Comisión acogieron favorablemente la puesta en línea del cuestionario, y se han formulado propuestas en este sentido en el presente documento (véase párrafos 3 a 6).
13. ***La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que invite a la Oficina a aplicar siempre que proceda las prácticas indicadas en el presente documento y permita al Consejo evaluar los resultados correspondientes en un informe que presentará en una de sus reuniones posteriores.***

Ginebra, 20 de octubre de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 13.

⁴ Esta presentación de anteproyecto de texto difiere de la utilizada anteriormente para la preparación del Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), que contenía disposiciones extraídas de otros convenios internacionales del trabajo en vigor y que «debían ser incluidas en su forma actual o ser eliminadas de los instrumentos propuestos» (véase OIT: *Condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones*. CIT, 40.^a reunión, Ginebra, 1957, Informe VIII (1), pág. 66).