

Cómo se adoptan y supervisan los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo



Lo intolerable en el punto de mira: un nuevo convenio internacional para eliminar las peores formas de trabajo infantil

Cómo se adoptan y supervisan los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo¹

¿ Qué son los convenios y las recomendaciones de la OIT? Las normas de la OIT adoptan la forma de convenios y recomendaciones. Los convenios son tratados internacionales sujetos a ratificación y son vinculantes para los Estados Miembros que los ratifican. Las recomendaciones son instrumentos no vinculantes que proporcionan orientación para guiar la política y la acción nacionales. Con frecuencia se ocupan de las mismas cuestiones que los convenios. La finalidad de ambas formas es obtener un efecto concreto en las condiciones y prácticas laborales en todos los países del mundo.

¿ Cómo empieza el proceso de establecimiento de las normas? El Consejo de Administración determina si una cuestión es apropiada para el establecimiento de normas y la incluye en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) anual. Generalmente, la Conferencia examina la cuestión mediante el procedimiento de doble discusión una discusión en dos reuniones sucesivas de la CIT-salvo que, excepcionalmente, el Consejo de Administración decida hacerlo mediante el procedimiento de discusión única (es decir, en una sola reunión de la Conferencia).

¿ Qué se hace para preparar la primera discusión? La Oficina Internacional del Trabajo prepara un informe sobre la legislación y la práctica pertinentes en diversos países². Luego se envía a los gobiernos un cuestionario sobre el posible contenido de las normas, juntamente con el informe. Los gobiernos responden el cuestionario, y se les pide que para ello consulten con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estas consultas son requeridas en aquellos países que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden presentar sus respuestas por separado. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina prepara un segundo informe³ donde se resumen las respuestas, se destacan las principales cuestiones para examinadas por la Conferencia y se presenta un primer borrador de las normas internacionales del trabajo propuestas en forma de proyecto de conclusiones.

¿ Qué ocurre durante la primera discusión? Cuando se reúne la Conferencia, normalmente nombra un comité tripartito de gobiernos, empleadores y trabajadores para que examine el proyecto de conclusiones. El Comité examina el proyecto de conclusiones teniendo en cuenta las enmiendas presentadas por los delegados. El Comité adopta un informe que incluye un resumen de sus discusiones y del proyecto de conclusiones relativas a un proyecto de convenio, un proyecto de recomendación o ambos, un convenio y una recomendación. Si la Conferencia adopta el informe y las conclusiones del Comité, decide igualmente incluir esta cuestión en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia para la “segunda discusión”.

¿ Qué ocurre después de la primera discusión? La Oficina prepara un informe que contiene un texto del convenio y/o de la recomendación propuesto sobre la base de las conclusiones de la primera discusión. Este informe también puede plantear problemas o cuestiones para su examen⁴. Se envía el informe a los gobiernos, a los que nuevamente se pide que consulten con las organizaciones de trabajadores y de empleadores al formular sus respuestas. Se les pide también que hagan observaciones, propongan enmiendas o indiquen si los textos son una base satisfactoria para la discusión. En base a las respuestas recibidas, la Oficina prepara un informe final en dos partes: la primera incluye un resumen de las observaciones y de las enmiendas propuestas junto con los comentarios de la Oficina, y la segunda contiene el texto de los proyectos de convenio y/o de recomendación⁵. Esos informes se presentan a la Conferencia como base para la segunda discusión.

¿ Qué ocurre durante la segunda discusión? La Conferencia forma nuevamente un comité tripartito de gobiernos, empleadores y trabajadores para que examine el proyecto de convenio y/o de recomendación. Se repite el mismo procedimiento que en la primera discusión. El Comité examina las enmiendas y se somete a la Conferencia el(los) texto(s) en su forma adoptada por el Comité para su adopción. De conformidad con la Constitución de la OIT, para que el texto final de los proyectos de convenio y/o de recomendación sea adoptado debe recibir los dos tercios de los votos de los delegados presentes.

1 Para más detalles sobre los procedimientos para la adopción y aplicación de convenios y recomendaciones laborales internacionales, véase OIT: *Manual sobre procedimientos relativos a los Convenios y las Recomendaciones internacionales*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra Rev. 1/1995), o la página web en Internet: <http://www.ilo.org/public/spanish/50normes/index.htm>. Esta página está también disponible en francés e inglés.

2 Para el nuevo Convenio sobre el trabajo infantil, el informe fue el siguiente: OIT: *Trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira*, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998.

3 Por ejemplo, *Trabajo infantil*, Informe VI(2), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998

4 En el caso de proyecto de convenio sobre las peores formas del trabajo infantil, el informe es el siguiente: *Trabajo infantil*, Informe IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

5 Para el proyecto de convenio sobre las peores formas del trabajo infantil, véase *Trabajo infantil*, Informe IV(2A) e Informe IV(2B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999.

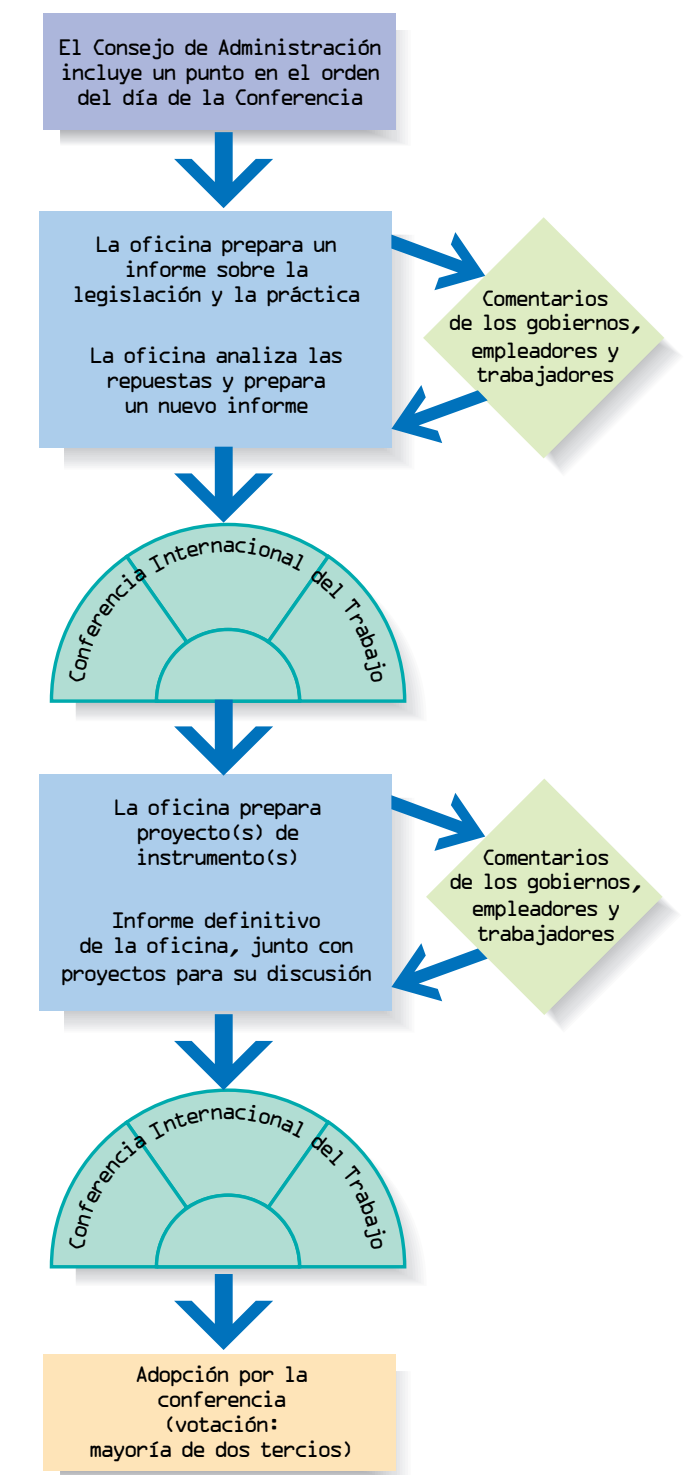
¿Qué ocurre después de la adopción de un convenio y/o de una recomendación? De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, todos los Estados Miembros tienen la obligación de someter los convenios y las recomendaciones al examen de las autoridades nacionales competentes dentro del plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, o bien, en el caso de los Estados federales o si es imposible por circunstancias excepcionales, en un plazo no superior a los 18 meses a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia. La autoridad nacional examina el convenio a la luz de su legislación y práctica nacionales y determina si lo ratifica o no en conformidad con el procedimiento nacional.

¿Cuándo entra en vigor un convenio? Un convenio debe entrar oficialmente en vigor antes de que pueda pasar a ser vinculante para el Estado que lo ratifica. El convenio contiene una disposición que establece cuándo entra en vigor. Generalmente, un convenio de la OIT entra en vigor 12 meses después del registro de su segunda ratificación. Posteriormente, el convenio entra en vigor para cada Estado que lo ratifique 12 meses después de registrar su ratificación.

¿Qué obligaciones se contraen con la ratificación de un convenio? Cuando un país ratifica un convenio de la OIT, se compromete a aplicarlo de buena fe y a someterse a la supervisión de su aplicación por la OIT.

¿Cómo se supervisa la aplicación de las normas de la OIT? La Constitución de la OIT insta a los Estados Miembros a presentar a la OIT un informe sobre las medidas adoptadas para hacer efectivos los convenios que han ratificado (artículo 22). Desde 1994, se solicitan informes bienales detallados sobre ciertos convenios ratificados, como los que tratan de los derechos humanos fundamentales. Mientras que en el caso de los demás convenios, los informes deben presentarse normalmente cada cinco años. Esos informes son examinados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

¿Qué es la Comisión de Expertos? La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones está integrada por 20 personalidades independientes de reconocido prestigio que poseen un nivel elevado de cualificación en el terreno jurídico o social y que están especializadas en cuestiones relativas a la administración y las condiciones laborales. Sus miembros son nombrados para un período de tres años, a título personal, por el Consejo de Administración de la OIT basándose en las propuestas del Director General. Su mandato puede renovarse para sucesivos períodos de tres años. La Comisión se reúne todos los años en Ginebra para examinar los informes de los gobiernos y la información de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.



¿Qué contienen los informes de los gobiernos? Los informes de los gobiernos deben determinar si la legislación y la práctica nacionales cumplen las disposiciones del convenio. Los informes deben contener información sobre las decisiones de los tribunales de justicia u otros tribunales relativas a la aplicación del convenio. Finalmente, los gobiernos deben señalar las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se han mandado copias de su informe, así como cualquier comentario recibido de estas organizaciones. El Consejo de Administración de la OIT ha aprobado un formulario para la presentación de informes para cada convenio.

Ejemplo de una observación particular relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, núm. 29, 1930.

Con respecto a la protección contra la explotación sexual, la Comisión señaló previamente que se aconsejó a todos los gobiernos de los Estados y a todas las administraciones de uniones territoriales el establecimiento de comités asesores para la erradicación de la prostitución infantil y la creación y ejecución de programas de bienestar social para la atención, protección, tratamiento, desarrollo y rehabilitación de los niños víctimas de la prostitución. Indíquese si efectivamente se han formado estos comités asesores y cuál ha sido su labor hasta el presente. La Comisión agradecerá recibir los informes que cualquiera de dichos comités pueda haber realizado describiendo sus trabajos.

¿ Las organizaciones de empleadores y de trabajadores someten informes a la Comisión de Expertos? Se deben enviar copias de los informes de los gobiernos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cuales pueden hacer comentarios que luego o bien el gobierno adjuntará a su informe o bien las organizaciones interesadas enviarán directamente a la OIT. Los comentarios de las organizaciones de empleadores o de trabajadores pueden, entre otras cosas, sugerir a la Comisión de Expertos que en respuesta solicite un informe al gobierno antes incluso del plazo de presentación del próximo.

¿ Examina otra información de Expertos? Además de los informes de los gobiernos y de los comentarios realizados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la Comisión de Expertos puede examinar la legislación, los convenios colectivos o las decisiones del tribunal de un país, las conclusiones de otros órganos de la OIT - como las comisiones de investigación o el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración -, o las conclusiones o informes de otras organizaciones de las Naciones Unidas. La Comisión de Expertos también puede examinar información proporcionada por alguna ONG si un gobierno, una organización de empleadores o una organización de trabajadores presenta un informe de dicha ONG o bien si la información suministrada por la ONG aparece en un documento de las Naciones Unidas.

¿ Qué ocurre cuando un gobierno no observa íntegramente las disposiciones de un convenio ratificado, o sus obligaciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones? Si la Comisión de Expertos tiene conocimiento de que un gobierno no observa plenamente el convenio, le dirigirá una nota destacándole las deficiencias e instándole a que tome medidas para corregirlas.

La nota de la Comisión puede adoptar la forma de observaciones o de peticiones concretas. Las observaciones se publican en su informe y se recurre a ellas en los casos más graves o prolongados de fracaso en el cumplimiento de las obligaciones, y generalmente también se utilizan cuando una organización de empleadores o de trabajadores ha enviado comentarios que requieren seguimiento sobre la aplicación del convenio ratificado. Las peticiones concretas suelen hacerse cuando se produce una discrepancia de menor importancia o cuando el gobierno no ha puesto a disposición suficiente información para permitir que la Comisión de Expertos evalúe el modo en que se aplica un convenio ratificado. Esas peticiones, junto con las observaciones que aparecen en el informe publicado de la Comisión, se enviarán al gobierno para su respuesta e irán acompañadas de la petición ordinaria de un informe sobre la aplicación del convenio respectivo.

¿ Cuál es la función de la Conferencia Internacional del Trabajo? El informe de la Comisión de Expertos se presenta en cada reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde es examinado y discutido por un Comité de la Conferencia sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (compuesto por miembros de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores). Después de su adopción por la Conferencia, el informe del Comité de la Conferencia se distribuye a los gobiernos, dirigiendo especialmente su atención a las cuestiones que deberían tener en cuenta a la hora de preparar sus próximos informes para la OIT.

¿ Existe un procedimiento para presentar reclamaciones? El artículo 26 de la Constitución de la OIT establece un procedimiento de reclamación para sostener que un Estado Miembro de la OIT no está garantizando satisfactoriamente la aplicación efectiva de un convenio de la OIT que ha ratificado. Esta reclamación puede presentarla otro Estado Miembro de la OIT que haya ratificado el mismo convenio, o cualquier delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo. El Consejo de Administración determina si hay que designar una Comisión de Investigación para examinar esa cuestión y hacer las recomendaciones oportunas. Si la reclamación afecta a la libertad sindical, puede remitirse al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. La Comisión de Expertos hace el seguimiento de las recomendaciones.

¿ Asiste la OIT a los países en la aplicación de los convenios de la OIT? La Oficina Internacional del Trabajo presta un importante apoyo a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación efectiva de los convenios. Ese apoyo puede incluir servicios de asesoramiento extraoficiales, cooperación técnica y un dispositivo de contactos directos donde existen dificultades prácticas o jurídicas importantes. Las solicitudes pueden proceder de los mandantes de la OIT o la asistencia puede proponerla la Comisión de Expertos.