

Consultas tripartitas relativas a las normas internacionales del trabajo
y otras actividades de la OIT
Convenio núm. 144 y Recomendación núm. 152, de la OIT

Contexto y fines de los instrumentos

1. La adopción por la Conferencia, en 1976, del Convenio núm. 144 y de la Recomendación núm. 152 fue uno de los elementos de los renovados esfuerzos de la OIT para promover la acción tripartita, tanto nacional como internacional, en todas las cuestiones que interesan a la OIT. Cabe recordar que lo que dio impulso a estos esfuerzos fue la adopción por la Conferencia, en 1971, de la resolución sobre el esfuerzo del tripartismo en todas las actividades de la OIT.

2. Lo que se procura con estos instrumentos es promover, en cada Estado Miembro, procedimientos que aseguren la celebración de consultas efectivas entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores sobre cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, y que puedan utilizarse también para celebrar consultas sobre otros asuntos concernientes a las actividades de la OIT.

3. El Convenio ha sido redactado en términos flexibles, para que cada Estado Miembro tenga libertad para determinar los métodos que habrán de regir las consultas, y sólo especifica un limitado número de cuestiones en relación con las cuales deberán celebrarse consultas en los Estados que lo hayan ratificado. La Recomendación presenta la misma flexibilidad en lo que se refiere a los procedimientos de consulta pero enumera una serie de métodos posibles para estas consultas, sin agotarlos, sin embargo. Contiene asimismo una lista más amplia de cuestiones sobre las cuales deberían celebrarse consultas en relación con las normas internacionales del trabajo, así como una lista de otros asuntos que guardan relación con las actividades de la OIT y a los que podrían extenderse las consultas.

Alcance de las consultas

4. El Convenio prevé la celebración de consultas en los cinco casos siguientes (artículo 5, párrafo 1):

(a) Puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia

Estas consultas deberían abarcar tanto las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios que se les envían para la preparación de la primera discusión de un punto del orden del día como los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de textos elaborados por la Oficina para la preparación de la segunda discusión. Se desprendió claramente de los debates que condujeron a la adopción del Convenio que la responsabilidad del tenor final de las respuestas y comentarios sigue incumbiendo a los gobiernos.

(b) Sumisión a las autoridades competentes

En virtud del artículo 19, párrafo 5 b) y 6 b), de la Constitución de la OIT, cada Estado Miembro se obliga a someter los convenios y recomendaciones de la OIT, en el término de un año o, en circunstancias excepcionales, en el término de 18 meses después de su adopción por la Conferencia, "a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que el t, den forma de ley o adopten otras medidas". Se pide a los gobiernos que, al hacerlo, formen, en proposiciones acerca de las medidas, que deban eventualmente tomarse para dar efecto al instrumento en cuestión, o que expliquen por qué no han propuesto medida alguna.

Con arreglo a esta disposición del Convenio núm. 144, los gobiernos deben consultar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores acerca de las proposiciones que puedan hacerse en ocasión de la sumisión

(c) Reexamen de convenios no ratificados y de recomendaciones

Una vez que los convenios y recomendaciones han sido sometidos a la autoridad competente según las modalidades antes expuestas, si no se procede a la ratificación de un convenio, no existe ninguna otra obligación en lo que concierne a dichos instrumentos¹. Ahora bien, puede ocurrir que, a consecuencia de ciertos cambios introducidos en la legislación o prácticas nacionales, llegue a ser posible ratificar un convenio o poner en práctica una recomendación a los que no podía darse efecto en la fecha en que fueron adoptados.

Por lo tanto, los Estados Miembros deben, en virtud del Convenio núm. 144, utilizar los procedimientos de consulta para volver a examinar, a intervalos apropiados, los convenios y recomendaciones a los que no haya sido posible dar efecto hasta la fecha, y estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual.

(d) Memorias sobre convenios ratificados

El artículo 22 de la Constitución de la OIT prevé que los Estados Miembros deberán presentar a la OIT memorias sobre las medidas que hayan adoptado para poner en ejecución los convenios que hayan ratificado. En virtud del sistema actual de envío de memorias detalladas sobre los convenios ratificados, estas memorias pueden ser solicitadas a intervalos anuales, bienales o cuatrienales, según la materia del convenio y la gravedad de los problemas que plantea su aplicación en un país determinado. Dichas memorias son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, órgano independiente integrado por expertos técnicamente calificados, cuyo informe se presenta anualmente a la Conferencia. Sus conclusiones - que pueden tomar la forma de observaciones incluidas en su informe o de solicitudes directas (que no se publican) sobre cuestiones menos apremiantes - se comunican a los gobiernos para que respondan a las mismas en la próxima memoria sobre el convenio en cuestión.

El Convenio núm. 144 prevé consultas sobre "las cuestiones que puedan plantear" estas memorias. Se desprende de la labor preparatoria que no deben celebrarse consultas en relación con cada memoria sino solamente en relación con memorias sobre convenios cuya aplicación ha planteado problemas.

(e) Propuestas de denuncia de convenios ratificados

La inclusión de este punto en el Convenio es consecuencia de la aprobación por el Consejo de Administración, en noviembre de 1971 (184.a reunión) del principio según el cual, cuando gobierno esté considerando la posibilidad de denunciar un convenio debería, antes de tomar una decisión, consultar a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre los problemas existentes y las medidas que pudieran tomarse con miras a resolverlos.

5. Además, la Recomendación prevé la celebración de consultas sobre las cuestiones siguientes relativas a las normas internacionales del trabajo (párrafo 5 c) y e».

(a) Medidas destinadas a la puesta en práctica de convenios y recomendaciones

El párrafo 5 c) prevé la celebración de consultas "habida cuenta de la práctica nacional, sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y en particular a los convenios ratificados (incluida la puesta en práctica de las disposiciones relativas a la consulta o la colaboración de los representantes de los empleadores y de los trabajadores)".

Muchos convenios y recomendaciones contienen disposiciones similares a las que acaban de reproducirse entre paréntesis. La mayoría de estas disposiciones prevén la consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores antes de que sean adoptadas leyes o reglamentos para dar efecto al instrumento en cuestión, o antes de recurrir a eventuales cláusulas permisivas o excepciones. Otras prevén la creación de órganos o mecanismos especiales y estipulan que los representantes de los empleadores y de los trabajadores deberán tomar parte en su funcionamiento, principalmente tratándose de mecanismos para la fijación de salarios mínimos y de la organización de servicios del empleo. Un tercer tipo de disposiciones exige que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o que se solicite su colaboración para la puesta en práctica de medidas legislativas o de política destinadas a dar efecto al instrumento en cuestión. Esto concierne particularmente a las normas promocionales como las que conciernen a la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación o a la política del empleo.

(b) Memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones

En virtud de los párrafos 5 e) y 6 d) del artículo 19 de la Constitución, el Consejo de Administración está facultado para pedir a los Estados Miembros que envíen memorias en las que describan la posición de su legislación y práctica respecto de los convenios que no hayan ratificado y de las recomendaciones. La práctica seguida por el Consejo de Administración consiste en solicitar anualmente memorias de esta clase sobre un instrumento o grupo de instrumentos que traten de un tema determinado.

La Recomendación prevé la celebración de consultas sobre cuestiones planteadas por estas memorias, así como por memorias sobre convenios ratificados, a las que se refiere el párrafo 4 d), anterior.

6. La Recomendación prevé también la posible extensión de estos procedimientos, después de haberse consultado a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, a otros asuntos, y enumera una serie de cuestiones a las que podrían extenderse dichas consultas (párrafo 6). Se trata de las siguientes:

(a) Cooperación técnica

La Recomendación se refiere a la "preparación, puesta en práctica y evaluación de actividades de cooperación técnica en que participe la Organización Internacional del Trabajo".

Esta es una cuestión a la que tanto la Conferencia como el Consejo de Administración atribuyen gran importancia. Después de que fueron adoptadas por la Conferencia una serie de resoluciones sobre la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las actividades de cooperación técnica, el Consejo de Administración adoptó en noviembre de 1972 (188.a reunión) ciertas conclusiones y recomendaciones sobre este punto, incluida la recomendación de que los gobiernos deberían organizar, de acuerdo con la práctica nacional, reuniones tripartitas periódicas para discutir acerca de la posición, problemas y perspectivas de las actividades de cooperación técnica de la OIT en sus respectivos países.

(b) Resoluciones y conclusiones adoptadas por conferencias y reuniones

La Recomendación contempla la posible extensión de la consulta a las medidas que deban tomarse con respecto a las resoluciones y demás conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, conferencias regionales, comisiones de industria y otras reuniones convocadas por la OIT.

(c) Actividades promocionales

Por último, la Recomendación se refiere a la posibilidad de celebrar consultas sobre la promoción de una mejor comprensión de las actividades de la OIT, como elemento que puede ser utilizado en las políticas y programas económico,

Procedimientos de consulta

7. El Convenio deja a cada país libertad la índole y forma de los procedimientos de acuerdo con la práctica nacional. estipular que deben ser capaces de asegurar consultas efectivas sobre los puntos abarcados por el Convenio (véase el párrafo 4 anterior) entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores. Cuando se establezcan nuevos procedimientos para los fines del Convenio, deberán celebrarse consultas preliminares sobre la naturaleza y forma de los mismos con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. La Recomendación enumera una serie de métodos para la celebración de consultas.

8. Antes de describirlos, convendría mencionar otros principios que son comunes al Convenio y a la Recomendación. En primer lugar, los representantes de los empleadores y de los trabajadores deberían ser elegidos libremente por sus organizaciones representativas, las cuales

deberían disfrutar del derecho a la libertad sindical. En segundo lugar, cuando las consultas se lleven a cabo mediante algún organismo, los empleadores y los trabajadores deberían estar representados en dicho organismo en pie de igualdad. Por último, si bien esto no se menciona expresamente, las consultas podrían llevarse a cabo mediante organismos que no sean exclusivamente tripartitos, en los que puedan estar representados otros intereses o de los que puedan formar parte personas calificadas e independientes. Como posibilidad adicional, el gobierno puede consultar a un organismo paritario en el que sólo estén representados los empleadores y los trabajadores, en vez de un organismo tripartito integrado por las tres partes interesadas.

9. En tres de los cuatro métodos posibles para las consultas enumerados en el párrafo 2, 3), de la Recomendación, se contemplan consultas mediante organismos constituidos. El primer método consiste en consultas llevadas a cabo mediante una comisión constituida específicamente para ocuparse de cuestiones relativas a las actividades de la OIT. El segundo método se refiere a un organismo que tenga competencia general en el ámbito económico, social o laboral, por ejemplo los consejos económicos y sociales o los consejos consultivos del trabajo que existen en muchos países. Como tercera posibilidad, las consultas pueden llevarse a cabo mediante varios organismos especialmente encargados de materias específicas, por ejemplo, una comisión de asuntos marítimos para los instrumentos marítimos, o una comisión de seguridad e higiene en el trabajo o de seguridad social para los instrumentos concernientes a estos sectores. Por último, las consultas pueden efectuarse mediante comunicaciones escritas cuando los interesados estén de acuerdo en que esta forma de proceder es adecuada y suficiente. Sin embargo, esta lista no pretende ser limitativa; por ejemplo, fue sugerida otra posibilidad durante la labor preparatoria, a saber, que las consultas relativas a ciertas cuestiones se lleven a cabo mediante una comisión ad hoc específicamente constituida para ocuparse de un punto particular.

10. Tanto el Convenio como la Recomendación estipulan que las consultas deberían celebrarse a intervalos apropiados, determinados mediante acuerdos, pero por lo menos una vez al año. Se desprende claramente de la labor preparatoria que la referencia a consultas anuales debe interpretarse como la indicación de una frecuencia mínima, para asegurar que los procedimientos no vayan a caer en desuso, y que la frecuencia de las consultas debería depender del número y de la complejidad de los asuntos que deban ser objeto de las mismas. Puede suceder que algunos asuntos sólo exijan un examen anual. También puede suceder que otros no necesiten ser examinados en un año determinado mientras que otros pueden exigir en determinado momento una serie de consultas durante un período relativamente corto.

Notas:

¹ Una excepción a esta regla se describe más adelante, en el párrafo 5 b).