



DECIMOTERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Informes de la Comisión de Cuestiones
Jurídicas y Normas Internacionales
del Trabajo****Primer informe: Cuestiones jurídicas****Índice**

	<i>Página</i>
I. Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo: disposiciones prácticas para el examen, en la 91. ^a reunión (junio de 2003) de la Conferencia, del Informe Global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	1
II. Otras cuestiones jurídicas.....	2
III. El cometido de la Comisión de Verificación de Poderes	4
IV. Posibles mejoras en las actividades normativas de la OIT.....	5

Anexos

I. Medidas especiales para la discusión del Informe Global en el marco del seguimiento de la Declaración en la 91. ^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo	13
II. Acuerdo de Cooperación entre el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	14

1. La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (Comisión LILS) se reunió los días 19 y 20 de marzo de 2003. Su Mesa estuvo compuesta de la forma siguiente:

Presidente: Sr. G. Corres (Gobierno, Argentina)

Vicepresidente empleador: Sr. B. Boisson

Vicepresidente trabajador: Sr. U. Edström

2. A fin de facilitar el trabajo de la Comisión, el Presidente propuso abordar en primer lugar el debate de los dos puntos que requerían decisiones concretas, antes de proceder al debate preliminar de las demás cuestiones.

I. Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo: disposiciones prácticas para el examen, en la 91.^a reunión (junio de 2003) de la Conferencia, del Informe Global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Segundo punto del orden del día)

3. La Comisión tuvo ante sí un documento¹ en el que se proponía aplicar nuevamente en la 91.^a reunión de la Conferencia las medidas especiales para el examen del Informe Global adoptadas por la 90.^a reunión de la Conferencia.
4. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la propuesta de volver a utilizar para la discusión del Informe Global en la reunión de junio de 2003 las medidas que se habían aplicado en la 90.^a reunión de la Conferencia. Con todo, hicieron hincapié en que había que adoptar medidas para conseguir que en esta oportunidad tuviese lugar un intercambio de opiniones interactivo, y no una simple sucesión de declaraciones. Asimismo, los miembros empleadores deseaban invitar a la Oficina a seguir examinando las posibilidades de mejorar aún más el debate con iniciativas imaginativas e innovadoras, a fin de propiciar un entorno de diálogo que redundase en la definición de los campos en que la OIT podría mejorar la cooperación técnica y el seguimiento de la Declaración.
5. Los miembros trabajadores manifestaron que apoyaban la propuesta de seguir utilizando en la 91.^a reunión de la Conferencia las medidas especiales para el examen del Informe Global.
6. Los representantes de los Gobiernos de Noruega, Japón, Estados Unidos, Italia y la India apoyaron la propuesta de seguir utilizando las medidas especiales transitorias. No obstante, el representante del Gobierno del Japón previno que estas medidas no debían convertirse en otro mecanismo de control. Por su parte, el representante del Gobierno de Estados Unidos acotó que después de la 91.^a reunión de la Conferencia el Consejo de Administración debería revisar su mecanismo de seguimiento de la Declaración de la OIT

¹ Documento GB.286/LILS/2.

relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y determinar si las mejoras estaban garantizadas.

7. El representante del Gobierno de Nigeria, hablando en nombre del grupo gubernamental africano, respaldó la propuesta e insistió en que el Informe Global seguía siendo una necesidad en su calidad de método para definir sucintamente los campos en que era preciso prestar cooperación técnica.
8. Tras suscribir la declaración hecha en nombre del grupo gubernamental africano, el representante del Gobierno de la Jamahiriya Arabe Libia insistió en que paralelamente al examen del Informe Global en sesiones especiales debía considerarse la posibilidad de efectuar una evaluación de los procedimientos y análisis de los logros objetivos de la cooperación técnica.
9. *Por consiguiente, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que invite a la Conferencia a adoptar, en su 91.ª reunión, las medidas especiales de carácter transitorio que figuran en el anexo I para el examen del Informe Global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.*

II. Otras cuestiones jurídicas (Cuarto punto del orden del día)

a) Acuerdo de Cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)

10. La Comisión tuvo ante sí un proyecto de Acuerdo de Cooperación² entre la Organización Internacional del Trabajo y el PARLATINO, que tiene por objeto fortalecer la cooperación en América Latina mediante la celebración de consultas, el intercambio de información, la representación mutua en reuniones y el estudio de campos de cooperación posible.
11. Los miembros empleadores indicaron que, si bien eran partidarios de mejorar la sinergia entre la OIT y el PARLATINO y aprobaban el proyecto de Acuerdo de Cooperación, abrigaban algunas preocupaciones en cuanto a sus consecuencias políticas, en particular las que se derivaban de la no participación de los mandantes tripartitos en la concepción del proyecto.
12. Los miembros trabajadores manifestaron que apoyaban la propuesta de Acuerdo de Cooperación. No obstante, esperaban que cuando se celebrasen consultas y se estableciesen contactos se previese, al menos ocasionalmente, la participación de representaciones tripartitas y se sometiesen informes periódicos al Consejo de Administración. También manifestaron el deseo de disponer de una lista de todos los acuerdos de cooperación suscritos entre la OIT y otras organizaciones internacionales.
13. El representante del Gobierno de Argentina, hablando en nombre del grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), acogió favorablemente el proyecto de Acuerdo de

² Documento GB.286/LILS/4/1.

Cooperación entre la OIT y el PARLATINO. Al respecto, observó que las dos instituciones cumplían funciones complementarias, y que el Acuerdo iba a servir de base para mejorar la comprensión mutua, incrementar la eficiencia de las organizaciones y, en particular, facilitar la incorporación de las normas internacionales del trabajo a las legislaciones nacionales.

14. El representante del Gobierno de Nigeria, hablando en nombre del grupo gubernamental africano, indicó que apoyaba el Acuerdo de Cooperación.
15. Respondiendo a los comentarios que se habían hecho, el Director Ejecutivo del Sector de Normas y de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo dio garantías a la Comisión de que en el contexto de las reuniones conjuntas previstas en el Acuerdo de Cooperación, en su artículo 4.3, se iba a asegurar una representación tripartita. En cuanto a la lista de los acuerdos de cooperación, el Director Ejecutivo informó a la Comisión de que dicha lista (y el contenido de los acuerdos) estaba disponible y se actualizaba periódicamente en el sitio Web de la Oficina del Consejero Jurídico³.
16. *La Comisión recomienda al Consejo de Administración que apruebe el texto del proyecto de Acuerdo de Cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), que figura en el anexo II, y que autorice al Director General (o a su representante) a firmarlo en representación de la OIT.*

b) Acuerdo de cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Interamericano de Desarrollo

17. Se informó a la Comisión⁴ que seguían en curso las negociaciones sobre un acuerdo de cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Interamericano de Desarrollo, y que tan pronto como se conociesen los resultados de las negociaciones, éstos se notificarían a la Comisión.
18. Los miembros empleadores indicaron que la falta de un documento sustantivo sobre los objetivos de tal acuerdo de cooperación confirmaba su preocupación en el sentido de que no tendrían la oportunidad de manifestar sus puntos de vista sobre la orientación potencial de un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo o con otras organizaciones.
19. Los miembros trabajadores manifestaron su confianza en que la Oficina actuase de acuerdo con su mandato, e indicaron que esperaban con interés la posibilidad de debatir sobre esta materia cuando se conociesen los resultados de las negociaciones.
20. El representante del Gobierno de la India advirtió que había que actuar con prudencia e insistió en que el proyecto definitivo fuese sometido al Consejo de Administración.
21. Respondiendo a las preocupaciones planteadas, el Consejero Jurídico recordó que los textos presentados a la Comisión eran proyectos. La finalidad de su presentación era precisamente dar a los mandantes tripartitos una oportunidad de manifestar sus puntos de

³ En la dirección <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg>>.

⁴ Documento GB.286/LILS/4/2.

vista sobre la sustancia y la forma de la cooperación prevista, antes de autorizar al Director General a suscribir dichos acuerdos de cooperación en nombre de la Organización.

III. El cometido de la Comisión de Verificación de Poderes

(Tercer punto del orden del día)

22. La Comisión tuvo ante sí un documento⁵ que respondía a la solicitud presentada al Consejo de Administración por la Comisión de Verificación de Poderes en la 90.^a reunión de la Conferencia para que examinara urgentemente la cuestión de la eficacia del dispositivo en cuyo marco debía ejercer su mandato.
23. Los miembros empleadores valoraron positivamente el documento, por considerar que explicaba claramente un tema tan complejo y establecía un marco de posibles soluciones a las situaciones que la Comisión de Verificación de Poderes no siempre estaba en condiciones de resolver satisfactoriamente. Consideraban que tanto la eficacia del procedimiento como la rapidez del resultado eran elementos a tener en cuenta. Aunque las posibilidades previstas en el documento de la Oficina merecían analizarse de nuevo, algunas planteaban una serie de dudas. Por ejemplo, la solución constitucional requeriría un proceso demasiado largo; la solución de que la Comisión de Verificación de Poderes pudiera incoar investigaciones, podría invadir el ámbito de responsabilidades de otros órganos competentes, y la propuesta de remitir ciertos casos al Comité de Libertad Sindical, aumentaría su ya de por sí pesada carga de trabajo. Sería más apropiado adaptar los medios de acción existentes, como se señalaba en los párrafos 31 a 34 del documento. Al mismo tiempo, también se podrían prever otras medidas, como por ejemplo, dar a conocer mejor la labor de la Comisión de Verificación de Poderes a través de una mayor divulgación de sus actuaciones y resultados durante la Conferencia. Los miembros empleadores estimaban que la Comisión de Verificación de Poderes sería más efectiva si se fomentasen más los planteamientos consensuales y pragmáticos que los puramente legalistas.
24. Los miembros trabajadores, recordando la solicitud presentada en la 90.^a reunión de la Conferencia, hicieron hincapié en que únicamente los delegados designados de conformidad con los requisitos constitucionales garantizaban el funcionamiento tripartito de la Conferencia, ya que de esa manera se aseguraba que las opiniones de los Grupos estaban convenientemente representadas. No obstante, reconocían los obstáculos prácticos y de procedimiento a que se enfrentaba la Comisión de Verificación de Poderes cuando deseaba tomar medidas para invalidar los poderes de un delegado trabajador. La invalidación de un delegado no gubernamental privaría al otro delegado no gubernamental de su derecho a voto, y no afectaría a los derechos de voto del Gobierno. Es más, el delegado cuyos poderes eran cuestionados conservaba sus derechos, mientras no se tomase una decisión en firme sobre la invalidación, decisión que normalmente se tomaba al final de la Conferencia. Además, lamentaban que la Comisión de Verificación de Poderes tuviera que volver a comenzar su labor a cada reunión de la Conferencia. Habida cuenta de que la propuesta constitucional podía tropezar con obstáculos políticos y prácticos, proponían realizar un examen detallado de las propuestas no constitucionales en la reunión del Consejo de Administración de noviembre. Este nuevo examen no debería limitarse a adaptar los medios de acción existentes, sino más bien a reforzar las funciones de control y supervisión de la Comisión de Verificación de Poderes. Con tal fin, se podría enmendar el

⁵ Documento GB.286/LILS/3.

Reglamento y así posibilitar a la Comisión a incoar una investigación en caso de violaciones reiteradas, establecer un mecanismo de remisión de casos al Comité de Libertad Sindical o conceder a la Comisión de Verificación de Poderes la responsabilidad de examinar las apelaciones derivadas del no registro de un delegado en las comisiones de la Conferencia por parte de un grupo.

25. El representante del Gobierno de Nigeria, en nombre del grupo africano, y los representantes de Bahamas, Canadá, Francia, México y los Estados Unidos estuvieron de acuerdo en que se presentase un examen detallado de las soluciones no constitucionales mencionadas en el documento de la Oficina a la Comisión para su examen en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2003. Asimismo, compartía la opinión de que el tripartismo era crucial para el buen funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo.
26. Los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos y Canadá, reconocieron la falta de sanciones a los gobiernos que no cumplían sus obligaciones constitucionales en ese sentido y señalaron la necesidad de que la Oficina examinase nuevos mecanismos para aumentar la responsabilidad de los gobiernos.
27. El representante del Gobierno de Noruega, aunque estuvo de acuerdo con la propuesta de examinar las soluciones no constitucionales, añadió que los delegados debían ser auténticos miembros de sus respectivos grupos y ser designados con el acuerdo pleno de las organizaciones más representativas. El orador destacó que de las 700 protestas que había recibido la Comisión de Verificación de Poderes, la invalidación sólo se había propuesto en 12 de ellas.
28. El representante del Gobierno de la Federación de Rusia, aunque apoyaba un nuevo examen de las soluciones no constitucionales, señaló que quizás habría que examinar el funcionamiento de la Comisión de Verificación de Poderes para asegurarse de que desempeñaba la función ecuaníme que de ella se esperaba. Además, expresó su preocupación por el hecho de que si la Comisión de Verificación de Poderes comenzaba sus propias investigaciones antes de recibir una protesta o queja, y sin establecer ningún procedimiento específico, podría aumentar la politización.
29. El representante del Gobierno de la India manifestó que cualquier examen detallado que se realizase debería limitarse únicamente a adaptar los medios de acción existentes.
30. *En consecuencia, la Comisión recomienda al Consejo de Administración que solicite a la Oficina la elaboración de un documento para su 288.ª reunión (noviembre de 2003).*

IV. Posibles mejoras en las actividades normativas de la OIT (Primer punto del orden del día)

a) La elaboración de convenios internacionales del trabajo: cuestionario y guía para su correcta redacción

31. La Comisión examinó un documento de la Oficina que contenía varias propuestas sobre la preparación de los convenios internacionales del trabajo, en particular sobre el papel del

cuestionario previsto en los artículos 38 y 39 del Reglamento de la Conferencia y la posibilidad de adoptar una guía para su correcta redacción⁶.

Cuestionario

- 32.** Los miembros trabajadores declararon que, en términos generales, estaban a favor de las propuestas formuladas en el documento. En cuanto a las respuestas de los Estados Miembros a los cuestionarios, subrayaron que correspondía a los gobiernos celebrar consultas completas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas de sus países. En todo caso, estas consultas eran facilitadas por los procedimientos establecidos de conformidad con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), en particular cuando existía un comité tripartito. Además, sería conveniente que los cuestionarios fueran enviados directamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que éstas no dependieran de la buena voluntad del Gobierno. Por otra parte, habida cuenta de las dificultades que tenían los Miembros para responder a los cuestionarios, la Organización debería movilizar los recursos necesarios para ayudar, a través de las oficinas exteriores, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a reforzar su capacidad de respuesta. Habría que conservar y aprovechar, en función del tema de que se trataba, todas las posibilidades indicadas en el párrafo 17 del documento (discusión general, discusión en el marco de un enfoque integrado, conferencia o reunión técnica preparatoria), teniendo presente que las conferencias o reuniones preparatorias requerían recursos complementarios que habría que tener en cuenta en el Programa y Presupuesto. Los miembros trabajadores subrayaron que ninguna de las propuestas debería prolongar el proceso normativo. Expresaron renuencia ante la opción que consistía en suscitar reacciones de los Miembros exclusivamente a partir de un proyecto de instrumento, y preferían que el cuestionario fuera acompañado de un «modelo» del instrumento. Por último, aprobaron las propuestas contenidas en los párrafos 34 y 35 del documento y la propuesta de continuar la discusión en la próxima reunión del Consejo de Administración.
- 33.** Los miembros empleadores también deseaban proseguir la discusión sobre este tema. A su juicio, los cuestionarios eran generalmente demasiado largos y detallados y no permitían una suficiente flexibilidad. Habida cuenta de la necesidad de obtener informaciones sobre una base universal, se mostraron preocupados por la baja tasa de respuestas a los cuestionarios, en particular por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que no siempre eran consultados por los gobiernos. Teniendo en cuenta que ciertos proyectos de convenio, a pesar de ello, habían obtenido tasas de respuestas más elevadas, se preguntaban por qué se proponían proyectos de convenio que suscitaban pocas respuestas. Además, aprobaron las diferentes posibilidades indicadas en el párrafo 17 del documento, incluida la posibilidad de que las directrices sobre el cuestionario surgieran de una discusión preliminar. En ese momento, no se podía aceptar la sugerencia de que esto se haría en el caso del enfoque integrado en materia de seguridad y salud en el trabajo, tema que ha de abordarse en una discusión de la 91.^a reunión (junio de 2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por último, los miembros empleadores se opusieron a la idea de que se pudiera suprimir el cuestionario, pero aceptaron la idea de que pudiera consultarse por línea.
- 34.** Hubo varias declaraciones en relación con el cuestionario. Fueron formuladas por el Gobierno de los Estados Unidos, en nombre de los gobiernos de los países industrializados de economía de mercado (PIEM), el Gobierno de la Argentina, en nombre del grupo de los

⁶ Documento GB.286/LILS/1/1.

Países de América Latina y del Caribe (GRULAC), el Gobierno de Nigeria, en nombre del grupo de Africa, y los Gobiernos de la India, Noruega, Nueva Zelandia y la República Dominicana. Todos aprobaron los puntos que requieren decisión (párrafos 36 y 43 del documento de la Oficina).

- 35.** El representante del Gobierno de los Estados Unidos consideró que el cuestionario constituía un instrumento eficaz y que no era necesario reemplazarlo, sino simplemente afinarlo. Los cuestionarios deberían determinar claramente los objetivos de la norma propuesta, evitando a la vez ser demasiado detallados o tener un carácter muy obligatorio, a fin de que la Conferencia pudiera decidir la forma y el contenido del instrumento. Los representantes de los Gobiernos de Nigeria y Noruega recordaron que todo nuevo instrumento debía ser útil, realista y, en el caso de un convenio, ratificable. Consideraban que actualmente los cuestionarios eran demasiado detallados, lo cual podía dar lugar a respuestas ambiguas. A juicio del representante del Gobierno de Noruega, los instrumentos adoptados en los diez últimos años habían registrado pocas ratificaciones porque eran demasiado detallados y no se limitaban a enunciar principios. Los representantes de los Gobiernos de la Argentina y la India deseaban que el procedimiento de elaboración de normas se simplificara, para hacerlo más eficaz y moderno, y el representante del Gobierno de la Argentina estimaba que ello no requeriría una modificación de la Constitución o del Reglamento de la Conferencia. Según la representante de Nueva Zelandia, era conveniente encontrar un equilibrio entre la necesidad de información de la Oficina y los medios que los gobiernos podían utilizar para proporcionarla. A este respecto, los representantes de los Gobiernos de la Argentina y la República Dominicana insistieron en la importancia de la ayuda técnica proporcionada por la Oficina, en particular la formación destinada a los funcionarios nacionales encargados de responder a los cuestionarios.
- 36.** Los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos y la Argentina, respaldados por los representantes de los Gobiernos de Noruega y Nueva Zelandia, insistieron en la importancia de buscar el consenso tripartito en la fase de preparación de una norma. El representante del Gobierno de los Estados Unidos alentó a la Oficina a que siguiera recurriendo a la técnica de las consultas informales, que se había utilizado con éxito anteriormente. Precisó también que aprobaba el recurso a una discusión general para mejorar la preparación de nuevas normas, a condición de que fuera seguida de un procedimiento de discusión simple en la Conferencia. Las discusiones en la Conferencia podrían ir precedidas también de una discusión general en el Consejo de Administración o en una de sus comisiones. Se esperaba — como había indicado el representante del Gobierno de Nigeria — que el enfoque integrado ayudaría a la preparación de las normas y permitiría en particular la redacción de cuestionarios más precisos. El grupo de los PIEM no estaba a favor de que: se convocaran conferencias técnicas preparatorias, el Consejo de Administración elaborara instrumentos ni se suprimiera el cuestionario para iniciar negociaciones sobre la base del texto preparado por la Oficina. La convocación por el Consejo de Administración de reuniones técnicas especiales menos formales era una opción que se podía considerar si el tema lo permitía, pero no debía convertirse en la regla.
- 37.** El Consejero Jurídico deseaba tranquilizar al Grupo de los Trabajadores aclarándoles que no se trataba en caso alguno de prolongar el proceso normativo, sino simplemente de evitar que un tema fuera inscrito en el orden del día de la Conferencia sin antes haber celebrado consultas suficientes y se iniciara un proceso que no pudiera detenerse y diera lugar a un fracaso en la Conferencia, como se produjo en el caso del trabajo en régimen de subcontratación. En cuanto a la tasa de respuestas a los cuestionarios, ésta no estaba disminuyendo, sino que variaba de un tema a otro. Parecían plantearse dificultades particulares cuando un tema incumbía a ministerios distintos del ministerio de trabajo. Por otra parte, se observaba que las respuestas provenían en general de los mismos Miembros, muchos de los cuales no eran países industrializados. Como se indicaba en el documento,

la Oficina podría aportar sus recursos a las regiones para dar asistencia técnica al personal de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores encargados de contestar los cuestionarios. En cuanto al párrafo 24 del documento, el Consejero Jurídico precisó que la posibilidad de formular directrices para la redacción de los cuestionarios a partir del enfoque integrado en materia de seguridad y salud en el trabajo no era más que una eventualidad.

38. Por último, los miembros trabajadores desearon precisar que, a su juicio, contrariamente a lo que se había sugerido en el curso de la discusión, los cuestionarios actuales no siempre eran demasiado complicados, ya que algunas cuestiones, por su propia naturaleza, requerían cierto nivel de detalle.

Guía de buenas prácticas de redacción

39. Los miembros trabajadores estaban a favor de la adopción de una guía de buenas prácticas de redacción, a condición de que fuera adoptada primero por un grupo tripartito de expertos, tras celebrar las consultas oportunas con los respectivos grupos, y antes de ser sometida al Consejo de Administración.
40. Habiendo indicado que en el texto francés del documento de la Oficina a veces se utilizaba la palabra «recueil» (guía), y a veces «code» (código), los miembros empleadores precisaron que debía tratarse de una herramienta flexible y no obligatoria y que convendría llamarla «guía» o «manual».
41. Los representantes del grupo de los PIEM, de la India y de Noruega, respaldaron de manera expresa la propuesta relativa a la guía de buenas prácticas de redacción, pero pidieron a la vez una evaluación de los costos de su elaboración. El representante del Gobierno de la India deseaba que todo proyecto de guía fuera distribuido a los Miembros antes de ser examinado.
42. El Consejero Jurídico confirmó que, independientemente del nombre que se le diera, el texto previsto no sería de carácter obligatorio, sino simplemente indicativo para casos de duda acerca de una cuestión de redacción o de traducción en una comisión técnica o en una comisión de redacción.
43. ***La Comisión recomienda, por consiguiente, al Consejo de Administración que invite a la Oficina a presentarle, en su 288.ª reunión (noviembre de 2003):***
- a) *propuestas relativas al cuestionario elaboradas a la luz de las discusiones celebradas, y*
 - b) *un documento relativo al contenido eventual de una guía de buenas prácticas de redacción para los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como una evaluación del costo de elaboración de la guía.*

b) Disposiciones finales de los convenios internacionales del trabajo

44. La Comisión tuvo ante sí un documento de la Oficina relativo a las disposiciones finales de los convenios internacionales del trabajo en el que se indicaban ciertas posibilidades de modificación de las disposiciones finales tipo utilizadas actualmente⁷.

Adopción de disposiciones finales

45. Los miembros empleadores consideraron que las comisiones técnicas debían desempeñar plenamente su función en cuanto respecta a la adopción de las disposiciones finales. Dichas comisiones tenían la posibilidad de remitir ciertas cuestiones al Comité de Redacción y podían también expresar su preferencia en cuanto a las disposiciones finales del convenio en curso de discusión. El aspecto fundamental no era tanto la coherencia del sistema normativo, planteado en el documento para justificar el cometido del Comité de Redacción de la Conferencia respecto de la adopción de las disposiciones finales, como la pertinencia de cada convenio. Dado que las disposiciones finales tipo no eran inmutables, convendría indicar claramente a las comisiones técnicas cuáles eran sus responsabilidades en la materia y las posibilidades que existían en ese sentido.
46. El representante del Gobierno de la Federación de Rusia apoyó esta postura pues estimaba que las comisiones técnicas deberían ser más activas en materia de cláusulas finales e introducir las modificaciones que consideraran necesarias.
47. El Consejero Jurídico consideró necesario precisar la función del Comité de Redacción de la Conferencia. Explicó que, desde siempre, corresponde a éste último añadir las disposiciones finales al final de cada convenio, a reserva de toda instrucción que podrían darle la comisión técnica o la comisión de la Conferencia. Si la comisión de la Conferencia diera instrucciones precisas acerca de disposiciones de las cláusulas finales que podrían modificarse, como en el caso de ciertos convenios sobre trabajo marítimo, el Comité de Redacción tendría la obligación de seguir estas instrucciones. El hecho de que el Comité de Redacción tuviera la responsabilidad de la redacción precisa de las disposiciones finales permitía garantizar una coherencia entre éstas y las disposiciones correspondientes de otros convenios.

Disposiciones tipo relativas a la entrada en vigor de un convenio

48. Dado que las cuestiones relativas a la entrada en vigor y la denuncia de convenios ya habían sido objeto de discusiones en el pasado, los miembros trabajadores señalaron que aún no estaban convencidos de las ventajas de eventuales cambios. El número mínimo de dos ratificaciones necesarias para la entrada en vigor permitía que los trabajadores de los países dispuestos a proceder a la ratificación se beneficiasen lo más rápidamente posible de la protección ofrecida por el convenio. El argumento a favor de un nivel mínimo más elevado basado en la competencia entre Estados no era compatible con este objetivo y carecía de credibilidad. La comparación con la práctica en la materia de otras organizaciones internacionales no se justificaba dado que éstas no utilizaban un procedimiento de adopción de convenios comparable al de la OIT, que se caracterizaba en particular por la doble discusión y la adopción por mayoría cualificada. Por último, el

⁷ Documento GB.286/LILS/1/2.

plazo para la entrada en vigor debería mantenerse en doce meses para dejar a los Miembros el tiempo suficiente para adaptar su legislación a las disposiciones del convenio.

49. Por su parte, los miembros empleadores consideraron que, dado que el nivel mínimo de dos ratificaciones había sido adoptado en 1928, época en la cual la Organización contaba con 55 Miembros, correspondería actualmente aumentar ese número, por ejemplo, proporcionalmente al aumento de los Estados Miembros.
50. El representante del Gobierno de los Estados Unidos, en nombre de los PIEM, compartía este punto de vista y declaró que en general estaba satisfecho con las disposiciones finales actuales. El representante del Gobierno de la Federación de Rusia también compartía esta opinión y consideraba que era prematuro aplicar los mecanismos de control de la OIT después de dos ratificaciones. El representante del Gobierno de los Estados Unidos consideró además, que un convenio que no hubiese entrado en vigor después de un cierto tiempo debería ser sometido a la atención del Consejo de Administración a fin de que éste pudiese, llegado el caso, proponer medidas apropiadas, como por ejemplo una campaña promocional o un Estudio general que permitiera determinar los problemas.
51. El representante del Gobierno de la Argentina, en nombre del GRULAC, señaló que estaba a favor de mantener el nivel mínimo actual de dos ratificaciones, pues permitía que los trabajadores interesados se beneficiasen rápidamente de la protección del convenio. Sin embargo, con el fin de favorecer una mayor universalidad de los convenios, sugirió que se explorara la posibilidad de no considerar «efectiva» la entrada en vigor de un convenio para la Organización sino cuando un cierto número de Miembros (por ejemplo dos) provenientes de cada una de las regiones de la OIT lo hubiesen ratificado. En tal caso, los mecanismos de control (artículos 22, 24 y 26 de la Constitución) sólo se aplicarían para los convenios que hubiesen cumplido esta condición y, por consiguiente, el examen de su aplicación tendría un carácter más universal.

Disposiciones tipo relativas a la denuncia de un convenio

52. Los miembros trabajadores expresaron el deseo de que se mantuviese el sistema actual que comprendía períodos de validez de diez años entre «las ventanas» de denuncia de un convenio. Consideraron que no había motivos para facilitar la denuncia, puesto que el número de denuncias «puras» había sido relativamente bajo en el curso de la historia de la Organización (116 con respecto a 7.108 ratificaciones registradas). Recordaron que los Miembros debían consultar a los interlocutores sociales cuando tenían la intención de denunciar un convenio. Asimismo, recordaron la solicitud que habían presentado en noviembre de 2002 de que, en caso de denuncia «pura», los Estados Miembros deberían indicar en sus memorias toda opinión divergente de los interlocutores sociales. En su opinión, la denuncia debería ser decidida por la misma autoridad que decidía la ratificación. Una individualización de los plazos de denuncia no era aceptable dado que no permitía apreciar los problemas encontrados en el curso de la aplicación del convenio en la misma época, así como tampoco formular propuestas para aportar soluciones. Asimismo, la posibilidad de suspender las disposiciones de un convenio debería rechazarse, pues facilitaría la no aplicación de un convenio sin consultas con los interlocutores sociales.
53. Los miembros empleadores consideraron que, si bien la existencia de un período de validez inicial parecía lógico, los períodos de validez subsiguientes eran demasiado largos, como lo habían demostrado las dificultades que habían enfrentado un cierto número de Estados Miembros respecto de la aplicación del Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89). Se trataba de un problema real que requería la celebración de consultas adicionales.

54. El representante del Gobierno de los Estados Unidos, en nombre de los PIEM, consideró que los plazos de denuncia deberían depender para cada Miembro de su acta de ratificación y no de «ventanas» artificiales fijadas por el convenio. Después de un período de validez inicial de diez años, debería autorizarse la denuncia con intervalos más cortos.
55. Por considerar que la denuncia era un acto que remitía a la soberanía de los Estados, el representante del Gobierno de la Argentina, en nombre del GRULAC, propuso que se examinara la posibilidad de admitir la denuncia en cualquier momento, a reserva de consultas tripartitas y en las siguientes condiciones: un acta de denuncia comunicada al Director General de la OIT fuera de una ventana de denuncia tendría el efecto de una suspensión de las disposiciones del convenio, antes de ser efectiva en tanto que denuncia al llegar a la próxima ventana.
56. Al tiempo que expresaba su preferencia por el período de validez inicial de diez años, el representante del Gobierno de Francia sugirió que se examinaran otras soluciones que podrían implicar cláusulas de flexibilidad, la suspensión de las disposiciones (tal como se proponía) y la interpretación de los convenios. Correspondía asimismo tener en cuenta ciertos aspectos dinámicos de la denuncia señalados por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas

Disposiciones relativas a la revisión de un convenio

57. Los miembros trabajadores consideraron que las ventajas de la técnica de la enmienda no compensaban los inconvenientes que resultarían de una dualidad de regímenes aplicables a los Miembros. Los protocolos ofrecen las mismas posibilidades que las enmiendas sin tener los mismos inconvenientes.
58. Los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos y de la Argentina, en nombre de sus grupos respectivos, así como los representantes de los Gobiernos de la Federación de Rusia y de Francia expresaron interés por un análisis de la técnica de la enmienda. El representante del Gobierno de la Argentina insistió en aclarar que en la mayoría de los países del GRULAC las enmiendas de los convenios internacionales debían también ser aprobadas por las autoridades competentes.

Otras disposiciones finales tipo

59. El representante del Gobierno de la Argentina solicitó, en nombre del GRULAC, que se previera en las disposiciones finales tipo la obligación de que la OIT comunicara al Secretario de las Naciones Unidas informaciones en lo referente a denuncias automáticas que eran consecuencia de la ratificación de un convenio que revisaba a otro, conforme a la práctica establecida. El orador consideró asimismo que el español debería ser uno de los idiomas auténticos de los convenios al igual que el inglés y el francés, dado que toda la preparación de los convenios se realizaba también en ese idioma.
60. El representante del Gobierno de la India declaró que estaba a favor de la evolución de las disposiciones finales tipo y que aprobaba la continuación de las discusiones en la comisión.
61. Los miembros trabajadores lamentaron que la discusión no se orientara hacia la mejora de la actividad normativa. Se podía observar una falta de confianza en las normas y en su proceso de adopción. Unos años atrás, había tenido lugar un ataque general contra las normas. Los trabajadores habían creído que ello pertenecía al pasado debido al consenso logrado respecto de las labores realizadas, en particular, en materia de revisión de normas

y debido a la adopción del principio de un enfoque integrado. No se había realizado ningún análisis objetivo de las dificultades experimentadas por los Miembros para ratificar los convenios. En particular, ningún gobierno había señalado en algún momento que no estaba en condiciones de ratificar un convenio debido a las disposiciones finales exclusivamente. Tratándose de las diversas propuestas formuladas durante la discusión, los miembros trabajadores consideraron, en primer lugar, que la propuesta del GRULAC que solicitaba la ratificación de Estados de todas las regiones de la OIT equivalía a un derecho de veto dado a las regiones. La propuesta del grupo de los PIEM relativa a los convenios que no habían entrado en vigor después de un cierto tiempo podría examinarse, teniendo en cuenta que existían casos de ratificación de convenios que habían tenido lugar después de 25, 30 ó 50 años, lo que a menudo se explicaba por la democratización del país considerado. Los miembros trabajadores solicitaron a la Oficina que elaborase un documento sobre las diferentes prácticas existentes con respecto a las ratificaciones a nivel nacional y, en especial, sobre el concepto de «autoridad competente». La cuestión que cabía preguntarse era si la insistencia por que las decisiones se tomaran siempre a través del parlamento no generaba retrasos en los casos en que el Gabinete de Ministros podía tomar la decisión, de conformidad con la práctica nacional. Para concluir, estimaban que no había necesidad de enmendar las disposiciones finales tipo.

62. Los miembros empleadores expresaron el deseo de que se adoptara un enfoque positivo de la cuestión. Existía un riesgo de banalización de las disposiciones finales si no se recordaba que la decisión respecto de su contenido pertenecía a las comisiones técnicas de la Conferencia. Los empleadores manifestaron interés por la propuesta del GRULAC, que consideraban no debería asimilarse a un derecho de veto de las regiones.
63. Habida cuenta de la falta de consenso e indicaciones claras sobre la manera de proceder, se resolvió proseguir la discusión sobre esta cuestión mediante la celebración de consultas informales activas con los empleadores, los trabajadores y el grupo gubernamental.

Ginebra, 25 de marzo de 2003.

Puntos que requieren decisión: párrafo 9;
párrafo 16;
párrafo 30;
párrafo 43.

Anexo I

Medidas especiales para la discusión del Informe Global en el marco del seguimiento de la Declaración en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Principio de la discusión

Habida cuenta de las distintas opciones mencionadas en el anexo de la Declaración, el Consejo de Administración recomienda que el Informe Global presentado a la Conferencia por el Director General se trate en sesión plenaria, al margen de la Memoria y los informes presentados por el Director General en virtud del artículo 12 del Reglamento de la Conferencia.

Calendario de la discusión

En un mismo día deberían convocarse dos sesiones para llevar a cabo la discusión del Informe Global, y debería preverse la posibilidad, llegado el caso, de prolongar la sesión o de convocar otra sesión adicional el mismo día u otro día, según se estime conveniente. A fin de tener en cuenta el programa de trabajo de la Conferencia y dado que cierto número de ministros que normalmente están presentes durante la segunda semana de la reunión de la Conferencia tal vez deseen hacer uso de la palabra, la discusión del Informe Global debería llevarse a cabo durante la segunda semana de la reunión de la Conferencia. La fecha será fijada de manera definitiva por la Mesa de la Conferencia.

Procedimiento para la discusión

La discusión por separado del Informe Global que se recomienda más arriba implica en particular que las declaraciones formuladas durante dicha discusión no deberían regirse por la disposición que limita el número de intervenciones a que tiene derecho cada orador en sesión plenaria, prevista en el párrafo 3 del artículo 12 del Reglamento, y no debería aplicarse lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 14, acerca del tiempo fijado para las intervenciones. Además, los intercambios sobre los puntos propuestos para la discusión temática no deberían estar sujetos a las limitaciones previstas en el párrafo 2 del artículo 14, que establece el orden de los pedidos de uso de la palabra. Por consiguiente, la aplicación de estas disposiciones debería suspenderse, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento, en la medida en que sea necesario para la discusión del Informe Global. Incumbirá a la Mesa de la Conferencia tomar las decisiones relativas a la conducción de los debates que sean necesarias, incluidas las modalidades de la participación del Director General en la discusión temática.

A fin de permitir que un número máximo de mandantes exprese sus opiniones durante la discusión general, un ministro visitante podrá hacer uso de la palabra, según lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Reglamento de la Conferencia, siempre que no haya hecho uso antes de la palabra un delegado gubernamental del Estado Miembro interesado.

Organización de la discusión

Deberían adoptarse medidas especiales para organizar la discusión general y la discusión temática.

La discusión general (declaraciones preliminares de los portavoces de los grupos no gubernamentales y regionales, intervenciones de los delegados) debería tener lugar en la primera sesión, conforme a las modalidades acordadas para las discusiones anteriores. La segunda sesión comenzaría por la discusión temática, la cual tendría una duración limitada (dos horas, por ejemplo). Proseguiría con las declaraciones finales de los portavoces de los grupos y, de ser posible, de los delegados, precedidas eventualmente por las intervenciones que no hubieran podido tener lugar en la primera sesión.

Anexo II

Acuerdo de Cooperación entre el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Siendo que el objetivo del Parlamento Latinoamericano (en adelante denominado «el PARLATINO») es el de actuar como un foro político al más alto nivel y como un eficaz promotor del desarrollo y la integración, siendo sus principios más relevantes la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias internacionales y la prevalencia de los principios de derecho internacional; destacándose entre sus propósitos el fomento del desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana, el respeto de los derechos humanos fundamentales, la supresión de toda forma de discriminación, la lucha en favor de la cooperación internacional, el fortalecimiento de los parlamentos nacionales y subregionales de América Latina y la difusión de la actividad legislativa;

Considerando que el objetivo de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante denominada «la OIT») es lograr la justicia social mediante la mejora de las condiciones de trabajo; aumentar la creación de oportunidades para mujeres y hombres de manera que obtengan y conserven un empleo y remuneraciones decentes; mejorar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos; promover el tripartismo y el diálogo social; promover las normas internacionales del trabajo, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tales como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, y la erradicación de la discriminación en materia de empleo, para que mujeres y hombres puedan acceder a un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; y considerando que, con este fin, la OIT obra para promover políticas y programas coherentes y coordinados en todo el mundo, incluidas las Américas;

Siendo que los objetivos comunes de la OIT y del PARLATINO son la prosecución de la paz y la democracia mediante la promoción de la cooperación internacional en sus respectivas áreas de competencia con el fin de fomentar el respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales, y siendo que estas metas y objetivos pueden ser efectivamente alcanzados a través de su cooperación y acción conjunta;

Ahora, por lo tanto, la OIT y el PARLATINO estando decididos a estrechar su cooperación dentro de sus respectivos mandatos constitucionales, acuerdan lo siguiente:

Artículo I

General

1.1. El PARLATINO reconoce las responsabilidades y esferas de acción que incumben a la OIT en virtud de su Constitución y se compromete a prestar un apoyo efectivo a las actividades de la OIT, de conformidad con los objetivos y principios de la Constitución de esta Organización y en concordancia con las políticas establecidas por los respectivos órganos rectores de las Partes.

1.2. La OIT reconoce que el PARLATINO, organización regional de parlamentos nacionales, desempeña en virtud de su carácter y sus responsabilidades un importante papel en la promoción de la paz y la cooperación regional, en apoyo de los objetivos para los que se creó la OIT y en conformidad con éstos.

1.3. La OIT y el PARLATINO convienen en que la consolidación de sus relaciones recíprocas de cooperación facilitará el desarrollo idóneo de las actividades que les son comunes y complementarias, motivo por el cual se comprometen a intensificar dichas relaciones mediante la adopción de medidas prácticas que se precisan en las disposiciones siguientes del presente Acuerdo.

Artículo II

Consultas e intercambio de información

2.1. El PARLATINO y la OIT celebrarán consultas periódicas con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre asuntos de interés común. Tanto la fecha como la forma que revestirán estas consultas serán objeto de acuerdo entre las Partes.

2.2. Cada organización mantendrá a la otra debidamente informada e intercambiarán conocimientos y experiencias en materia de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y actividades en todos los ámbitos y niveles, que tengan relación con los mencionados objetivos de desarrollo e integración.

2.3. Las Partes celebrarán consultas a efectos de facilitar la adopción, en sus respectivos Estados miembros, de acciones comunes para estimular el desarrollo de iniciativas en asuntos de interés común y contribuir al mismo.

Artículo III

Representación mutua

3.1. El PARLATINO será invitado a participar como observador en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. El PARLATINO podrá también ser invitado a participar en otras reuniones organizadas por la OIT en las cuales el PARLATINO haya expresado interés.

3.2. La OIT será invitada a participar como observador en las reuniones del PARLATINO. La OIT podrá también ser invitada a participar en otros encuentros organizados por el PARLATINO en los cuales haya expresado interés.

Artículo IV

Áreas de cooperación

4.1. Para lograr una efectiva cooperación y coordinación entre las dos organizaciones, cada una designará a un funcionario de alto nivel encargado del seguimiento de los avances de tal cooperación y de actuar como enlace.

4.2. La OIT y el PARLATINO estudiarán conjuntamente los campos en que se pueda desarrollar su cooperación recíproca y se ofrecerán una asistencia mutua adecuada con miras a respaldar futuras actividades conjuntas, en particular por lo que se refiere a:

- a) la promoción de la ratificación de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, así como de su aplicación, mediante la legislación y las reglamentaciones nacionales apropiadas;
- b) la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, definidos en la Constitución de la OIT y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en cuanto factores esenciales de la democracia y el desarrollo, y
- c) la prosecución de los objetivos comunes de promoción y consolidación de la democracia representativa en la región; la protección de los derechos humanos; y en general, en el ámbito del desarrollo económico, social, educacional, legislativo y cultural de los países latinoamericanos, así como todos aquellos asuntos que se relacionen con las actividades propias de ambas instituciones en los que exista un interés común.

4.3. Estas actividades conjuntas pueden comprender, pero sin limitarse a ello, la celebración conjunta, a intervalos apropiados, de reuniones o conferencias especiales dedicadas a temas que queden comprendidos en la esfera de competencia de la OIT y que revistan una importancia y un interés especiales para los parlamentos y los parlamentarios, inclusive las medidas prácticas y de seguimiento derivadas de las actividades más importantes de la OIT.

4.4. Cualquiera de las Partes podrá solicitar a la otra asistencia para el estudio técnico de materias que queden comprendidas en sus respectivas esferas de competencia. Tales solicitudes serán examinadas por la otra organización, la cual, en el marco de sus políticas, programas y reglamentos, desplegará todos los esfuerzos a su alcance para dar una asistencia adecuada siguiendo las modalidades y orientaciones que al respecto convengan ambas organizaciones.

4.5. Cada organización aplicará sus propios procedimientos por lo que se refiere a la autorización y financiación de las actividades de realización conjunta.

Artículo V

Entrada en vigor, enmiendas y duración

5.1. El presente Acuerdo, habiendo sido previamente aprobado por el Consejo de Administración de la OIT y por el Parlamento Latinoamericano, entrará en vigor en la fecha en que sea firmado por los representantes facultados a tal efecto por las Partes.

5.2. El presente Acuerdo podrá ser enmendado por consentimiento mutuo y de conformidad con las constituciones y reglamentos de las Partes. Las disposiciones en tal sentido entrarán en vigor un mes después de la notificación del consentimiento de ambas Partes.

5.3. Cualquiera de las Partes podrá denunciar en cualquier momento el presente Acuerdo, el cual cesará en sus efectos seis meses después de la notificación de la denuncia.

En testimonio de lo cual los abajo firmantes, debidamente facultados para representar a la OIT y al PARLATINO, firman el presente Acuerdo.

Firmado en a de ... de de en sendos originales redactados en español e inglés; ambos se considerarán textos originales y auténticos del Acuerdo.

Por la Organización Internacional
del Trabajo

(Representante autorizado)

Por el Parlamento Latinoamericano

(Representante autorizado)