

2. El Convenio núm. 188 y el sistema de control de la OIT

Al igual que todas las normas del trabajo de la OIT, el Convenio núm. 188 está respaldado por un sistema de control que es único a nivel internacional y que ayuda a velar por que los Estados Miembros apliquen los convenios que han ratificado. Los órganos de control de la OIT examinan la aplicación de los convenios por los Estados Miembros y ponen de relieve ámbitos en los que es preciso adoptar más medidas en términos de conformidad legislativa o de aplicación en la práctica. En los casos en que los Estados Miembros tienen problemas para aplicar los convenios, la OIT procura ayudarles través del diálogo social y de la asistencia técnica.

El artículo 22 de la Constitución de la OIT prevé que:

Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.

En virtud del artículo 22 de la Constitución, los Estados deben informar periódicamente a la OIT sobre la aplicación de cada convenio, indicando si las leyes nacionales están de conformidad con el convenio de que se trate, e informando asimismo a la OIT sobre lo que se ha logrado para asegurar que el Convenio tenga un impacto a nivel práctico.

En el marco del Convenio núm. 188, las exclusiones y las medidas de aplicación progresiva establecidas en los artículos 3 y 4 deberían indicarse en la primera memoria sobre la aplicación del Convenio presentada en virtud del artículo 22 por cualquier Estado Miembro. Si un Estado desea utilizar estas medidas de flexibilidad, es esencial que en la primera memoria indique estas limitaciones del Convenio, ya que este derecho no puede ejercerse en una etapa más tardía. Ciertos artículos del Convenio pueden requerir que se incluya información adicional en memorias posteriores sometidas en virtud del artículo 22 para indicar en qué medida ponen en ejecución estos aspectos del Convenio. Esto puede incluir informar sobre las cláusulas de flexibilidad y sobre cualquier plan para hacer extensiva la plena protección del Convenio a los ámbitos en los que ésta haya podido ser limitada como consecuencia de su aplicación. El propio formulario de memoria contiene más información sobre cómo someter una memoria en virtud del artículo 22 en lo que respecta a la flexibilidad, y dicha información se resume en el capítulo 4 del presente documento.

2.1. El seguimiento regular de la aplicación de los convenios de la OIT

Una vez que un Estado Miembro ha ratificado el Convenio núm. 188, debe presentar una primera memoria detallada en el plazo de un año tras la entrada en vigor del Convenio, y posteriormente cada cinco años, explicando las medidas legislativas o de otro tipo adoptadas para asegurar la aplicación del Convenio, y la manera en que el Convenio se aplica en la práctica. Deben transmitirse copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que a su vez pueden formular comentarios sobre la memoria de su gobierno y someter – por separado o bien a través del gobierno—comentarios sobre la aplicación del Convenio.

2.1.1. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Como se ha indicado anteriormente, la presentación de memorias sobre los convenios ratificados está regulada por el artículo 22 de la Constitución de la OIT. El órgano de la OIT que examina la aplicación de los convenios ratificados es la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)⁵. La función de la Comisión es proporcionar una evaluación imparcial y técnica de la aplicación de un convenio por un Estado Miembro. La CEACR participa en un proceso de diálogo continuo con los gobiernos sobre la aplicación de los convenios ratificados, y esta supervisión periódica puede ser eficaz al identificar lagunas en materia de aplicación y de información y al proponer medidas y mecanismos para mejorar la aplicación.

La CEACR formula dos tipos de comentarios sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo: *observaciones* y *solicitudes directas*. Las *observaciones* son comentarios públicos sobre la aplicación de los convenios de la OIT. Se publican en el informe anual de la CEACR y plantean cuestiones de cumplimiento de requisitos específicos de un convenio por un Estado particular. Las *solicitudes directas* abordan cuestiones técnicas o solicitudes de más información por parte de los Estados. Se comunican directamente a los gobiernos y no se publican en el informe anual.⁶

2.1.2. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

El informe anual de la CEACR, adoptado en diciembre, se somete a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el mes de junio siguiente. En la Conferencia, el informe es examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, una comisión permanente de la Conferencia integrada por delegados gubernamentales, empleadores y trabajadores. El informe es examinado por los mandantes tripartitos quienes, a continuación, seleccionan un número limitado de casos individuales. Se invita a los gobiernos de que se trate a responder a las observaciones y a proporcionar información a los miembros de la Comisión de la Conferencia. La Comisión de la Conferencia puede recomendar que los gobiernos adopten medidas concretas para afrontar un problema y puede proponer misiones o programas de asistencia técnica de la OIT. Las discusiones de la Comisión se publican en su informe, en el que se ponen de relieve situaciones que suscitan particular preocupación.

⁵ Los miembros de la CEACR figuran en el sitio web de la OIT, en particular: http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/WCMS_192098/lang--es/index.htm

⁶ Los comentarios, observaciones y solicitudes directas de la CEACR están disponibles y pueden consultarse en línea, utilizando NORMLEX, en la dirección: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f/?p=NORMLEXPUB:20010:0::NO::>

2.2. Procedimientos especiales

Existen asimismo procedimientos basados en quejas para hacer frente a la presunta inobservancia de un convenio ratificado, a saber, reclamaciones y quejas. El procedimiento de reclamación está regulado por los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. Estos artículos confieren a las organizaciones de empleadores y de trabajadores el derecho a someter una reclamación al Consejo de Administración de la OIT contra cualquier Estado Miembro que, a su juicio, “no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte”⁷. Como consecuencia de una reclamación, puede establecerse un comité tripartito del Consejo de Administración compuesto de tres miembros para que examine el fondo del caso y la respuesta del gobierno a la reclamación. El comité presenta un informe al Consejo de Administración que contiene un análisis de los aspectos jurídicos y prácticos del caso, junto con conclusiones y recomendaciones. Si la respuesta del gobierno no se considera satisfactoria, el Consejo de Administración puede publicar la reclamación y la respuesta.

El procedimiento de presentación de quejas está regulado por los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT. Las quejas contra un Estado por incumplir un convenio ratificado por él pueden ser presentadas por otro Estado Miembro que haya ratificado el mismo convenio, por un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración. Tras recibir una queja, el Consejo de Administración puede constituir una comisión de encuesta, que se encarga entonces de investigar la queja. La Comisión establece los hechos del caso y formula recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse para abordar las cuestiones planteadas por la queja. La comisión de encuesta es el procedimiento de investigación de más alto nivel de la OIT y suele establecerse para encarar las violaciones graves y persistentes cometidas por un Estado Miembro. Cuando un país se niega a cumplir con las recomendaciones de una comisión de encuesta, el Consejo de Administración puede tomar medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución. Esta disposición establece que, en este caso, “el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones”⁸

⁷ OIT: *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados* (Ginebra, 2009).

⁸ OIT: *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, 2014), pág. 108.

Gráfico 1.1. Procedimiento de control regular⁹

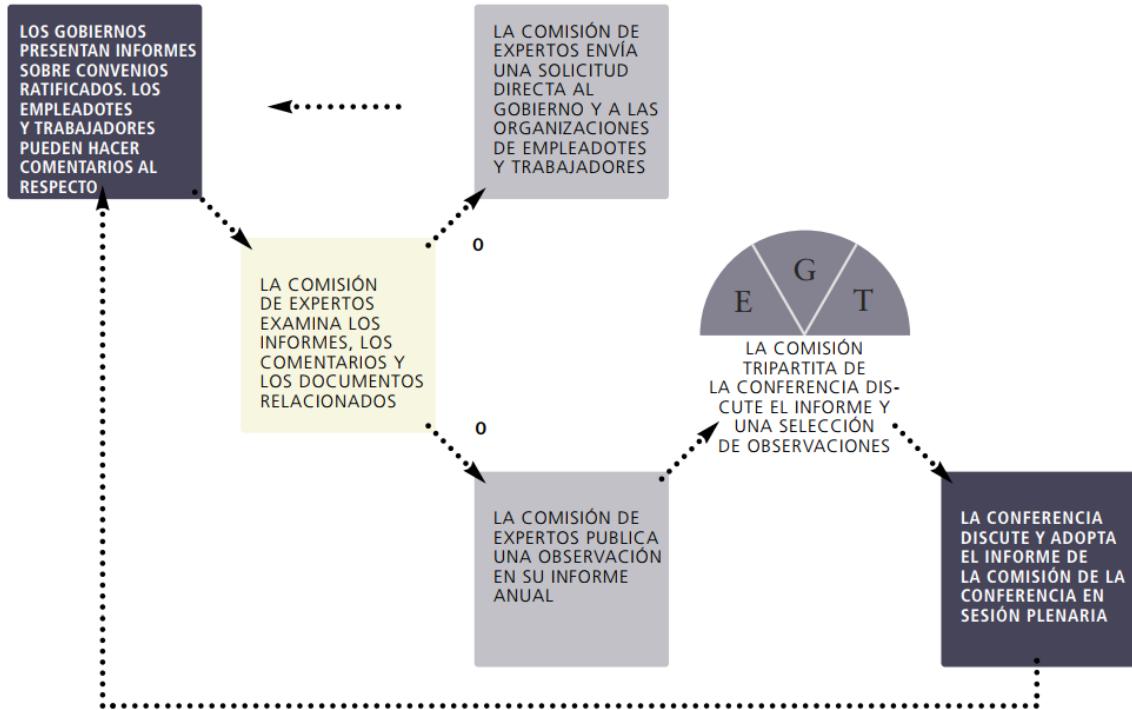
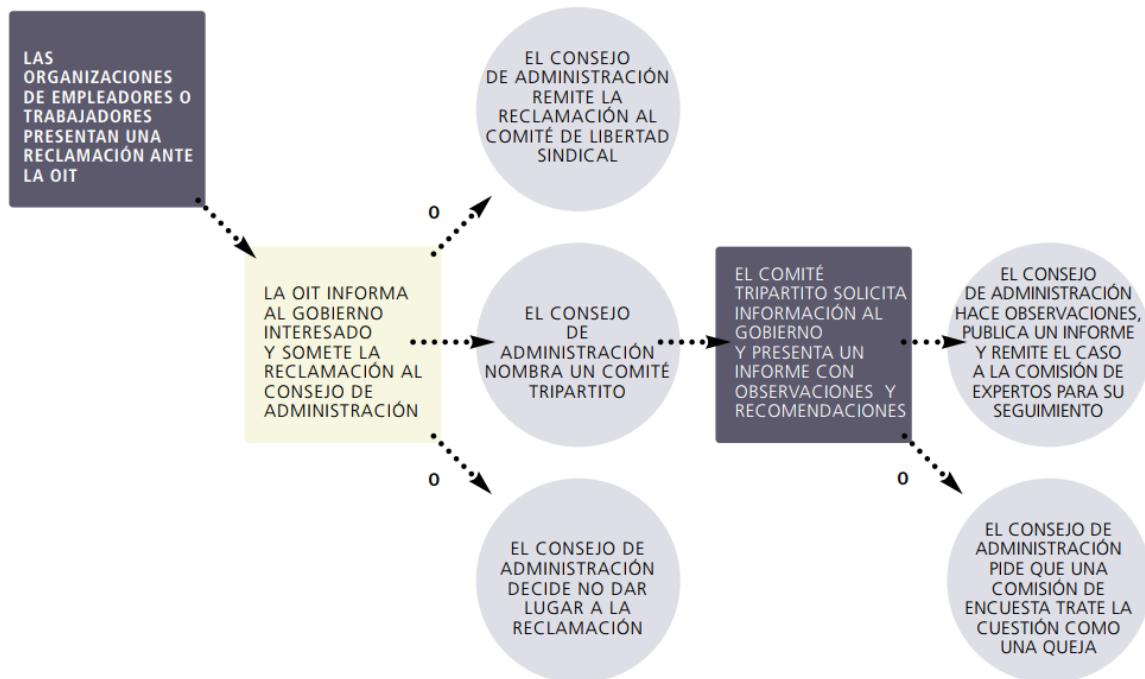


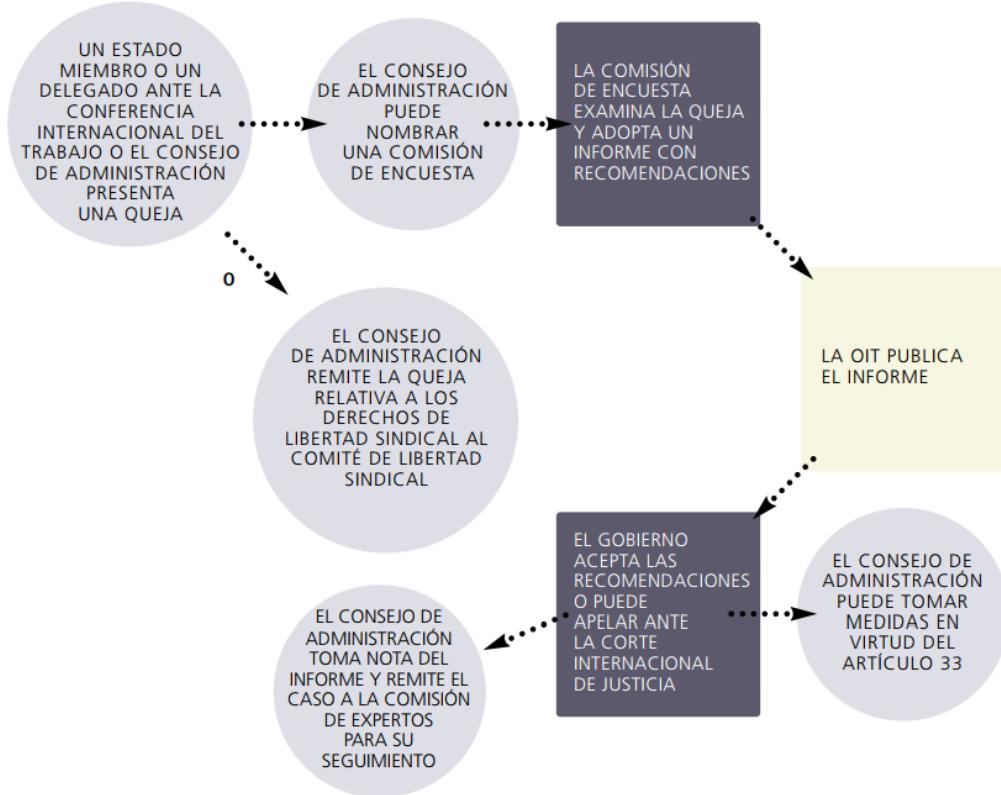
Gráfico 1.2. Procedimiento de reclamación¹⁰



⁹ OIT: *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, 2009), pág. 87.

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 91.

Gráfico 1.3. El procedimiento de queja¹¹



¹¹ *Ibid.*, pág. 93.