

## Capítulo 5

### **Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT:**

#### **1) Introducción y reseña de ciertas obligaciones y condiciones**

El propósito definitivo del proceso de elaboración de normas es, claro está, que las normas adoptadas se acepten lo más ampliamente posible y se pongan después en ejecución. La Constitución de la OIT prevé varios procedimientos, que se completan entre sí, para vigilar el curso dado a los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Hay un procedimiento que rige la sumisión de esos «instrumentos» a las autoridades nacionales (artículo 19 de la Constitución). Hay un procedimiento para que los Estados Miembros informen sobre el estado de su legislación y de la práctica en lo que respecta a las cuestiones tratadas en los convenios que no han ratificado y en las recomendaciones (también artículo 19). Un procedimiento de fundamental importancia es el ideado para que los Estados Miembros expongan las medidas que han tomado para aplicar efectivamente los convenios que sí han ratificado (artículo 22). Hay un procedimiento para hacer examinar por el Consejo de Administración las quejas (la palabra oficial, en realidad, es «reclamaciones») presentadas por organizaciones de trabajadores o de empleadores contra los Estados Miembros que a su juicio no cumplen un convenio que han ratificado (artículos 24 y 25). Finalmente, también hay un procedimiento para hacer examinar por el Consejo – y si éste lo decide, por una comisión de encuesta nombrada por él mismo – toda queja presentada por un Estado Miembro contra otro por inobservancia de un convenio que los dos hayan ratificado. El propio Consejo puede iniciar el procedimiento si lo desea o si recibe una queja de un delegado de la Conferencia (artículo 26).

En el presente capítulo se expondrán los dos primeros procedimientos mencionados, y también se examinarán ciertas cuestiones relacionadas con la ratificación, entrada en vigor y denuncia de los convenios de la

OIT. Se añadirán algunas explicaciones sobre la situación especial en que se encuentran los Estados recién ingresados en la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo.

---

## ***Sumisión de instrumentos a las autoridades competentes***

Cuando la Conferencia adopta un convenio o recomendación, el texto del nuevo «instrumento» se envía a todos los Estados Miembros para que puedan considerar la posibilidad de aplicarlo. Una de las obligaciones más fundamentales impuestas a los gobiernos por la Constitución de la OIT es que, dentro de los doce meses siguientes o, en casos excepcionales, de los dieciocho, deben someter los convenios y recomendaciones «a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas». También deben informar después a la OIT sobre las medidas que hayan tomado al respecto y sobre las adoptadas por la autoridad o autoridades competentes. Como por lo general se necesita una ley para hacer cumplir lo dispuesto por el convenio o la recomendación, la «autoridad competente» será, en la mayoría de los casos, el parlamento, asamblea legislativa o congreso del país: a ese organismo le corresponderá decidir si las medidas «legislativas» adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo habrán de aplicarse en el territorio nacional mediante la promulgación y ejecución de leyes propias.

La situación es más complicada en los Estados federales, puesto que la constitución de esos países no siempre faculta al gobierno central para dictar leyes sobre el tema de que trate el convenio o recomendación en cuestión, porque puede ser de la competencia de las provincias, estados o cantones que juntos forman el Estado federal. También para esos casos hay un procedimiento previsto en la Constitución de la OIT. El gobierno federal debe adoptar medidas para someter el texto al poder legislativo de las respectivas unidades de la federación, dentro de un plazo de dieciocho meses, e informar al Director General de la OIT sobre el curso seguido y los resultados obtenidos. Cuando la federación está formada por muchos estados y cada uno tiene amplias facultades para dictar sus propias leyes, el trámite descrito puede resultar muy largo y complicado. Incluso puede complicarse más si algunas partes del

convenio o recomendación corresponden a la competencia federal y otras a la de cada estado o provincia.

Cada vez que el gobierno someta un convenio o recomendación a la autoridad legislativa competente, se da por descontado que indicará las medidas que juzgue oportuno tomar. Puede indicar que lo dispuesto en el instrumento ya tiene vigencia en las leyes y en los hechos del país, y que no hay problema para ratificarlo o aceptarlo; puede recomendar que se promulguen leyes para ponerlo debidamente en práctica y poderlo ratificar – si se trata de un convenio –; puede recomendar que se aplaze la cuestión de la ratificación para dar tiempo a las consultas y estudios necesarios sobre la materia, o puede recomendar que no se ratifique determinado convenio.

Una vez que ha efectuado los trámites de sumisión al poder legislativo y lo ha comunicado a la Oficina Internacional del Trabajo, el gobierno ha cumplido las obligaciones inmediatas que le corresponden cuando la Conferencia adopta un nuevo instrumento. El envío a la Oficina de una memoria sobre las medidas adoptadas se considera una parte importante del procedimiento total, puesto que esa memoria es la que permite a la OIT y a sus organismos de control asegurarse de que se respeta la obligación de someter los nuevos instrumentos a las autoridades competentes. Los aspectos sobre los cuales se desean informaciones del gobierno están claramente expuestos en un memorándum aprobado por el Consejo de Administración de la OIT y referente a la sumisión a las autoridades competentes. Entre otras cosas, el gobierno tiene que indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores ha entregado copias de su memoria a la OIT<sup>1</sup>.

Hay que señalar la distinción muy nítida que debe hacerse entre la sumisión a las autoridades competentes y la ratificación en sí. Esta aclaración es necesaria porque los gobiernos preguntan a veces por qué se los obliga a someter a sus autoridades competentes unos convenios que no tienen intención de ratificar. La respuesta, naturalmente, es que la obligación de someter los textos impuesta por la Constitución de la OIT es de carácter general y se aplica tanto a los convenios como a las recomendaciones. No lleva consigo, en cambio, la obligación de proponer que se ratifique el convenio o se acepte la recomendación: como ya se dijo, los gobiernos tienen plena libertad para proponer lo que deseen. Además, y sin tener en cuenta si la sumisión de un convenio de la OIT al órgano legislativo va acompañada o no de una propuesta de que se lo ratifique (en realidad, la sumisión es con frecuencia el primer

paso hacia la ratificación), el propósito del trámite es dar a conocer al público las disposiciones de los convenios y recomendaciones de la OIT, para que sepa lo que opina sobre importantes asuntos laborales y sociales la Conferencia Internacional del Trabajo, que no es otra cosa, valga hacer hincapié en ello, que un parlamento mundial de gobiernos, empleadores y trabajadores. Así, se puede estimular un debate público sobre esos temas, se pone a los sindicatos en condiciones de participar en ese proceso e influir en la ratificación de convenios y la aceptación de recomendaciones, y aunque el debate no culmine en leyes concretas, posiblemente ejerza una poderosa influencia sobre las actitudes y políticas nacionales.

---

## ***Memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones***

Supongamos que un gobierno ha cumplido con su obligación de someter a la autoridad o autoridades competentes unas normas de la OIT recién adoptadas, y que el país ha decidido que no sería procedente ratificar el convenio o convenios de que se trate. Hasta 1948 ahí acababan las obligaciones del gobierno frente a la Constitución de la OIT, lo que no era una feliz solución, por varios motivos: entre otras cosas, los obstáculos a la ratificación existentes en esa fecha podían desaparecer unos años después con el desarrollo económico y social, sin contar con que muchos gobiernos tienen tendencia a olvidarse sencillamente del convenio una vez que el país ha resuelto no ratificarlo<sup>2</sup>.

El mismo tipo de consideraciones había llevado en 1946 a la adopción de una enmienda a la Constitución de la OIT, que entró en vigor en 1948. La modificación (artículo 19, párrafos 5, 6 y 7) dio al Consejo de Administración la posibilidad de pedir a todos los países Miembros que informaran sobre el estado de su legislación y práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio no ratificado o en la recomendación, precisando en qué medida han puesto o se proponen poner en ejecución sus disposiciones y, en el caso de un convenio, indicando las dificultades que impiden o retrasan su ratificación. En esta forma, los gobiernos pueden reconsiderar periódicamente la posibilidad de ratificar ciertos convenios y la utilidad de inspirarse en ciertas recomendaciones.

Sería mucho pedir a los gobiernos que examinaran cada año todos los convenios no ratificados y todas las recomendaciones. El Consejo, pues, selecciona algunos. Desde 1949, la lista de los instrumentos escogidos con los fines indicados abarca una importante proporción de los existentes, con cifras superiores a 70 convenios y 50 recomendaciones.

No hay reglas fijas para pasar revista a los convenios no ratificados. Algunos se eligen con bastante frecuencia, y otros no. La decisión depende de la mayor o menor actualidad del tema y de la importancia de los cambios de circunstancias ocurridos desde la vez anterior. No obstante, el Consejo de Administración ha sido consecuente en seleccionar a intervalos frecuentes los convenios que se refieren más particularmente a los derechos humanos fundamentales. Entre 1949 y 1997, por ejemplo, el trabajo forzoso (Convenio núm. 29) volvió sobre el tapete cinco veces, la libertad sindical (Convenio núm. 87) seis veces, y el derecho de sindicación (Convenio núm. 98) seis veces.

La discriminación fue objeto de estudio cinco veces después de la adopción del convenio pertinente (núm. 111) en 1958. Además, el Consejo de Administración decidió pedir, en virtud del artículo 19 de la Constitución, el envío de memorias cuatrienales a los gobiernos de los Estados que no hubieran ratificado los Convenios sobre el trabajo forzoso (núms. 29 y 105), la libertad sindical (núms. 87 y 98), la discriminación (núms. 100 y 111) y el trabajo infantil (núm. 138).

En esa revista periódica de los convenios no ratificados y las recomendaciones, los trabajadores y los empleadores tienen un importante papel que desempeñar. Sus respectivos Grupos en el Consejo de Administración pueden influir en la elección de los instrumentos que van a ser objeto de informes y examen; a nivel nacional, las principales organizaciones empresariales y obreras tienen derecho a recibir copias de las memorias de sus gobiernos y pueden enviar observaciones sobre ellas a la OIT, y, como se verá en el capítulo siguiente, su papel no es menos importante cuando se trata de participar en los procedimientos de control instituidos por la OIT, que precisamente están destinados en gran parte a verificar si los gobiernos cumplen con su obligación de informar de diversas maneras a la Oficina.

El Consejo de Administración ha destacado a menudo la utilidad de ese tipo de informes. En efecto, da a la OIT la posibilidad de hacer el inventario de los progresos efectuados por los gobiernos en la aplicación de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, y también

sirve provechosamente para recordar a los gobiernos la existencia de tales normas; los ayuda a aclarar las dudas que puedan tener con respecto al campo de aplicación y a las exigencias de tal o cual instrumento, y por consiguiente prepara el camino a las futuras ratificaciones o por lo menos a una mejor aplicación de las disposiciones. También puede servir para mostrar las lagunas que subsistan en el cuerpo de normas internacionales del trabajo o para hacer resaltar los casos en que habría que revisar las normas existentes.

---

## ***Ratificación, entrada en vigor y denuncia de convenios***

Ahora que nos hemos familiarizado con los procedimientos que rigen la sumisión de las nuevas normas a la autoridad o autoridades competentes, y después de haber examinado los procedimientos por los que se puede hacer pasar a los convenios no ratificados y a las recomendaciones, ha llegado el momento de examinar lo que ocurre cuando las autoridades de un país deciden finalmente ratificar determinado convenio de la OIT.

---

Los **convenios** son semejantes a los tratados internacionales, aunque su campo específico es el derecho del trabajo, y pueden ser ratificados. Todo Estado Miembro que ratifica un convenio se compromete a aplicar las disposiciones del convenio de que se trate.

---

### ***Ratificación de convenios***

---

La ratificación es el acto por el cual un Estado Miembro se compromete solemnemente a aplicar las disposiciones de un convenio de la OIT tanto en sus leyes como en la práctica. El artículo 19, párrafo 5, *d*), de la Constitución de la OIT dispone que «si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de

dicho convenio». Aparte estos preceptos, la Constitución no impone ninguna modalidad especial para comunicar las ratificaciones a la OIT. Lo importante, por supuesto, es que el instrumento de ratificación indique claramente que constituye el compromiso formal contraído por el Estado de respetar determinado convenio o convenios y que esté firmado por alguien habilitado para actuar en nombre del Estado interesado.

Un aspecto que debe señalarse es que las ratificaciones no pueden ir acompañadas de reservas: en otras palabras, los gobiernos no pueden determinar por sí solos, según les parezca, cuáles son los artículos del convenio que se comprometen a aplicar. En cambio, hay convenios que prevén ciertas exclusiones, excepciones u opciones. A menudo especifican también que si el Estado desea acogerse a esas cláusulas de excepción, debe notificarlo en una declaración formulada al mismo tiempo que la ratificación.

El Director General de la OIT, al recibir las ratificaciones de los convenios, las registra y las comunica a todos los Estados Miembros de la Organización y, asimismo, al Secretario General de las Naciones Unidas.

## ***Entrada en vigor de convenios***

---

Para que un convenio pueda obligar al Estado que lo ratificó, tiene que haber entrado oficialmente en vigor. Lo corriente cuando se trata de convenios de la OIT es que prevean que entrarán en vigor doce meses después de la fecha en que se haya registrado la segunda ratificación, y posteriormente, para cada Miembro que lo ratifique, doce meses después de su propia ratificación. Para dar un ejemplo: el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), recibió su primera ratificación el 15 de febrero de 1977 y la segunda el 16 de mayo, de modo que entró formalmente en vigor el 16 de mayo de 1978. Las ratificaciones registradas después del 16 de mayo de 1977 surtieron efecto doce meses después de la fecha en que fueron registradas<sup>3</sup>.

## ***Denuncia de convenios***

---

Cada convenio de la OIT contiene un artículo que indica las condiciones en las cuales los Estados que lo hayan ratificado podrán denunciarlo posteriormente, es decir, declarar que ya no desean estar obligados a respetarlo. Si se trata de convenios adoptados después de 1928, por lo

general se autoriza esa retractación a intervalos de diez años a partir de la fecha en que el convenio entró por primera vez en vigor.

Muy a menudo, las denuncias se deben al hecho de que los Estados concernidos han ratificado un convenio revisado y más al día sobre el mismo tema. Sin embargo, también ha habido casos en que el convenio fue denunciado sencillamente porque el Estado, por alguna razón, consideró que no podía aplicarlo (o seguirlo aplicando) o porque juzgó que el convenio ya no concordaba con sus opiniones o intereses.

Esas retractaciones han sido escasas: 80 (hasta el 1.º de enero de 1997) de un total de ratificaciones que actualmente pasan de 6 400. No obstante, el Consejo de Administración ha manifestado su preocupación al respecto y ha declarado que, cuando un gobierno proyecte denunciar un convenio, sería de desear que antes de decidirse consultara debidamente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores acerca de los problemas con que haya tropezado y de las medidas para resolverlos. He ahí un ejemplo más de la importancia del papel que han de desempeñar las organizaciones de trabajadores en las actividades normativas de la OIT<sup>4</sup>.

---

## ***Nuevos Estados Miembros***

Antes de concluir este capítulo habría que decir algunas palabras sobre la situación en que están los Estados recién admitidos en la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo.

El nuevo Estado Miembro debe aceptar formalmente las obligaciones de la Constitución de la OIT; se considera que entre ellas va comprendida la de respetar ciertos principios fundamentales, como la libertad sindical y la ausencia de discriminación. Queda por ver qué ocurre con el acervo de convenios y recomendaciones adoptados por la OIT antes de que ingresara ese Miembro.

Sería una ilusión pensar que un nuevo Estado va a lanzarse inmediatamente a examinar todos los textos, junto con un programa íntegro de futuras leyes, lo que puede llevar varios años, dejando tal vez a un lado muchos otros asuntos importantes. En realidad, el problema casi nunca resulta tan grave. Tratándose de antiguos territorios coloniales, es casi seguro que cierto número de convenios de la OIT ya se aplicaban en



ellos a raíz del procedimiento especial previsto en la Constitución de la OIT para los «territorios no metropolitanos»<sup>5</sup>.

Conforme a este procedimiento, los Estados Miembros están obligados a formular una declaración, con respecto a cada convenio que ratifiquen, indicando en qué medida se obligan a hacerlo cumplir en cada uno de los territorios no metropolitanos que dependan de ellos. Si son territorios con autonomía interna, la decisión de formular una «declaración de aplicación» corresponde al gobierno del territorio mismo, y el Estado Miembro comunica en su nombre la declaración formal. La declaración de aplicación puede prever las modificaciones de las disposiciones del convenio que resulten necesarias para adaptarlo a las condiciones locales.

Si se trata de nuevos Estados Miembros cuyo territorio formaba antes parte del territorio de otro Estado Miembro de la OIT, se efectúa un examen de los convenios que continuarán siendo vinculantes en virtud de una *sucesión de Estado*, y de los otros convenios que el nuevo Estado Miembro desea continuar aplicando y ratificar en tanto que Estado independiente, al adherirse a la OIT.

En general, para ambos casos, hay un conjunto básico de convenios que han sido antes aplicables, y el nuevo Estado Miembro suele comprometerse con los mismos convenios, en la medida en que aún continúen teniendo relevancia. Así, antiguos territorios coloniales (como, por ejemplo Namibia) o Estados a los que previamente se había considerado parte de la ex Unión Soviética (como, por ejemplo, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Letonia, Lituania o Ucrania) o Estados como la República Checa, Croacia y Eslovenia, por ejemplo, han alcanzado o recobrado su independencia y su adhesión a la OIT con sólidas bases en cuanto a normas internacionales del trabajo.

## Notas

<sup>1</sup> El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), ha extendido apreciablemente la participación de los empleadores y los trabajadores en el procedimiento de sumisión al imponer (artículo 5, 1, b)) las consultas tripartitas sobre «las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo».

<sup>2</sup> Es la principal razón de que el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), disponga (artículo 5, 1, c)) que uno de los objetos de las consultas es «el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual».

<sup>3</sup> Ciertos convenios, como algunos de los aplicables a los marinos, exigen un número más elevado de ratificaciones antes de entrar en vigor por primera vez.

<sup>4</sup> Todo Estado que haya ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), tendrá la obligación solemne de consultar a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores sobre «las propuestas de denuncia de convenios ratificados» (artículo 5, 1, e)).

<sup>5</sup> Dicho procedimiento está fijado por el artículo 35 de la Constitución. En 1964, la Conferencia adoptó una enmienda a la Constitución, que aún no ha entrado en vigor: prevé la supresión del artículo 35 y la sustitución, en el artículo 19, de las disposiciones que se refieren a la aceptación de los convenios con respecto a los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado Miembro.

### ***Temas de discusión***

1. Exponga las obligaciones de los Estados Miembros de la OIT con respecto a la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes.
2. ¿Qué papel pueden desempeñar las organizaciones de trabajadores en estos procedimientos?
3. ¿Cuál es la finalidad del envío de informaciones sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones, y qué importancia reviste esta operación para los trabajadores?
4. ¿Cuáles son los efectos de una ratificación?
5. Describa el papel que puede incumbir a las organizaciones de trabajadores en caso de denuncia de convenios.
6. ¿Cuál es la situación de los Estados recientemente independientes en lo que concierne a la aplicación de los convenios?

### ***Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema***

Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 91-99.