



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Posibles mejoras en las actividades
normativas de la OIT****b) Disposiciones finales de los convenios
internacionales del trabajo****I. Introducción**

1. El presente documento es la continuación del documento GB.286/LILS/1/1. En él, se aborda la tercera cuestión relativa a las posibles mejoras en las actividades normativas de la OIT que el Consejo de Administración quiso se examinase con más detalle en la presente reunión, durante una discusión separada en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo¹.
2. En la Constitución de la OIT no figura ninguna disposición relativa a las condiciones de ratificación de los convenios internacionales del trabajo, la entrada en vigor, la denuncia, la notificación de las ratificaciones a los Miembros o la revisión. Estas cuestiones se resuelven en las disposiciones finales o cláusulas finales², que figuran en los artículos finales³ de todos los convenios. En general, la OIT ha utilizado disposiciones tipo que se han reproducido sin grandes variaciones en los artículos finales de cada nuevo convenio. Estas disposiciones tipo fueron adoptadas como tales por la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹ Véanse los documentos GB.283/4, párrafo 41, y GB.283/205, párrafo 7.

² Las expresiones «disposiciones finales» y «cláusulas finales» son perfectamente sinónimas cuando se utilizan en relación con los convenios, aunque la primera esté más implantada en la terminología de la OIT por utilizarse en numerosos convenios como título de la parte correspondiente a las disposiciones en cuestión. A lo largo de la historia de la OIT, se han utilizado otras expresiones como «cláusulas de procedimiento», «cláusulas de forma» o «cláusulas de estilo» que posteriormente se han abandonado.

³ Expresión utilizada en los Convenios núms. 80 y 116 sobre la revisión de los artículos finales, donde un «artículo» puede constar de diversas «disposiciones» o «cláusulas» relativas a diferentes cuestiones.

3. El recurso a las disposiciones tipo para todos los convenios internacionales del trabajo remonta a la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919⁴. El Comité de Redacción de la Conferencia había elaborado un proyecto de «cláusulas de procedimiento» que propuso se incorporase en los proyectos de convenio adoptados por la Conferencia en esa reunión y en el futuro.
4. Las disposiciones finales tipo en su forma actual se remontan en su mayoría a la 11.^a reunión (1928) de la Conferencia⁵. En dicha reunión, se adoptó un proyecto de seis artículos finales elaborado sobre la base de la práctica utilizada anteriormente por su Comisión del Reglamento, que se refería a las materias siguientes: *a)* ratificación; *b)* entrada en vigor; *c)* notificación de las ratificaciones a los Miembros; *d)* denuncia; *e)* informe y examen de la revisión por parte del Consejo de Administración, y *f)* textos auténticos. Un séptimo artículo, relativo a los efectos de una posible revisión del convenio, se introdujo en 1929⁶, antes de adoptar su forma actual en 1933⁷. En su 29.^a reunión (1946)⁸, la Conferencia aportó a los artículos finales tipo sobre el procedimiento de ratificación y de denuncia los ajustes que se hacían necesarios como consecuencia de la desaparición de la Sociedad de las Naciones, las funciones que asumían las Naciones Unidas en materia de depósito de tratados y acuerdos internacionales y las enmiendas introducidas posteriormente en la Constitución. En esa ocasión, se presentó por primera vez un octavo artículo final sobre la notificación de las ratificaciones al Secretario General de las Naciones Unidas. Finalmente, en 1951, el artículo sobre el examen de la cuestión de la revisión fue modificado adoptando así su forma actual⁹.
5. Tales disposiciones se introdujeron posteriormente en los nuevos convenios. Durante la adopción del proyecto de las disposiciones finales tipo por parte de la Conferencia en 1928, se había indicado efectivamente que las disposiciones adoptadas se enviarían en conferencias siguientes a los comités de redacción encargados de establecer el texto definitivo de los convenios, quedando entendido que cada artículo sería definitivo a partir del momento en que la Conferencia emitiese el voto necesario de dos tercios. No obstante, se precisó que ciertas «cláusulas de estilo» utilizadas en el pasado, en especial las relativas a la entrada en vigor y la denuncia, eran en realidad cláusulas de fondo que deberían ser objeto de examen en cada comisión competente¹⁰. Asimismo, como se verá más adelante en cada una de las disposiciones tipo en cuestión, éstas fueron adoptadas de tal forma que su redacción dejaba un espacio abierto a cierto número de parámetros, como el número de

⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, primera reunión anual, Washington, 1919, *Comptes rendus sténographiques des séances*, págs. 175-176 y 218.

⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 11.^a reunión, Ginebra, 1928, *Compte rendu*, vol. I, págs. 299-310 y 591-612.

⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 12.^a reunión, Ginebra, 1929, *Compte rendu*, vol. I, págs. 770-771.

⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 17.^a reunión, Ginebra, 1933, *Compte rendu*, págs. 312 y 500-501.

⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 29.^a reunión, Montreal, 1946, *Actas de las sesiones*, págs. 216 y 379-380.

⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, 34.^a reunión, Ginebra, 1951, *Actas de las sesiones*, págs. 241 y 506-507.

¹⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 11.^a reunión, Ginebra, 1928, *Compte rendu*, vol. I, págs. 300-301.

ratificaciones necesarias para la entrada en vigor de los convenios y la duración de los diversos plazos previstos para poder denunciarlos. Dicha redacción «abierta» se mantuvo en el proyecto de disposiciones finales tipo adoptado por la Conferencia en 1946¹¹.

6. La utilización sistemática de las disposiciones finales tipo adoptadas por la Conferencia ha sufrido dos series de excepciones importantes: en primer lugar, el artículo relativo a la entrada en vigor se ha modificado sensiblemente en algunos de los convenios sobre el trabajo marítimo adoptados desde 1936 y, en segundo lugar, las disposiciones finales de cinco protocolos adoptados desde 1982 se alejan en ciertos aspectos de los artículos finales tipo debido a la naturaleza jurídica particular de los protocolos, que se caracterizan por su vinculación a otro convenio.
7. Una vez incluidas en un convenio, las disposiciones finales, como cualquier disposición de un convenio, no pueden ser modificadas a menos que se revise el convenio del que forman parte. No obstante, para salvar esta dificultad, la Organización adoptó en 1946 y 1961 respectivamente, los Convenios núms. 80 y 116 sobre la revisión de los artículos finales de convenios anteriores, con objeto de unificar el régimen aplicable a los convenios a raíz de la adopción de nuevas cláusulas finales tipo.

II. Adopción de disposiciones finales

8. Cuando la adopción eventual de un convenio se inscribe en el orden del día de una reunión de la Conferencia, ésta encarga a una comisión técnica que elabore un proyecto de convenio a partir del texto presentado por la Oficina. Siguiendo una práctica bien establecida, el Comité de Redacción de la Conferencia¹² añade los artículos correspondientes a las disposiciones finales en el proyecto de convenio que se adjunta en anexo al informe de la comisión. El proyecto de convenio así completado se somete a la votación final de la Conferencia en sesión plenaria. El Comité de Redacción utiliza en general las disposiciones finales tipo de su versión más reciente, aportando, cuando así proceda, las modificaciones exigidas por la naturaleza del convenio en cuestión. En cuanto a los parámetros que dejan abiertos las disposiciones finales tipo adoptadas por la Conferencia, a falta de indicaciones por parte de las comisiones técnicas, el Comité de Redacción en general se abstiene de modificarlos.
9. La inserción de las disposiciones finales por parte del Comité de Redacción se justifica por dos razones, una jurídica y otra práctica. En primer lugar, desde un punto de vista jurídico, el hecho de que los comités de redacción traten de someter los convenios, en la medida de lo posible, a las mismas reglas de funcionamiento, redactándolos en términos idénticos, refuerza la coherencia del corpus normativo de la OIT en su conjunto y facilita su lectura. En segundo lugar, desde un punto de vista práctico, la discusión de las disposiciones finales por parte de las comisiones técnicas de la Conferencia aumentaría su carga de trabajo, ya de por sí importante, habida cuenta de la duración limitada de la Conferencia, y probablemente provocaría serios problemas de calendario.
10. Dicho esto, cabe recordar que las comisiones técnicas de la Conferencia tienen la posibilidad de remitir a los comités de redacción ciertas cuestiones, siempre que no sean

¹¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 29.ª reunión, Montreal, 1946, *Actas de las sesiones*, págs. 379-380.

¹² De conformidad con el artículo 6 del Reglamento, el Comité de Redacción de la Conferencia se compone de, por lo menos, tres miembros, que no es necesario sean delegados o consejeros técnicos.

cuestiones de fondo sino únicamente de forma. Al igual que ocurre con las cuestiones relativas a los artículos enmendados, las comisiones también pueden expresar su elección en cuanto a los parámetros que desean dejar abiertos en relación con las disposiciones finales tipo.

III. Actuales disposiciones finales tipo

11. Las disposiciones finales tipo, en su forma actual, figuran en anexo al presente documento.

A. Disposiciones relativas a la entrada en vigor de un convenio

12. Como se ha indicado anteriormente, el artículo final tipo en su forma adoptada por la Conferencia deja abiertos ciertos parámetros, indicados entre corchetes a continuación.

Artículo B

1. Este Convenio vinculará legalmente a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigencia [doce] meses después de la fecha en la que el Director General haya registrado las ratificaciones de [dos] Miembros.

3. Posteriormente, el presente Convenio entrará en vigencia para todo Miembro [doce] meses después de la fecha en la que haya sido registrada su ratificación.

13. El primer párrafo es sólo un recordatorio de lo que ya se desprende de los apartados *d)* y *e)* del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, a saber, que un Miembro de la OIT sólo está obligado a hacer efectivas las disposiciones de un convenio que haya ratificado. No obstante, con objeto de que un convenio cree obligaciones para con un Miembro hace falta igualmente que este convenio haya entrado en vigor a su vez. El artículo final tipo distingue dos fases de entrada en vigor:

- en primer lugar, la entrada en vigor inicial u «objetiva» del convenio con respecto a la Organización, que constituye el punto de partida de los plazos para la denuncia y pone en marcha las obligaciones (y derechos) en virtud de los artículos 22, 24 y 26 de la Constitución. Trae aparejada la entrada en vigor del convenio para los Miembros que ya lo hayan ratificado (párrafo 2);
- en segundo lugar, la entrada en vigor «subjetiva», a título individual, para todo Miembro que ratifique el convenio después de su entrada en vigor inicial (párrafo 3).

14. La disposición final tipo que figura en el párrafo 2 del artículo B permite establecer tres tipos de parámetros que pueden combinarse: *a)* el número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor; *b)* la calificación de los Miembros cuyas ratificaciones son necesarias para la entrada en vigor y, *c)* la duración del plazo de entrada en vigor.

15. *a)* *El número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor* — durante los debates sobre las normas internacionales del trabajo mantenidos en la 81.^a reunión (1994) de la Conferencia Internacional del Trabajo y la 261.^a reunión (noviembre de 1994) del Consejo de Administración¹³, los problemas de la ratificación de los convenios ocuparon un lugar

¹³ Documentos GB.261/LILS/3/1, párrafo 34, y GB.261/5/27.

importante, habida cuenta de que se había producido una situación considerada entonces como un estancamiento de las ratificaciones. Entre las dificultades manifestadas figuraban las condiciones de entrada en vigor y la denuncia de los convenios que podían tener un efecto disuasivo. Diversos representantes gubernamentales, así como los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas habían estimado que la práctica actual, que prevé la entrada en vigor de un convenio tras dos ratificaciones, establecía un límite demasiado bajo y, en consecuencia, había que aumentarlo. Unos años antes, en 1987, en el informe del segundo Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, presidido por el Sr. Ventejol, ya se tenían en cuenta las propuestas presentadas por los miembros empleadores y apoyadas por ciertos gobiernos sobre la conveniencia de incrementar el número de ratificaciones necesarias para que los convenios entren en vigor y de reducir el plazo de las denuncias¹⁴. En efecto, la cuestión de la entrada en vigor se había planteado por primera vez en la undécima reunión de la Conferencia en 1928¹⁵. La práctica anterior habiendo consagrado siempre, salvo una excepción¹⁶, la entrada en vigor de los convenios tras el registro de dos ratificaciones, un delegado empleador propuso aumentar sensiblemente este número, con objeto de ofrecer a los Estados que ratificasen un convenio los primeros la garantía de que no tendrían que aplicarlo antes de que un número suficiente de otros países con los que se considerasen en competencia hubiera decidido hacer lo propio. Sin adoptar ninguna posición de principio en relación con estas propuestas, la Conferencia estimó que la decisión sobre el número de ratificaciones necesarias debía tomarse caso por caso en cada Conferencia teniendo en cuenta la naturaleza del convenio en cuestión. De ahí que, la cláusula final tipo se adoptara sin una redacción precisa, dejando abierta la cuestión del número de ratificaciones necesarias. No obstante, el mínimo de dos ratificaciones se ha utilizado en todos los convenios, a excepción de 18 de los 39 convenios sobre el trabajo marítimo. El número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor de esos convenios se sitúa entre 5 y 12 ratificaciones, según el caso¹⁷.

- 16.** Un examen somero de los diversos tratados internacionales adoptados por otras organizaciones internacionales con vocación universal o bajo su égida no revela ninguna práctica uniforme con respecto al número de ratificaciones necesarias para que los convenios entren en vigor. Las convenciones adoptadas en el marco de las Naciones Unidas sólo entran en vigor a partir de 10, 20 ó 35 ratificaciones, pero la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, por ejemplo, sólo necesitó seis ratificaciones. En la UNESCO, son 3, pero también 12 ó 20 ratificaciones y, en la FAO, las variaciones se sitúan entre 3 y 40. La entrada en vigor de los convenios tras dos ratificaciones es la fórmula adoptada, por ejemplo, para los cuatro convenios de Ginebra de 1949 relativos al derecho internacional humanitario y a los dos protocolos a los mismos de 1977.
- 17.** En el terreno de los principios, cabría preguntarse si aumentar el número de ratificaciones para que entren en vigor los convenios internacionales del trabajo no sería conforme a la

¹⁴ OIT: Informe del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, *Boletín Oficial*, vol. LXX, 1987, Serie A, número especial, anexo I, párrafos 7 y 52.

¹⁵ Véase la nota 5, *supra*.

¹⁶ El Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), prevé su entrada en vigor a partir de la tercera ratificación.

¹⁷ Doce ratificaciones fueron necesarias para el Convenio núm. 133; diez para el Convenio núm. 147; nueve para los Convenios núms. 68, 69, 72, 76, 91, 93 y 109; siete para los Convenios núms. 70, 73, 75 y 92; cinco para los Convenios núms. 54, 57, 71 y 180, así como para el Protocolo al Convenio núm. 147.

afirmación del Preámbulo de la Constitución que reza: «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países». No obstante, se podría objetar que fijar un límite de ratificaciones que atrasase también la entrada en vigor de un convenio para los Miembros que desearan vincularse antes no sería necesariamente conforme al espíritu de dicho texto. En efecto, la práctica consistente en fijar el límite de la entrada en vigor en dos ratificaciones, que representa el nivel mínimo para que un tratado internacional pueda surtir efecto entre dos partes, parece mostrar una voluntad de permitir la entrada en vigor más rápida posible de los convenios, permitiendo así que los trabajadores de los países dispuestos a acogerse a la protección del convenio se beneficien de él lo antes posible. No obstante, se podría hacer valer que la ratificación de un convenio por parte de dos gobiernos ya no es suficiente en el seno de una organización que cuenta hoy día con 175 Estados Miembros frente, por ejemplo, a los 55 de 1928, y que no conviene poner el sistema de control de la OIT a disposición de una minoría tan pequeña de Miembros. La ventaja en este contexto de una entrada en vigor rápida de los convenios es, además de la protección así concedida a los nacionales de los países que los ratifiquen, el examen de una aplicación «a tamaño natural» por parte de los órganos de control que puede aportar aclaraciones a los Estados que todavía se estén planteando la ratificación.

18. La existencia de un número importante de convenios que no entrasen en vigor debido al aumento del límite de ratificaciones necesarias afectaría al sistema normativo. La posible incidencia de tal aumentación en la fecha de entrada en vigor de los convenios puede apreciarse si se examinan las fechas de ratificación de los 26 convenios (incluido un protocolo) adoptados estos últimos veinte años y que han entrado en vigor tras una segunda ratificación. Si se hubieran necesitado, por ejemplo, seis ratificaciones para que esos convenios entrasen en vigor, el proceso se habría retrasado una media de un poco más de dos años y cuatro convenios actualmente en vigor no lo estarían al día de hoy. Si el límite se fijase en doce ratificaciones, el retraso medio sería de cuatro años y cuatro meses y 14 de los 26 convenios examinados todavía no habrían entrado en vigor.
19. *b) La calificación de los Miembros cuyas ratificaciones son necesarias para la entrada en vigor* — Para que algunos convenios de la OIT entren en vigor, se debe no sólo haber registrado un número determinado de ratificaciones, sino que además algunas de éstas deben proceder de Miembros específicos. En las disposiciones pertinentes de los Convenios núms. 31, 46 y 110, así como en 12 de los 18 convenios sobre el trabajo marítimo mencionados anteriormente, se precisa que las ratificaciones contabilizadas para alcanzar el nivel de entrada en vigor deben proceder de Miembros que figuren entre los países enumerados en una lista¹⁸. Además, en el caso de los convenios sobre el trabajo marítimo, un número específico de ratificaciones debe proceder de países que dispongan de una flota mercante importante en términos de tonelaje bruto, el límite se fija generalmente en un millón de toneladas. En algunos casos, el objeto de estas exigencias se precisa en una disposición en la que se estipula lo siguiente: «las disposiciones del párrafo precedente se han adoptado con el propósito de facilitar y estimular la pronta ratificación del convenio por los Estados Miembros»¹⁹.
20. Sólo se puede establecer una lista de países designados expresamente para un convenio en particular cuando el objetivo es garantizar que tal convenio sea ratificado por un mínimo

¹⁸ Por ejemplo, el Convenio núm. 31 requiere las ratificaciones de dos Miembros que figuran en una lista de siete países, el Convenio núm. 109 las ratificaciones de nueve países incluidos en una lista de 27 y el Convenio núm. 110 las de dos países de los 40 enumerados.

¹⁹ Véase por ejemplo el párrafo 3 del artículo 27 del Convenio núm. 109.

de países entre los más interesados por las reglas que en él se dictan. Esto es evidente, si se tiene en cuenta el hecho de que un convenio puede referirse a un sector industrial de poca, incluso ninguna, importancia para muchos países, como el sector marítimo o las plantaciones. Lo mismo ocurre con cualquier calificación fundada en la importancia industrial de los Miembros en un sector particular. En consecuencia, unas disposiciones que prevean tales condiciones sólo pueden adoptarse, caso por caso, habida cuenta del objeto del convenio en cuestión, y no deberían figurar en los artículos finales tipo.

21. *c) La duración del plazo de entrada en vigor* — En las disposiciones finales tipo, el plazo que separa el momento del registro de la última ratificación necesaria y la entrada en vigor efectiva, objetiva o subjetiva está fijado actualmente en doce meses. En los primeros convenios adoptados por la Organización, se preveía su entrada en vigor inmediatamente después del registro de la última ratificación necesaria. En 1927, se introdujo un plazo de 90 días a fin de que todos los Miembros que hubieran ratificado el convenio antes de su entrada en vigor objetiva pudieran ser informados con antelación de la fecha en la que entraría en vigor. Posteriormente, la Conferencia Internacional del Trabajo de 1928 adoptó el plazo de 12 meses como cláusula final tipo a fin de conceder a los Estados un período complementario para adaptar sus legislaciones nacionales a las disposiciones del convenio. Este plazo figura en las disposiciones finales de todos los convenios adoptados desde entonces, a excepción de los Convenios núms. 31 y 110 y de una docena de convenios sobre el trabajo marítimo para los que el plazo es de seis meses²⁰.
22. No parece que el plazo de doce meses se haya puesto nunca en duda desde su introducción en las disposiciones finales tipo. En relación con la justificación de este plazo adoptado en 1928, hay que recordar, no obstante, que los Miembros gozan de libertad absoluta para elegir la fecha de ratificación de un convenio. Por lo tanto, normalmente deberían poder adaptar su legislación a las disposiciones del convenio antes de proceder a la ratificación.

B. Disposiciones relativas a la denuncia de un convenio

23. La denuncia es el acto por el que un Miembro puede liberarse definitivamente de las obligaciones que se derivan de un convenio ratificado, así como de las obligaciones constitucionales correspondientes. Conviene distinguir dos tipos de denuncia: por un lado, la que se deriva automáticamente de la ratificación de un convenio por el que se revisa un convenio anterior, de conformidad con el apartado *a)* del párrafo 1 del artículo G de las disposiciones finales tipo actuales y, por otro lado, la denuncia «propriadamente dicha» efectuada mediante acta de denuncia comunicada al Director General de la OIT. En esta sección, se abordará únicamente este segundo tipo. La disposición utilizada actualmente dice lo siguiente (los corchetes indican los parámetros dejados abiertos por la Conferencia)²¹:

Artículo C

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo después de la expiración de un plazo de [diez] años a partir de la fecha en que el Convenio entre en vigencia, por acta comunicada al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo para ser

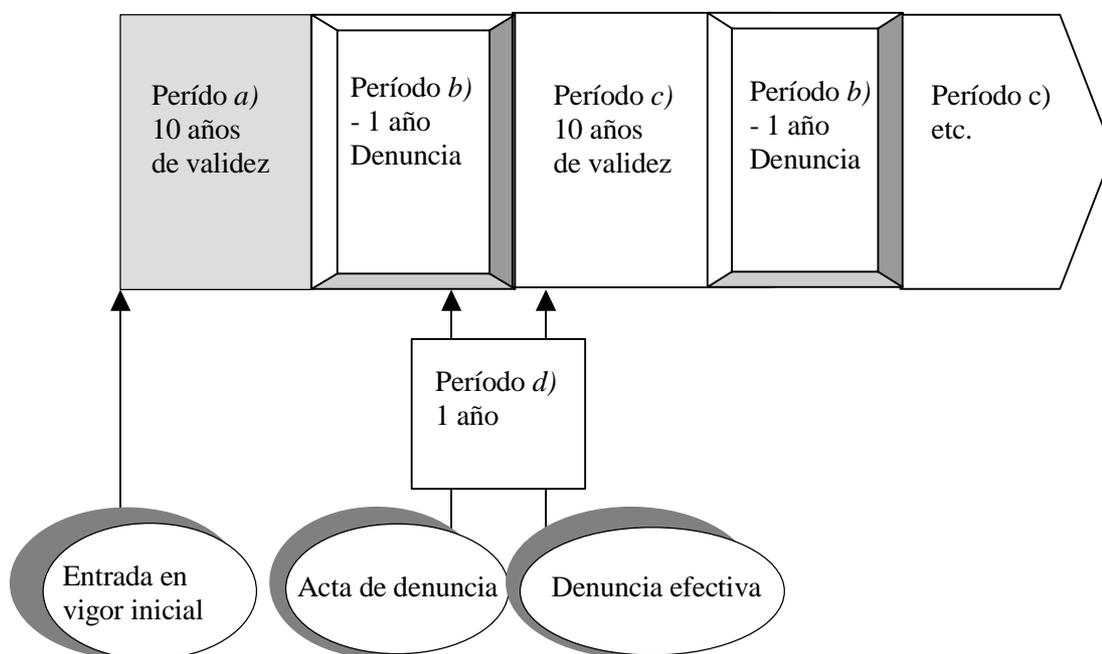
²⁰ El Convenio núm. 133 constituye un caso particular entre estas excepciones puesto que es el único que distingue entre la entrada en vigor inicial (doce meses después) y la entrada en vigor individual después de dicho momento (seis meses después).

²¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 29.^a reunión, Montreal, 1946, *Actas de las sesiones*, pág. 379.

registrada. Tal denuncia no surtirá efecto hasta [un año] después de la fecha en que haya sido registrada.

2. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio y que, dentro del año que siga a la expiración de un plazo de [diez] años mencionado en el párrafo anterior, no haya ejercido el derecho de denuncia a que se refiere este artículo, continuará vinculado legalmente por otro período de [diez] años y, posteriormente, podrá denunciar este Convenio al expirar cada período de [diez] años de acuerdo, con los términos señalados en el presente artículo.

24. En esta disposición se prevén diversos plazos: *a)* un primer período de validez del Convenio, determinado en función de la fecha de su entrada en vigor inicial; *b)* el período en que la denuncia es posible; *c)* un tercer período en el que el convenio sigue en vigor si no es denunciado y al término del cual el ciclo denuncia-validez se perpetúa, lo que crea un sistema de «ventanas» de denuncia, y por último, *d)* un plazo de «aviso previo» entre el registro de la denuncia y el momento en el que ésta surte efecto. Este sistema puede ilustrarse gráficamente de la forma siguiente:



25. En la práctica de la Organización, la duración del período *a)* ha consistido generalmente en diez años, en casos excepcionales cinco, a partir de la fecha de entrada en vigor inicial del convenio. Tras este período, los convenios adoptados entre 1919 y 1927 pueden ser denunciados en todo momento. Estimando que esa facultad de los Estados confería un carácter precario al régimen de obligaciones mutuas establecido por los convenios, la Conferencia de 1928 introdujo el principio del ciclo de denuncia-validez (períodos *b)* y *c)*), al tiempo que dejaba abierta la cuestión de la duración de los períodos de validez inicial y subsiguientes. Salvo excepción, la duración del período *b)* de denuncia ha sido de un año; en cuanto al período *c)*, su duración se ha fijado en diez años, en la mayoría de los casos, a partir de 1933. Con anterioridad, en algunos convenios se había fijado en cinco años. Por último, la duración del plazo de aviso previo (período *d)*) ha sido invariablemente de un año, desde 1919 hasta la fecha.

26. Entre 1938, fecha de la primera denuncia, y finales de 2000, el número de denuncias «propiamente dichas» ascendió a 116, de ellas 21 corresponden al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), lo que le convierte en el convenio

más denunciado. A excepción de dos casos que afectan al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)²², y uno al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), que el Miembro en cuestión volvió a ratificar posteriormente, ningún convenio considerado fundamental o prioritario ha sido denunciado.

27. Tras los debates celebrados en la Conferencia y el Consejo de Administración en 1994²³, la cuestión de los plazos para la denuncia se retomó en la reunión siguiente del Consejo de Administración (262.^a reunión, marzo-abril de 1995)²⁴. Los miembros empleadores estimaron que la larga duración de los períodos en los que la denuncia no era posible desalentaba la ratificación de los convenios y pidieron que a la luz de la práctica de otras organizaciones internacionales, la duración del período *c)* volviera a examinarse, de los convenios, excluidos los convenios relativos a los derechos fundamentales. Varios miembros gubernamentales apoyaron la propuesta, algunos incluso señalaron que el nuevo examen de los mecanismos de denuncia debía ser una cuestión prioritaria, mientras que los miembros trabajadores, por su parte, señalaron a la atención el relativamente escaso número de denuncias «propiamente dichas» registradas en el pasado, de lo que se podía deducir que no había razón para facilitar los mecanismos de denuncia de los convenios.
28. La práctica de otras organizaciones muestra diferentes tipos de cláusula de denuncia: con frecuencia, se admite la denuncia sin otra condición que un aviso previo (generalmente de doce meses); asimismo, la posibilidad de denunciar un convenio en cualquier momento suele preceder normalmente a una duración de validez inicial sin posibilidad de denuncia; un sistema de «plazos» de denuncia comparable al de la OIT existe, por ejemplo, en la Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en la que se prevé un período de validez inicial de diez años y períodos de validez posteriores de cinco.
29. El artículo final en cuestión contiene diversos parámetros relativos a los plazos. Por otro lado, podría ser interesante examinar la posibilidad de una «individualización» de los plazos, haciendo que empiecen a contar a partir de la fecha de entrada en vigor subjetiva del convenio o introduciendo en las disposiciones finales tipo una cláusula que permita suspender la aplicación del convenio.
30. *a) Duración de diversos plazos* — En primer lugar, los diferentes plazos existentes en el marco del sistema de «ventanas» de denuncia, destinado a garantizar cierta estabilidad de las normas, son parámetros «abiertos». En lo que respecta al período de validez inicial, el plazo de diez años se consideró necesario para permitir una primera evaluación del funcionamiento de un convenio, habida cuenta de que los convenios de la OIT abordan cuestiones sociales en las que las consecuencias de una nueva reglamentación a menudo se dejan sentir después de un período de aplicación prolongado. El período de validez entre las «ventanas» de denuncia, por su parte, está destinado a garantizar una seguridad jurídica suficiente para los Estados que han ratificado un convenio en sus relaciones entre ellos y para los trabajadores de los países interesados.
31. *b) Individualización de los plazos* — El sistema actual no logra totalmente el objetivo de obligar a los Estados a aplicar un convenio durante un período mínimo antes de poder denunciarlo con pleno conocimiento de causa, puesto que un Estado que ratifique el convenio poco antes del final del período de validez inicial podría denunciarlo de nuevo poco tiempo después, antes de haber podido evaluar plenamente sus efectos. Ello no sería

²² Uno en 1979 y otro en 1990.

²³ Véase el párrafo 15 *supra*.

²⁴ Documentos GB.262/LILS/3, párrafos 30-31, y GB.262/9/2.

así si se aplicase el mismo sistema de «ventanas» de denuncia para cada Estado Miembro de forma individual a partir de la entrada en vigor del convenio en lo que a él respecta. Esta fórmula tiene a pesar de todo un inconveniente, a saber, que los Miembros que se consideren competidores en el ámbito reglamentado por el convenio no podrán reaccionar a tiempo a la denuncia del convenio por uno de ellos y denunciarla ellos mismos enseguida. No obstante, hay que reconocer que esta denuncia «en reacción» no siempre es posible en el sistema actual cuando un Miembro denuncia el convenio pocos días antes de que finalice el plazo de denuncia.

32. *c) Introducción de disposiciones relativas a la suspensión de la aplicación* — En algunos convenios adoptados entre 1919 y 1949 se preveía que sus disposiciones podían suspenderse en circunstancias excepcionales, como en el caso de guerra, de situaciones que presentasen un peligro para la seguridad nacional o en los casos particularmente graves en los que el interés nacional así lo exigiese²⁵. La suspensión se distingue de la denuncia principalmente en el hecho de que no es definitiva. Una vez que varían las circunstancias que la han justificado, el Estado Miembro recupera todas las obligaciones que se derivan del convenio. A excepción de las «cláusulas de flexibilidad» que figuran en algunos convenios, en el sistema actual no se prevé ninguna solución intermedia entre la validez permanente de un convenio y su denuncia definitiva, se trata en cierta forma de un «todo o nada». A fin de permitir que los Miembros se liberen de las obligaciones de un convenio a las que en un momento dado no puedan hacer frente, sin obligarles a denunciar el convenio, habría que prever la posibilidad de que en ciertos casos se puedan suspender diversas disposiciones de un convenio. Con objeto, no obstante, de garantizar que los gobiernos recurran a esta posibilidad en condiciones comprobables, tal suspensión debería estar sujeta a unas condiciones precisas en cuanto al motivo de la suspensión y a la duración de la suspensión autorizada. Puesto que se trataría en todos los casos de la aplicación de un convenio ratificado, los órganos de control de la OIT podrían realizar un examen de las condiciones de suspensión de la aplicación.

C. Disposiciones relativas a la revisión

33. Las disposiciones finales tipo incluyen dos artículos relativos a la revisión de los convenios. En el primero, el artículo F, se prevé que el Consejo de Administración, cada vez que lo estime necesario, presente una memoria sobre la aplicación del convenio y considere la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial. Contrariamente a las disposiciones que figuran en los convenios adoptados antes de 1951, aunque enmendados posteriormente²⁶, que obligaban al Consejo de Administración a presentar tal memoria por lo menos cada diez años, esta disposición permite al Consejo de Administración elegir el momento propicio para hacerlo. En el segundo artículo, el artículo G, se prevén las consecuencias de una posible revisión del convenio ante la adopción de un nuevo convenio. En ese caso, la ratificación por un Miembro del nuevo convenio revisor implica, *ipso jure*, es decir, automáticamente y sin que haya necesidad de ninguna declaración especial al efecto, la denuncia inmediata del convenio objeto de la revisión. Además, salvo indicación de lo contrario, este convenio deja de estar abierto a la ratificación.
34. En la 276.^a reunión (noviembre de 1999) del Consejo de Administración, el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas celebró una discusión preliminar sobre los métodos de revisión de los convenios, basándose en un documento presentado por

²⁵ Convenios núms. 1, 6, 30, 61 y 94.

²⁶ Por el Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961 (núm. 116).

la Oficina²⁷. Además de los medios «clásicos» que consisten en adoptar nuevos convenios de revisión o protocolos, ese documento recuerda que en ciertos convenios se prevé la adopción de enmiendas. El Convenio sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 83), y el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), contemplan esta posibilidad en lo que respecta a sus anexos. A condición de que la cuestión esté inscrita en el orden del día, la Conferencia puede adoptar tales enmiendas por mayoría de dos tercios — mayoría idéntica a la necesaria para la adopción de convenios y recomendaciones. A partir de la fecha de adopción de una enmienda de este tipo, sólo la versión enmendada del convenio está abierta, en principio, a la ratificación de los Estados Miembros. En lo que respecta a los Estados Miembros que ya sean parte del convenio, la enmienda surte efecto a partir de la fecha de su aceptación.

- 35.** Las ventajas de esa técnica de enmienda, práctica habitual en otras organizaciones internacionales, son múltiples. En primer lugar, la enmienda no crea un instrumento nuevo que se superpone al convenio original; el texto enmendado sustituye completamente al texto original en lo que respecta a los Miembros que aceptan la enmienda o que ratifican el convenio después de que entre en vigor la enmienda. El convenio enmendado conserva, por lo tanto, su identidad, su número y, sobre todo, su «capital» de ratificaciones. En segundo lugar, la «aceptación» de una enmienda, al tiempo que supone una expresión clara del consentimiento del Miembro a seguir vinculado al convenio, en función de los procedimientos aplicables en cada país no tiene por qué cumplir con las mismas formalidades, lo que podría acelerar una aplicación generalizada del texto enmendado. Por último, al igual que los protocolos, la enmienda permite efectuar modificaciones de alcance limitado sin tener que adoptar un nuevo convenio. El inconveniente innegable de la enmienda es que introduce una dualidad en los regímenes aplicables, por un lado, a los Miembros que la han aceptado y, por otro, a los que no han consentido a la misma. Esta dualidad de régimen también se produce en la adopción de protocolos e incluso de convenios de revisión, cuando no conlleva la denuncia del convenio anterior, pero, en cambio, parece más visible que en el caso de un procedimiento de enmienda.
- 36.** Habría que prever, por lo tanto, la introducción de una cláusula de enmienda parecida a la que existe en los Convenios núms. 83 y 121 en las disposiciones finales tipo utilizadas para los convenios futuros. A diferencia de lo que ocurre en los convenios mencionados anteriormente, esta disposición no se limitaría, es de suponer, a los anexos específicos de un convenio, sino a las disposiciones relativas a la aplicación de los derechos y las obligaciones que se derivan del convenio. El Consejo de Administración y la Conferencia determinarían si una revisión en particular debía consistir en una enmienda, un protocolo o un nuevo convenio. En cualquier caso, en lo que respecta a la técnica de la enmienda la Organización contaría con un instrumento flexible para modernizar los instrumentos adoptados.

²⁷ Documento GB.276/LILS/WP/PRS/2. Véase asimismo el documento GB.276/LILS/5/(Rev.1).

D. Disposiciones relativas a las funciones de depositarios del Director General y del Secretario General de las Naciones Unidas

37. Los artículos finales tipo A, D y E adoptaron su forma actual en 1946²⁸, tras la disolución de la Sociedad de las Naciones y, sobre todo, tras la decisión de transferir al Director General de la OIT y al Secretario General de las Naciones Unidas las funciones de depositarios ejercidas hasta entonces por el Secretario General de la Sociedad de las Naciones²⁹. Las disposiciones de los artículos A y D completan lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 19 de la Constitución, según el cual el Director General, en su calidad de depositario de los convenios, remitirá una copia certificada del convenio a cada uno de los Miembros. Según lo dispuesto en el artículo A, entre las funciones de depositario se incluye, por otro lado, el registro de las ratificaciones y, según lo dispuesto en el artículo C relativo a la denuncia, también el de las actas de denuncia. En el artículo D se añade la obligación de notificar a todos los Miembros el registro de esas ratificaciones y denuncias. Por último, al notificar el registro de la segunda ratificación, el Director General llamará la atención de los Miembros sobre la fecha de entrada en vigor del convenio.
38. El Director General cumple su obligación de notificar a los Miembros principalmente a través de la publicación de las informaciones requeridas en el *Boletín Oficial* de la OIT (Serie A) tres veces al año. En la práctica, en esas informaciones no se incluyen, no obstante, las denuncias (*ipso jure*) provocadas por la ratificación de un convenio de revisión de otro convenio, lo que puede justificarse por el hecho de que no se efectúan *stricto sensu* por medio de «actas de denuncia» en el sentido del párrafo 1 del artículo D. La Conferencia recibe anualmente informaciones detalladas donde sí figuran las denuncias *ipso jure*, que se recogen en una parte especial del informe de la Comisión de Expertos. Por último, en las reuniones de marzo-abril y noviembre, se informa asimismo al Consejo de Administración, mediante la memoria del Director General, sobre las ratificaciones y denuncias, incluidas las informaciones ofrecidas por los gobiernos sobre las razones de sus denuncias, tal y como se había solicitado en su 184.ª reunión³⁰.
39. El artículo 20 de la Constitución, por el que todo convenio ratificado será comunicado por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado de acuerdo con las disposiciones del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas³¹, se introdujo en la Constitución en 1946 como muestra

²⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 29.ª reunión, Montreal, 1946, Cuestiones constitucionales, (Parte I), informe II 1), párrafo 29; *Actas de las sesiones*, págs. 379 y 380.

²⁹ A los efectos de los convenios adoptados antes de esa fecha, estas modificaciones se introdujeron en el Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946 (núm. 80).

³⁰ Documentos GB.184/11/18, párrafos 27-34 y GB.184/205, párrafo 56.

³¹ El artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas reza así:

«1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este acuerdo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.»

de la importancia que se concede a inscribir los convenios en el registro general de tratados mantenido por las Naciones Unidas. No obstante, se estimó que para completar el registro de un convenio, el Secretario General también debía registrar cualquier hecho ulterior que afectase la aplicación del convenio — ratificaciones, actas de denuncia, declaraciones, etc. Asimismo, en el artículo E de las disposiciones finales tipo se prevé que el Director General comunicará al Secretario General, para ser registrados, todos los detalles de todas las ratificaciones y actas de denuncia registradas. El procedimiento que se aplica al depósito y registro de los convenios de la OIT ante las Naciones Unidas figura en un Memorándum de Entendimiento firmado entre las dos organizaciones en 1949³².

40. En la práctica, el Director General indica en sus comunicaciones a las Naciones Unidas los casos en que una ratificación provoca la denuncia *ipso jure* de otro convenio, de conformidad con el artículo final correspondiente al artículo G, incluso cuando tal denuncia no se efectúe ni por medio de un «acta de denuncia» ni «de acuerdo con las disposiciones de los artículos precedentes», tal y como se prevé en el artículo E. Habida cuenta de que es necesario, no obstante, comunicar esa información³³, habría que adaptar la redacción del artículo E a esta práctica.

E. Disposición relativa a las lenguas que son igualmente auténticas

41. El artículo H, según el cual las versiones inglesa y francesa del texto de un convenio son igualmente auténticas, ha permanecido invariable en cuanto al fondo desde 1919. Los idiomas de las versiones auténticas corresponden a los idiomas oficiales de la Conferencia en virtud del párrafo 3 del artículo 6 y del párrafo 1 del artículo 24 del Reglamento de la Conferencia. Las versiones inglesa y francesa del texto de un convenio son declaradas igualmente auténticas por el Presidente de la Conferencia y el Director General.
42. *Habida cuenta de lo expuesto, la Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que inste a la Oficina a presentar, en su 288.ª reunión, un proyecto de modelo de disposiciones finales establecido a la luz de los debates celebrados, con miras a su aprobación por parte del Consejo de Administración y posteriormente de la Conferencia.*

Ginebra, 17 de febrero de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 42.

³² Memorándum de Entendimiento relativo al procedimiento previsto para el depósito y registro ante la Organización de las Naciones Unidas de los convenios internacionales del trabajo y de otros instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, firmado el 17 de febrero de 1949, *Boletín Oficial*, vol. XXXII, 1949, núm. 1. En dicho Memorándum se hace referencia al Reglamento para la aplicación del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 97 (I) de 14 de diciembre de 1946, y enmendado por las Resoluciones 364 B (IV) de 1.º de diciembre de 1949, 482 (V) de 12 de diciembre de 1950 y 33/141 A de 18 de diciembre de 1978).

³³ En el artículo 2 del Reglamento mencionado en la nota anterior se dispone que cuando un tratado o acuerdo internacional haya sido registrado en la Secretaría [de las Naciones Unidas], ésta registrará igualmente una declaración certificada relativa a todo hecho ulterior que implique un cambio en las partes a ese tratado o acuerdo, o modifique sus términos, alcance o aplicación.

Anexo

Disposiciones finales tipo tal como se utilizan en el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)¹ (los corchetes indican los parámetros que se han dejado abiertos en el proyecto de artículos finales tipo adoptado por la Conferencia en su 29.^a reunión (1946)²).

DISPOSICIONES FINALES

Artículo A

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo B

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Entrará en vigor [doce] meses después de la fecha en que las ratificaciones de [dos] Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro [doce] meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo C

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de [diez] años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta [un año] después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de [diez] años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de [diez] años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de [diez] años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo D

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la [segunda] ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo E

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo F

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y

¹ Artículos 22 a 29.

² Conferencia Internacional del Trabajo, 29.^a reunión, Montreal, 1946, *Actas de las sesiones*, págs. 379 y 380.

considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo G

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 24, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor, y
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todos los casos, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo H

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.