

Primera reunion del Grupo de trabajo tripartito sobre la participación plena, equitativa y democrática en la gobernanza tripartita de la OIT

► Nota informativa

Introducción

1. En su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), el Consejo de Administración decidió constituir un Grupo de trabajo tripartito que sirviese de plataforma para un diálogo focalizado y para formular propuestas sobre una participación plena, equitativa y democrática en la gobernanza tripartita de la OIT, conforme al espíritu de la Declaración del Centenario¹. En su 340.^a reunión (noviembre de 2020), el Consejo de Administración decidió que:
 - (a) el Grupo de trabajo tripartito sobre la participación plena, equitativa y democrática en la gobernanza tripartita de la OIT reciba el mandato de debatir, elaborar y presentar al Consejo de Administración propuestas destinadas a asegurar una participación plena, equitativa y democrática de los mandantes de la OIT en la gobernanza tripartita de la organización mediante una representación equitativa de todas las regiones y la consagración del principio de igualdad entre los Estados Miembros;
 - (b) el Grupo de trabajo tripartito esté compuesto por 14 miembros gubernamentales de cada una de las cuatro regiones y por las secretarías del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores, si bien todos los gobiernos interesados podrán asistir a las discusiones y participar en las mismas;
 - (c) los miembros gubernamentales del Grupo de trabajo tripartito designen a uno de ellos como presidente del grupo de trabajo, y si no se llega a un acuerdo con respecto a una persona, se designará a dos miembros gubernamentales para que copresidan el grupo de trabajo, y
 - (d) el Grupo de trabajo tripartito se reúna en dos ocasiones antes de la 341.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2021) y presente su primer informe a esa reunión².

¹ [GB.337/INS/PV](#), párrafo 448; [GB.337/INS/12/1\(Rev.1\)](#), párrafo 13, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.

² 340.^a reunión del Consejo de Administración, Repertorio de decisiones (30 de octubre de 2020) y [GB.340/INS/18/1](#), párrafo 19.

Funcionamiento del Grupo de trabajo

Presidencia

2. De conformidad con la decisión del Consejo de Administración en su 340.^a reunión, los miembros gubernamentales del Grupo de trabajo designarán al inicio de la primera reunión a uno de ellos como presidente y a dos miembros gubernamentales como copresidentes del Grupo de trabajo³.

Mandato y métodos de trabajo

3. De acuerdo con la práctica habitual, el Grupo de trabajo tripartito examinará su mandato y sus métodos de trabajo⁴.
4. Como se indica más arriba, el Consejo de Administración encomendó al Grupo de trabajo el mandato de “debatir, elaborar y presentar al Consejo de Administración propuestas destinadas a asegurar una participación plena, equitativa y democrática de los mandantes de la OIT en la gobernanza tripartita de la organización mediante una representación equitativa de todas las regiones y la consagración del principio de igualdad entre los estados miembros”⁵ El Grupo de trabajo tal vez estime oportuno considerar si debería elaborarse un mandato más detallado sobre la base de esta misión. En particular, teniendo en cuenta que en la OIT existen dos órganos de gobernanza, a saber la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, el Grupo de trabajo tal vez estime oportuno considerar si su labor debería limitarse a uno de ellos. Por otra parte, la frase “representación equitativa de todas las regiones” y el “principio de igualdad entre todos los Estados Miembros” podrían desarrollarse de manera más detallada para facilitar la tarea de identificar y centrar los temas de las próximas discusiones. En esas discusiones también se podrían identificar posibles medidas relativas al funcionamiento y la composición de los órganos rectores.
5. Por lo que se refiere a los métodos de trabajo, todos los gobiernos interesados podrán asistir y participar en las discusiones de las reuniones del Grupo de trabajo, además de sus miembros⁶ El Director General o su representante y otros funcionarios de la OIT asistirán a las reuniones del grupo de trabajo para proporcionar apoyo administrativo y sustantivo. La Oficina Internacional del Trabajo tomará disposiciones para garantizar servicios de interpretación durante las reuniones y la traducción de los documentos en los tres idiomas oficiales de la OIT.
6. De acuerdo con la práctica habitual, el(los) presidente(s) dirigirán los debates y velarán por el mantenimiento del orden y el buen desarrollo de las labores. Se propone que la persona o personas que ejerzan la presidencia representen al grupo de trabajo ante los órganos de la OIT, si procede. El grupo de trabajo, a través de su(s) presidente(s) rendirá informe al Consejo de Administración.
7. Con respecto a la toma de decisiones, sería conveniente disponer que las “decisiones del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas se adopten por consenso y sus recomendaciones consensuadas se sometan al Consejo de Administración

³ GB.340/INS/18/1, párrafo 19, c).

⁴ GB.340/INS/18/1, párrafo 18.

⁵ 340.^a reunión del Consejo de Administración, Repertorio de decisiones (30 de octubre de 2020), apartado a) y GB.340/INS/18/1, párrafo 19.

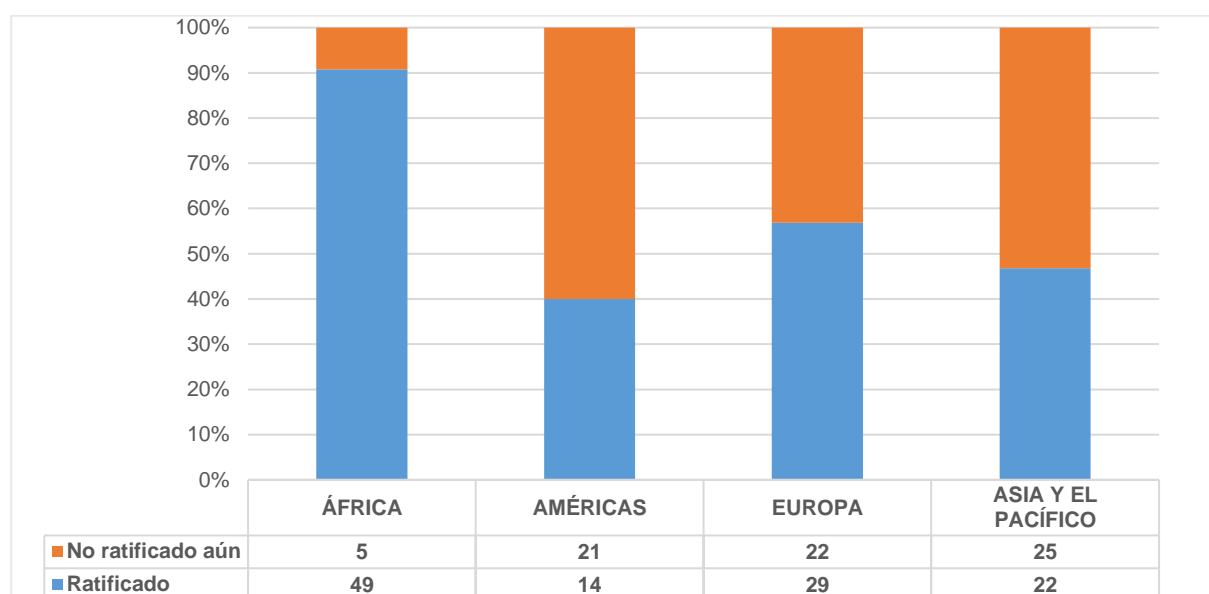
⁶ GB.340/INS/18/1, apartado b).

para que tome una decisión al respecto y adopte medidas de seguimiento, según proceda. Cuando no sea posible llegar a un consenso sobre un tema concreto, las opiniones discrepantes deberán hacerse constar en su informe al Consejo de Administración”.

Instrumento de Enmienda de 1986 a la Constitución – Estatus de las ratificaciones e información conexas

8. Al 27 de noviembre de 2020, se habían registrado 114 ratificaciones del 1986 Instrumento de Enmienda de 1986 a la Constitución de la OIT (“Instrumento de Enmienda de 1986”), dos de ellas procedentes de Miembros de mayor importancia industrial (India e Italia). Se ha registrado una nueva ratificación (España) desde que se presentó el último informe al Consejo de Administración en octubre-noviembre de 2020⁷. Para que el Instrumento de Enmienda de 1986 entre en vigor, se necesitan otras 11 ratificaciones, de las cuales tres, al menos, deben proceder de Miembros de mayor importancia industrial (esto es, como mínimo, tres de algunos de los siguientes países: Alemania, Brasil, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Japón o Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte). El Instrumento de Enmienda de 1986 no ha sido ratificado todavía por cinco Estados Miembros de la región de África, 21 de la región de las Américas, 22 de la región europea y 25 de la región de Asia y el Pacífico.

► Ratificaciones por región



9. Al 27 de noviembre de 2020, 22 (el 30 por ciento) de los gobiernos que no han ratificado todavía el Instrumento de Enmienda de 1986 habían respondido a las cartas enviadas por el Director General desde el mes de abril de 2017, en las que les invitaba a que facilitasen información sobre los motivos que impedían o retrasaban esa ratificación. La Oficina no ha recibido otras respuestas desde que se presentó el último informe al Consejo de Administración en octubre-noviembre de 2020⁸.
10. Si bien la mayoría de las respuestas recibidas eran favorables en cuanto a las perspectivas de ratificación del Instrumento de Enmienda de 1986, dos Miembros de mayor

⁷ GB.340/INS/18/1.

⁸ GB.340/INS/18/1.

importancia industrial (Japón y Rusia) mantenían una postura reservada⁹. Las razones presentadas para explicar el retraso en el proceso de ratificación incluían la necesidad de dar prioridad a otros proyectos legislativos (por ejemplo, Canadá¹⁰ y Eslovaquia¹¹). Otro gobierno (Australia) prefería esperar hasta que el Consejo de Administración celebrara decisiones adicionales que le permitan examinar la cuestión¹². Tres gobiernos han iniciado los procedimientos de ratificación (Líbano, Perú y Yemen).

11. Solo dos gobiernos (Bulgaria¹³ y Estonia¹⁴) consideran que existe un obstáculo que les impide ratificar el Instrumento de Enmienda de 1986, y ambos se refieren a la frase: “los Estados socialistas de Europa del Este” que figura en el artículo 7, 3), b), i) del Instrumento de Enmienda de 1986. Esta cuestión ya se planteó durante el examen de la enmienda provisional al Reglamento de la Conferencia, de 1995¹⁵. Más recientemente, la planteó el Grupo de los Trabajadores, en relación con las respuestas de Estonia y Bulgaria¹⁶. El Gobierno de Lituania, que deseaba encontrar una explicación al respecto, y la Unión Europea, que en la reunión del Consejo de Administración de octubre-noviembre de 2019, señaló que las disposiciones relacionadas con los Estados socialistas de Europa del Este ya no se corresponden con la situación geográfica de la región¹⁷.

12. El artículo 7.3, b), i) del Instrumento de Enmienda de 1986 prevé que:

... Los delegados gubernamentales de los Estados de Europa del Oeste y los delegados gubernamentales de los Estados socialistas de Europa del Este formarán colegios electorales separados. Unos y otros se pondrán de acuerdo para repartir entre ellos los puestos que correspondan a la región y designarán de manera separada sus respectivos representantes en el Consejo de Administración.

13. Como se indicó en las discusiones del Consejo de Administración en marzo de 1994¹⁸ y marzo de 2018¹⁹, esta disposición se refiere a la situación fáctica que había en el momento en que se adoptó ese instrumento, y simplemente representa una manera de aplicar a la situación regional los principios generales que sustentan el sistema de distribución de puestos dentro de cada región en virtud del Instrumento de Enmienda de 1986. A este respecto, el inciso ii) del mismo apartado ofrece en términos generales la misma posibilidad a todas las regiones: “Cuando las particularidades de una región lo exijan, los gobiernos de esta región podrán convenir en subdividirse sobre una base subregional,

⁹ El Japón reconocía la importancia de que la composición del Consejo de Administración fuera más representativa, pero indicó que todavía no había consenso sobre la ratificación. La Federación de Rusia declaró que la ratificación requería una reflexión más detenida. Consideraba que los cambios derivados del Instrumento de Enmienda de 1986 complicarían la labor de la Organización y que el Consejo de Administración debía permanecer compacto para garantizar la eficacia del proceso de adopción de decisiones; que someter el nombramiento del Director General a la aprobación de la Conferencia resultaba innecesario, y que unos requisitos más estrictos en materia de mayorías y de quórum en la Conferencia harían más difícil la labor de la Organización. Véase GB.331/WP/GBC/1, párrafos 5 y 6.

¹⁰ GB.331/WP/GBC/1, párrafo 4.

¹¹ GB.331/WP/GBC/1, párrafo 4.

¹² GB.331/WP/GBC/1, párrafo 4.

¹³ GB.340/INS/18/1, párrafo 5.

¹⁴ GB.332/WP/GBC/1, párrafo 4.

¹⁵ GB.259/14/4, párrafos 17-22.

¹⁶ GB.332/INS/12, párrafo 5 y *commentaires du groupe des travailleurs*.

¹⁷ GB.337/INS/PV, párrafo 418.

¹⁸ GB.259/14/4, párrafos 17-22

¹⁹ GB.332/INS/12, párrafo 5

para designar separadamente los Miembros llamados a ocupar los puestos que correspondan a la subregión”.

14. Por esta razón, sería legítimo considerar que esta disposición ha quedado caduca, de modo que no es necesario suprimirla para invalidarla. La Conferencia podría preparar una declaración a estos efectos, por ejemplo, una resolución en la que se señale que, debido a que la situación fáctica de la época en que se adoptó el Instrumento de Enmienda ya no existe, Europa tiene libertad para formar un solo colegio electoral, o varios colegios electorales, de conformidad con las disposiciones generales aplicables a todas las regiones.
15. En este contexto, cabe señalar que existen disposiciones caducas u obsoletas en otros instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) contiene en su artículo 10 una referencia a la “India británica”. Pese a que la India ha formulado declaraciones para rechazar esta denominación, no se han adoptado medidas para revisar formalmente el Convenio. Otro ejemplo es el de las llamadas cláusulas de “Estado enemigo” que figuran en la Carta de las Naciones Unidas. En la Resolución 50/52 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se reconoce “que, en vista de los cambios sustanciales que han tenido lugar en el mundo, las cláusulas de “Estado enemigo” de los Artículos 53, 77 y 107 de la Carta de las Naciones Unidas han pasado a ser obsoletas”²⁰.
16. En todo caso, los Estados tienen la posibilidad de presentar con su instrumento de ratificación una declaración sobre la manera en que interpreta aspectos o disposiciones particulares del Instrumento Enmienda de 1986. Esta declaración de interpretación se presentaría con el propósito de aclarar el significado de una disposición determinada sin pretender que se excluya o modifique ninguno de sus efectos legales.

Composición del Consejo de Administración – Opciones consideradas

17. La composición del Consejo de Administración ha sido objeto de examen en varias discusiones en el Consejo de Administración, a fin de atender la inquietud suscitada por la ausencia de representantes de todas las regiones geográficas entre los «Miembros de mayor importancia industrial» a los que se alude en el párrafo 2 del artículo 7 de la Constitución de la OIT²¹.
18. En su 301.ª reunión (marzo de 2008), el Consejo de Administración sopesó tres opciones para cambiar la situación existente, a saber: revisar la composición de los diez «Miembros de mayor importancia industrial»²²; adoptar una nueva enmienda constitucional que versase sobre el número de puestos permanentes o su distribución geográfica, o sobre ambos aspectos; o señalar a la atención de los gobiernos las posibilidades que tienen de distribuir los puestos que correspondan dentro de sus regiones, de manera que se reflejen

²⁰ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas [A/RES/50/52](#) de 11 de diciembre de 1995, preámbulo.

²¹ Véanse, por ejemplo. GB.300/LILS/4, GB.300/6, párrafo 134, GB.300/PV, párrafos 156-168, GB.300/13(Rev.), párrafos 30-41, GB.301/5, GB.301/PV, párrafos 98-110, GB.303/5, GB.303/PV, párrafos 103-133, GB.329/INS/18, párrafo 2, GB.329/WP/GBC/1, párrafos 1-3.

²² En virtud del párrafo 3 del artículo 7 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial y fijará las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos Miembros sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el Consejo de Administración adopte una decisión al respecto. Para más información, véase el documento GB.300/LILS/4, párrafos 11 a 23.

las prioridades y necesidades del momento, mediante la aplicación de protocolos regionales²³.

19. En su 303.^a reunión (noviembre de 2008), el Consejo de Administración examinó una propuesta que preveía una enmienda al párrafo 2 del artículo 7 de la Constitución de la OIT, consistente en aumentar de diez a doce el número de puestos permanentes del Consejo de Administración y, al mismo tiempo, añadir un requisito de carácter geográfico para que las cuatro regiones (África, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa) estuvieran representadas entre los Miembros de mayor importancia industrial que no requieren previa elección²⁴. A raíz de las discrepancias expresadas, el Consejo de Administración decidió mantener ese punto en el orden del día de reuniones futuras, con objeto de examinarlo una vez que se hubieran mantenido las consultas necesarias con el Grupo Gubernamental²⁵.

²³ GB.301/5.

²⁴ GB.303/5, párrafos 6-10.

²⁵ GB.303/PV, párrafos 103-133.