

III. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Una de las expresiones más importantes de un proceso de integración económica es el establecimiento de un régimen jurídico internacional que abarca diversos rubros y materias, entre las cuales se incluye la materia laboral. De esta manera, como ya se indicaba, los procesos de integración económica resultan ser uno de los más grandes catalizadores para la conformación o consolidación de un derecho internacional del trabajo.

Es en este contexto que las normas internacionales del trabajo se presentan como un mecanismo protector de los derechos de los trabajadores en el ámbito supranacional. En los casos que se ha adoptado este tipo de normatividad, sobre todo a partir de los años sesenta, si bien es cierto que obedeció al contexto propio de las realidades nacionales en las cuales se aplica, también lo es que ha sido guiada e inspirada de manera muy amplia por la labor normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de los convenios y recomendaciones que la misma ha adoptado y sugerido como normas mínimas a reconocer en las legislaciones laborales nacionales de los países que los ratifican.

De esta manera, la OIT ha jugado un papel importante en la conformación del régimen internacional del trabajo actualmente vigente en diferentes regiones del mundo. Es por esta razón que resulta necesario y justificado revisar qué es la OIT como organismo especializado en materia laboral de la Organización de Naciones Unidas y cuál ha sido su labor.

El nacimiento de la OIT no puede verse de una manera aislada. Al referirse al tema, algunos textos laborales señalan la fecha de surgimiento de esta organización, sin embargo, poco se dice

respecto de los antecedentes lejanos de la misma, a pesar de que estos antecedentes, y en general la normatividad internacional laboral, forman parte de la historia misma del derecho del trabajo.

La búsqueda de información sobre los motivos de la más importante institución en materia de derecho internacional del trabajo tiene que realizarse de dos maneras, por una parte rastreando los acontecimientos que de una u otra manera dieron lugar al nacimiento de esta institución, y por otra, intentando desentrañar las ideas “guía” que coadyuvaron al nacimiento de la OIT.

La evolución de la economía mundial, pero sobre todo la europea, debe ser vista como uno de los elementos más importantes que influyeron el nacimiento de una normatividad internacional laboral.

Sin embargo, resulta pertinente precisar que esta visión “determinista” se considera en este trabajo como una herramienta de análisis, que permite ver el tema con una visión más globalizadora y no es tomada como una ley natural.

Teniendo como referencia esta perspectiva, los antecedentes de la OIT pueden dividirse en, por lo menos, cuatro etapas: el nacimiento de un nuevo modelo económico, la internacionalización del problema laboral, la concretización de una estructura internacional del trabajo y la creación misma de la OIT.

Respecto al nacimiento de un nuevo modelo económico, tenemos que la historia económica mundial acusa hacia finales del siglo XVIII ciertas modificaciones que ponen en evidencia una serie de transformaciones encaminadas a estructurar la economía sobre nuevas bases. Estos movimientos y transformaciones han sido analizados de manera abundante, sobre todo con respecto a los países europeos.

Para ciertos análisis, estas transformaciones serían la expresión de una transición entre un modo de producción y otro. De cualquier manera, se trataba de la aparición de una “nueva forma de hacer las cosas” que sería portadora de modificaciones a dos niveles por lo menos: material y subjetivo.

Por lo que se refiere a los aspectos materiales, las manifestaciones concretas de un cambio radical en la forma de producir

fueron por medio de un proceso acelerado de industrialización, que se tradujo en el establecimiento de nuevas formas de producir los medios necesarios para la sociedad.

Algunos hechos concretos son la muestra de estas transformaciones, por ejemplo: la Revolución Industrial, movimiento que dio un amplio impulso a la mejoría de los instrumentos con los cuales se producía; las revoluciones latinoamericanas de independencia, realizadas en su mayoría en la primera mitad del siglo XIX; la abolición de la esclavitud en las colonias inglesas (1833), francesas (1848), holandesas (1863), en general en América Latina (siglo XIX) y la revolución francesa de 1789, sucesos todos que permitieron dar lugar a nuevas formas de producir.

En relación con los aspectos subjetivos, esta nueva situación material, sobre todo en los mecanismos relativos a las formas de organizar el trabajo y la economía de una manera más global, se tradujo en una reflexión amplia respecto a esas nuevas condiciones de la economía y principalmente respecto de las condiciones en las cuales se desarrollaba el trabajo. En este periodo se asiste a una toma de conciencia de las nuevas condiciones de trabajo y sus peligros.

Diversos hechos muestran cómo esta reflexión surge como una preocupación social; por ejemplo, en 1796 aparece un informe, según mencionamos en el primer capítulo, sobre la situación de los trabajadores en la industria del algodón en Manchester; en 1818 Roberto Owen aboga por la adopción de leyes protectoras del trabajo; en 1833 se adopta la primera ley de fábricas y se dan los inicios de la inspección del trabajo; en 1845 Engels publica la situación de los trabajadores en Inglaterra; en 1847 Carlos Marx escribe el Manifiesto del Partido Comunista; más tarde aparece, en 1890, la Rerum Novarum que expresa la posición de la Iglesia católica sobre los problemas laborales, y más tarde surgen los primeros seguros sociales (1883-1889, con Bismark en Alemania).

Mención especial merece la organización de los trabajadores, la cual fue prohibida entre 1781-1800 en Francia e Inglaterra, pero

más tarde, en 1824, se logra la libertad sindical; en 1824 se suprime como delito en Inglaterra y 40 años después en Francia.

Este contexto muestra cómo el nacimiento de un nuevo modelo económico pasó a ser un elemento que aceleraría la reflexión sobre la problemática laboral, lo que propició una discusión de carácter internacional.

Diferentes voces se alzaron para criticar las nuevas condiciones de trabajo y denunciar hasta qué punto éstas eran perjudiciales para el ser humano. Pero los trabajos y discursos que abanderaron esta preocupación eran limitados en la medida en que se referían a realidades muy concretas, específicas y a veces localizadas geográficamente.

Sin embargo, en los años ulteriores se asiste a un movimiento encaminado a poner en evidencia el hecho de que si bien hasta la fecha se había hablado de problemáticas locales, se trataba de una situación presente en otras latitudes con las mismas consecuencias para los trabajadores, se trataba pues de la constatación de que los problemas que traía aquella nueva organización de la economía eran comunes a las diferentes naciones en donde esas modificaciones se habían iniciado.

Sin perder de vista que en una etapa precedente se habló de la posibilidad de dar soluciones a esos problemas (por ejemplo, vía el establecimiento de alguna legislación protectora), ahora la variante consistía en que se evocó la posibilidad de adoptar medidas que solucionaran aquellos problemas también a nivel internacional, pues se trataba de problemas que no eran exclusivos de tal o cual país. Se intentaba ahora encontrar soluciones que tuvieran una dimensión internacional, ya que los problemas que se pretendía atacar presentaban también esa característica. Algunos hechos muestran esta preocupación: Necker (banquero suizo) señala la importancia que internacionalmente tiene toda medida dirigida a proteger a los trabajadores; Legrand,¹³ reformista als-

¹³ Cfr. Ghebali, Victor-Yves, *L'Organisation Internationale du Travail*, Ago, Roberto y Valticos, Nicolás (eds.), France, s/e, s/a, p. 22.

ciano, entre 1838 y 1859 propone la adopción de leyes de trabajo y la adopción de una reglamentación protectora de los trabajadores de alcance internacional. En 1864 nace la primera asociación internacional de trabajadores.

Estas ideas precedieron los primeros intentos por crear alguna instancia supranacional, encargada de ocuparse a ese nivel de la protección de los trabajadores. Entre fines del siglo XIX y principios del XX diversas iniciativas son muestra de los intentos por concretar una estructura internacional del trabajo. En 1889 el gobierno suizo propone un congreso internacional del trabajo. Posteriormente, se funda la Segunda Internacional y en su Congreso de París propone promulgar leyes protectoras de los trabajadores, precisando que dicha protección se haga por medio de acuerdos internacionales.

En 1890 hay una Conferencia Internacional de Legislación de Trabajo que adopta resoluciones sobre la reglamentación del trabajo en minas, descanso dominical y trabajo de mujeres. Posteriormente, en 1896 el gobierno suizo plantea con otros gobiernos la posibilidad de crear un organismo internacional del trabajo. Más tarde, en 1897, se realiza el Congreso Internacional de Reformas Sociales, el cual propone la creación de una Oficina Internacional de Protección Obrera. Así, en 1900, se funda en Basilea, Suiza, la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.¹⁴ En 1901 se crea la Federación Internacional de Sindicatos y en 1906 la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo se transforma en Oficina Internacional del Trabajo (preursora de la OIT) la cual publicó 14 volúmenes de leyes y reglamentos laborales. En Suiza la Conferencia Diplomática de Berna adopta los primeros convenios internacionales del trabajo (sobre trabajo nocturno de mujeres y sobre fósforo blanco). En 1913, en el protocolo final de la Conferencia Internacional para la Protección

¹⁴ Delevinge, Malcolm, “The Pre-War History of International Labor Legislation”, *The Origins of the International Labor Organization*, cit., nota 7, p. 29 (traducción libre de los autores).

Obrera se sientan los criterios para la adopción de convenios internacionales (sobre trabajo nocturno y jornada de trabajo) y en 1916 el Congreso Sindical de Leeds formula una lista de derechos sociales y laborales que se habría que reconocer en el tratado de paz que se discutía para poner fin a la Primera Guerra Mundial, y propone la creación de una Organización Internacional del Trabajo, indicando que deberían incluirse disposiciones que garantizaran un mínimo de protección del trabajo.

En 1917, dos conferencias internacionales de trabajadores concluirían redactando la Carta de Berna, antecedente del tratado de Versalles, situación que aunada a la fuerza de las organizaciones obreras logró que, en la sesión plenaria del 25 de enero de la Conferencia de Paz para poner fin a la Primera Guerra Mundial, se designara una comisión de legislación de trabajo que fue la que preparó la parte XIII del tratado de paz.

Dentro de este panorama, Suiza jugó siempre un papel de primer orden,¹⁵ a veces proponiendo directamente alguna iniciativa, o bien, implementando alguna de sus propuestas. El importante papel jugado por este país se debe tal vez a la historia de estructura política del mismo, el cual al organizarse como confederación tuvo la necesidad, ya desde un nivel interno, de crear una legislación supracantonal dirigida a enfrentar los problemas relativos a la protección de los trabajadores.

Ante las demandas de la comunidad internacional, hacia finales de la Primera Guerra Mundial, en el sentido de que una paz verdadera y duradera debería estar garantizada también por el reconocimiento internacional de una protección obrera, el primero de febrero de 1919 se crea la Comisión del Trabajo que presidió Samuel Gompers (presidente de la Federación Americana del Trabajo en Estados Unidos), dicha comisión estuvo integrada por nueve países (Estados Unidos, Polonia, Inglaterra, Francia, Italia, Japón, Bélgica, Cuba y Checoslovaquia).

¹⁵ Cfr. Ghebali, Victor-Yves, “De filántropos a fundadores: las raíces de la OIT”, *Trabajo. Revista de la OIT*, Ginebra, núm. 8, junio de 1994, p. 11.

En febrero de 1919 la Conferencia Internacional Sindical y Socialista, reunida en Berna, solicita que en el futuro Tratado de Paz se incluya una carta de trabajo, se indiquen 15 puntos básicos relativos a la protección de los trabajadores, así como la creación de una comisión permanente de trabajo. De esta manera, y apoyándose en toda esta serie de trabajos, se crea la OIT en 1919. Esa carta de trabajo, que reconoce a nivel internacional una serie de principios laborales, quedaría incluida en las secciones I y II de la Parte XIII del Tratado de Versalles. Estas mismas ideas aparecerían reproducidas también en los demás tratados de paz concluidos entre 1919 y 1920.

El preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles, señalaría el maestro Mario de la Cueva, presentó tres razones que fundamentarían el nacimiento de la OIT:

El que la sociedad de las naciones tiene por objeto la paz universal, la cual sólo puede basarse en la justicia social.

Que hay condiciones de trabajo que implican miseria e injusticia, situación que pone en peligro la paz.

Y que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen inhumano de trabajo, es obstáculo a los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores.

La creación de la OIT se produjo en las últimas sesiones de la Conferencia de Paz. Su funcionamiento fue inmediato, pues la Primera Conferencia inició los trabajos en la ciudad de Washington el 29 de octubre de 1919. La OIT nació fundándose en un marco normativo de referencia, con el fin de sentar las bases que le permitirían estructurarse y funcionar de conformidad con los objetivos que se había planteado; este marco normativo fue su Constitución, cuyo texto original fue aprobado en 1919 teniendo diversas modificaciones. Los temas tratados por el texto constitucional son diversos, pero se ocupan básicamente de tres grandes rubros: objetivos, estructura y funcionamiento de la institución.

Resulta necesario e imprescindible ubicar la época y el momento en el cual la OIT nace para poder medir la dimensión del interés y los objetivos que se planteó esta institución desde su creación.

Estamos a fines de la primera conflagración mundial en donde el espíritu mundial se encuentra impregnado por el deseo de consolidar una “paz universal y una justicia social” como requisitos indispensables para el desarrollo pleno de la humanidad. Dentro de este ambiente la discusión relativa a las condiciones de trabajo en el nacimiento de esta organización internacional ocupó un lugar importante, ya que se llegó a considerar que el aceptar un trabajo que debiera realizarse en menoscabo de la salud e integridad, y en general la vida de los trabajadores sería una situación atentatoria contra la paz y por ende desestabilizadora de cualquier esfuerzo de desarrollo de una nación.

La OIT nace en este ambiente como un intento universal por coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de trabajo. En otras palabras, este mejoramiento de las condiciones de trabajo sería el objetivo específico y concreto de la OIT, como parte de un objetivo más amplio y de fondo que sería lograr la paz universal y la justicia social.

Tales objetivos fueron posteriormente reafirmados en la Declaración de Filadelfia (el 10 de mayo de 1944). Según la cual siguen siendo miembros de la organización los que ya lo eran y, en cuanto a los futuros miembros, los que ya eran miembros de la ONU podían convertirse en miembros de la OIT comunicando esa decisión y aceptando sus reglas de funcionamiento. Por otra parte, la Conferencia de la OIT puede admitir miembros por mayoría de las dos terceras partes de los delegados presentes. Asimismo, para retirarse los miembros deben dar aviso previo al director, lo cual tendrá efecto dos años después de la fecha de recepción.

En cuanto a la estructura general de la OIT, ésta se encuentra dividida en tres grandes instancias que son: La Conferencia Ge-

neral, El Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia General está conformada por la totalidad de los Estados miembros de la Institución y se reúne una vez por año (o antes si fuere necesario) en su sede de la ciudad de Ginebra, Suiza, salvo acuerdo en otro sentido. Se integra con cuatro representantes de cada miembro: dos del gobierno, un representante de los trabajadores y uno de los empleadores. Los delegados pueden asistir acompañados de consejeros, dos como máximo por cada uno de los puntos del orden del día. La designación de los delegados no gubernamentales debe hacerse de entre las asociaciones, las consideradas más representativas de empleadores y trabajadores, asimismo, los delegados pueden votar.

El Consejo de Administración está integrado por 56 personas, 28 representantes de los gobiernos, 14 de los empleadores y 14 de los trabajadores. En el caso de los representantes gubernamentales, 10 son nombrados por los miembros más industrializados y los otros 18 por los delegados. Por lo que se refiere a los 14 representantes de los empleadores y los 14 de los trabajadores, se elegirán por los delegados de la Conferencia. Entre las facultades del Consejo se encuentra la de nombrar al director. El Consejo de Administración se renueva cada tres años, tiene un presidente y dos vicepresidentes.

La Oficina Internacional del Trabajo es la instancia administrativa y de carácter permanente. Su sede se encuentra en la ciudad de Ginebra, Suiza. El personal de la institución es nombrado por el director general y son considerados funcionarios internacionales, esto quiere decir que a pesar de que sean originarios de tal o cual país, no reciben instrucción de gobierno alguno en el desempeño de sus labores. Señala el artículo 10 de su Constitución que las funciones de la Oficina son: "la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que ha-

yan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales”.

La Oficina concreta sus labores en tareas muy diversas (artículo 10-2): preparación de la documentación necesaria para la Conferencia, asesoría a los países miembros que lo soliciten, en la elaboración o modificación de la legislación o, de una manera general, para formular o implementar sus políticas de empleo, así como todo lo relativo a la aplicación de los convenios internacionales adoptados por la Conferencia. Asimismo realiza una amplia labor de investigación que se concreta en una importante labor editorial.

Por lo que se refiere al funcionamiento del Consejo de Administración, cabe señalar que entre otras actividades tiene la de fijar el orden del día de la Conferencia, así como realizar la preparación de las reuniones, por ejemplo enviando los materiales a los delegados que participarán después.

Por su parte, la Conferencia elige un presidente y tres vicepresidentes en el desarrollo de la misma, siempre intentando respetar el principio de integración tripartita. Las decisiones de la Conferencia se adoptan por simple mayoría, debe ser por lo menos la mitad de los delegados presentes.

En cuanto a la influencia de esta organización, podemos decir que una de las principales labores que ha realizado es su cooperación y ayuda técnica. En el caso de América Latina, puede advertirse que históricamente los países de dicha región del mundo siempre han tenido un papel destacado en esta organización, por ejemplo, en su primera reunión en 1919 participaron con 16 delegaciones latinoamericanas. Asimismo, se trata de una región que presenta, hasta la fecha, un alto grado de ratificaciones de los convenios internacionales.

Este interés por colaborar con la institución por parte de los países latinoamericanos quedaría de manifiesto en documentos internacionales como la Declaración de la Habana de 1939.

En la nueva fase de la OIT, a partir de la Conferencia de Filadelfia de 1944, se declaró que la pobreza constituía un peligro, de este modo la OIT reforzó sus actividades y funciones prácti-

cas que estuvieran directamente encaminadas a apoyar a los países más necesitados, con planes y acciones encaminadas a atacar problemas laborales como el desempleo, entre otros.

La labor regional de la OIT se ve reflejada en la realización de conferencias regionales, por ejemplo, Santiago de Chile en 1936, La Habana (1939), Ottawa (1966), o Buenos Aires (1961), donde se realizó una importante conferencia sobre industrialización y la manera en que la OIT podría cooperar técnicamente. De igual forma hay que destacar que la OIT ha colaborado para la creación de centros sociales en Buenos Aires, Lima, México y Río de Janeiro.

La OIT ha intentado cooperar en la mejor utilización de los recursos humanos, entre otras razones, por los graves problemas demográficos. Existen otras áreas donde la OIT ha colaborado con los países latinoamericanos, como lo son el desarrollo de las instituciones sociales, donde los objetivos han sido el desarrollo de los sistemas de relaciones de trabajo, organizaciones representativas, así como el desarrollo de las instituciones gubernamentales. Ha habido también gran interés por llevar a cabo un desarrollo en el ámbito sindical, por ejemplo, en 1956 se propone un programa de educación obrera. Otro sector ha sido el fomento de la participación social en la planificación y el desarrollo, las cooperativas y las instituciones rurales. Un importante frente de la labor de la OIT es el relativo a las condiciones de vida y de trabajo. De esta manera las relaciones que esta organización ha tenido con la región latinoamericana han sido ricas y variadas, en algunos casos traducidas en programas específicos de cooperación en diferentes ámbitos y diseñados específicamente para esta región.

1. Convenios y recomendaciones de la OIT

Una de las principales actividades de la OIT es, sin lugar a dudas, su labor normativa realizada por medio de la adopción de normas internacionales de trabajo, conocidas como convenios y

recomendaciones. Estas normas adoptadas por la Conferencia Internacional, y cuya compilación se conoce como Código Internacional del Trabajo, han tenido gran influencia en la conformación de los sistemas jurídicos laborales de muchos países. Se trata, tal vez, de la fuente más importante del derecho internacional del trabajo.

Una vez adoptados los convenios por la OIT y ratificados por los países miembros, pasan a formar parte de su derecho positivo. En los convenios, a diferencia de las recomendaciones, se establece la obligación de los países miembros de dar un cabal cumplimiento a los lineamientos señalados por los mismos. Se trata de normas mínimas que, en materia laboral, buscan funcionar como "estándares" a respetar por la comunidad internacional en materia laboral.

De esta manera, la homogeneización de los derechos laborales como uno de los efectos que, de manera mediata o inmediata acarrea un proceso de integración económica, ha sido una de las labores de la OIT a lo largo de su historia y concretamente por lo que toca a su labor normativa.

México es miembro de esta organización desde 1931 y ha ratificado un gran número de convenios que, de alguna forma, se han visto reflejados en su derecho laboral interno. Cabe señalar que la mayor parte de ellos son desconocidos tanto por los juristas como por los litigantes. Los temas tratados en los convenios ratificados por México pueden agruparse en cuatro grandes temáticas que serían:

- Convenios relativos a los principios del derecho del trabajo.
- Convenios sobre condiciones y ambiente de trabajo.
- Convenios en materia de seguridad social.
- Convenios relativos a trabajos especiales.

En materia de convenios relativos a los principios del derecho del trabajo, cabe distinguir dos grandes categorías: aquellos convenios relativos a la protección del trabajador, individualmente considerado y aquellos que protegen al trabajador colectivamente.

En el primer caso estarían algunos convenios, por ejemplo, normas relativas al trabajo forzado, como los convenios 29 (adoptado el 28 de junio de 1930), 105 (adoptado en 1957) y aquellos relativos a la no discriminación, como el convenio 111, el 100 y otra serie de normas internacionales sobre la protección y desarrollo de recursos humanos, como el Convenio 90 sobre Trabajo de Niños en la Noche; el 123, sobre Edad Mínima de Admisión en Trabajos Subterráneos de Minas; el 124, sobre Examen Médico para Admisión de Adolescentes en el Empleo; el 140, sobre Licencia Pagada de Estudios; el 142, sobre la Orientación Profesional y Formación Profesional en el Desarrollo de Recursos Humanos.

En la segunda gran categoría, sobre la protección del trabajador considerado como parte de una colectividad, México ha ratificado diferentes convenios, como son el 11, sobre Derecho de Asociación de Trabajadores Agrícolas (de 1921), el 87, sobre Libertad Sindical (de 1948), el 135, sobre Protección de los Representantes de los Trabajadores (de 1971), y el 141 sobre Organización de Trabajadores Rurales (de 1975).

Una mención especial merece el caso del Convenio 87 respecto del cual se han vertido diversas opiniones sobre su cabal respeto en el caso mexicano. Se ha insistido reiteradamente que se trata de una norma internacional cuya aplicación no es del todo exacta. La argumentación se ha esgrimido en torno al registro sindical, establecido en la ley mexicana como un requisito de existencia (de la personalidad jurídica) de una organización de trabajadores. De igual manera se han señalado casos en donde al parecer no se respeta el Convenio 87, como el caso de los sindicatos universitarios, que deben coaligarse en sindicatos gremiales.

Existen otros capítulos especiales de convenios ratificados por México, referidos a una temática más precisa, como aquellos adoptados y ratificados en materia de seguridad social. Es el caso del 102, sobre las Normas Mínimas respecto a las Responsabilidades Familiares y el Seguro de Desempleo, entre otros. Destacan, por su peculiaridad, aquellos convenios relativos a la protección de ciertos grupos de la población, es el caso del Convenio

107, sobre Protección e Integración de Aborígenes, y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes.

De esta forma puede constatarse que México cuenta, desde hace tiempo, con una estructura normativo-laboral internacionalmente importante, misma que en un proceso de integración económica debiera ser tomada en cuenta como un referente importante para la negociación de cualquier norma nueva en este ámbito; y la razón central es la importancia que históricamente han desempeñado, en trabajo y empleo, la OIT y su Código Internacional del Trabajo.

La enorme gama de problemas derivados del mundo del trabajo plantea la necesidad de acercarse al conocimiento del mismo, para de este modo encontrar los mecanismos que permitan contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los trabajadores, y de una manera más amplia, al mejoramiento de la vida de los mismos. Estas razones son en última instancia las motivaciones que permiten iniciar el largo proceso de elaboración de una norma internacional del trabajo en el seno de la OIT.

Un caso concreto que muestra cómo una situación determinada puede motivar la necesidad por discutir una problemática específica, es el caso del Convenio 139, sobre la Prevención y el Control de los Riesgos Profesionales Causados por Agentes Cancerígenos (de 1974), donde originalmente la opinión pública, primero en el Reino Unido y después en todo el mundo, supo de la existencia de George Luey, quien era miembro del sindicato de Transportes del Reino Unido y que prestó sus servicios entre 1935 a 1950 en una empresa que fabricaba cables aislantes de electricidad.

A su fallecimiento se demostró que murió víctima de los materiales antioxidantes con los cuales trabajaba. El secretario general del sindicato al cual pertenecía Luey presionó de diferentes maneras a las autoridades, con el fin de que se tomaran las medidas necesarias para que hubiera una higiene adecuada en los centros de trabajo y de esta manera evitar nuevas víctimas. Con posterioridad existió en el seno de la OIT un proceso de discusión

de un proyecto de normatividad y se realizaron las consultas necesarias a los sectores involucrados con el problema. Este proceso culminaría con la adopción del Convenio 139.

Éste es tan sólo un ejemplo que permitiría, en el ámbito internacional, por medio de la adopción de una norma a ese nivel, contribuir a la solución de un problema específico y que muestra las motivaciones que están detrás del trabajo normativo de la OIT. La idea guía es la actualidad del tema y la madurez del mismo. Antes de poner el tema en el orden del día de una Conferencia se puede someter la cuestión a una conferencia técnica preparatoria (tripartita).

Para la elaboración de las normas internacionales, en este caso los convenios y las recomendaciones, existe un procedimiento preciso para su adopción que consiste básicamente en tres etapas: la inscripción en el orden del día, la discusión del contenido de la futura norma internacional (esta discusión puede tener lugar por medio del procedimiento de la doble discusión o bien de la simple discusión) y finalmente, la adopción de la norma internacional.

La elaboración del orden del día de la Conferencia compete al Consejo de Administración, a propuesta del director general; asimismo se deben tomar en consideración las propuestas de los sectores interesados o de cualquier organización de derecho internacional público. La decisión sobre la inclusión de un tema en el orden del día de la Conferencia debe tomarse por unanimidad en el Consejo de Administración, de no ser así, se volverá a plantear el caso en la sesión siguiente. El gobierno de un Estado puede oponerse a la inscripción y en este caso la Conferencia podrá conocer del caso (con la votación de dos tercios posibles). Una vez inscrita la cuestión se podrá iniciar el procedimiento normal de la doble discusión.

Como parte de los trabajos iniciales de este procedimiento de discusión y análisis de la cuestión, la Oficina Internacional del Trabajo presenta un reporte en el cual analiza la legislación relativa al tema en los diferentes países miembros, y pone de manifiest-

to cuáles son las tendencias mundiales en la materia respectiva. Este reporte es acompañado de un cuestionario, con el fin de saber la posición que sobre el tema tendrían los gobiernos. Tanto el reporte como el cuestionario se comunican a los gobiernos con 12 meses de anticipación a la fecha en que se celebra la Conferencia. Los gobiernos cuentan con cuatro meses para responder el cuestionario. Con posterioridad, la Oficina hace un nuevo reporte, teniendo como base las informaciones que los gobiernos aportaron en los cuestionarios. Este segundo reporte se comunica a los gobiernos con, por lo menos, cuatro meses de anticipación a la fecha en que ha de celebrarse la Conferencia. Cuando el tema va ser discutido por primera vez, a veces se examina en una comisión técnica especial que designa la Conferencia para cada uno de los puntos del orden del día.

La conveniencia de adoptar o no un convenio internacional es discutida tanto en la comisión técnica como en la sesión plenaria de la Conferencia. Luego la Conferencia decide entonces inscribir el punto en el orden del día de su siguiente sesión o una posterior.

Teniendo como base todas estas deliberaciones, la oficina internacional del trabajo prepara varios textos de convenios y recomendaciones que les comunicará a los gobiernos durante los dos meses posteriores a la clausura de la Conferencia. Una vez ocurrido este envío, los gobiernos disponen de tres meses para sugerir modificaciones. Luego la oficina prepara un reporte final sobre los textos y los comunicará a los gobiernos tres meses antes de que inicie la Conferencia.

En esta segunda discusión, como en la primera, se examina el punto de vista de la Comisión Técnica y se decide si los documentos que presentó la Oficina podrán ser tomados como base de la discusión.

Los textos adoptados por la Comisión se someten a la Conferencia en sesión plenaria. Luego se lleva a cabo una discusión de artículo por artículo antes de aprobar en conjunto. Los textos aprobados se envían al Comité de Redacción de la Conferencia

para preparar el texto definitivo. El o los textos preparados por esta Comisión se someten a la Conferencia para su adopción final.

Otra posibilidad que existe en los mecanismos de adopción de un convenio es la conocida como el procedimiento de la simple discusión. Esta modalidad opera cuando el Consejo de Administración considera que un punto determinado puede ser objeto de una discusión simple. La decisión debe ser tomada por tres quintas partes de los votantes; este procedimiento simplificado comporta también la realización de reportes, de cuestionarios y eventualmente de proyectos de la Oficina, así como la consulta a gobiernos.

Para que la Conferencia, reunida en asamblea plenaria, adopte un convenio o recomendación, se requiere del voto de las dos terceras partes de los delegados presentes. La Conferencia decidirá si la forma que ha de tomar el instrumento internacional será de un Convenio o de una Recomendación.

Cuando se adopta un Convenio o una Recomendación, dos ejemplares se firman por el presidente de la Conferencia y por el director general de la Oficina Internacional del Trabajo (quien funge como secretario general de la Conferencia, lo cual evita que cada Estado firme). Si sólo hay mayoría simple, la Conferencia puede enviar al Comité de Redacción, para que transforme el texto en una recomendación.

Existe una serie de obligaciones derivadas de la adopción de normas internacionales como éstas, por ejemplo, si se trata de un convenio, se comunica a todos los países miembros para su ratificación. De esta manera los gobiernos se obligan a someter el instrumento internacional a las autoridades competentes para que le den forma de ley o adopten otras medidas, lo cual deberá comunicarse al director.

Según el artículo 22 de la Constitución de la OIT, cada miembro se obliga a presentar a la OIT una memoria anual sobre las medidas que haya tomado, para aplicar los convenios ratificados. Durante la Conferencia anual, el director general presentará un informe elaborado con base en dichos informes.

Cuando se trata de una recomendación, se comunica a los miembros para que se implemente. Debe someterse a la autoridad competente. Los miembros informarán al director sobre las medidas adoptadas. Salvo el someter a la autoridad competente, no hay otra obligación de los miembros salvo la de informar a la OIT sobre el estado que guarda la legislación local. Si se trata de un Estado federal hay reglas específicas.

Existe la posibilidad de revisar el contenido de un convenio cuando se considere que el mismo debe ser objeto de alguna actualización o modificación en su contenido. Esta revisión se lleva a cabo de manera similar a la de su adopción. Este proceder por parte de la OIT resulta lógico si se tiene en cuenta que la revisión de un convenio puede eventualmente desembocar en la adopción de uno nuevo, lo cual requiere de un análisis tan detallado y profundo de la cuestión como si fuera la primera vez que se presenta.

Cabe destacar también la existencia de mecanismos formales de control de la aplicación de las normas internacionales, de tal manera que la labor de la OIT en materia normativa internacional no termina con la adopción de convenios y recomendaciones, sino que resulta necesario llevar a cabo una labor de seguimiento de la vida misma de esas normas, es decir, de su aplicación en el ámbito espacial que le es propio, a saber, en cada uno de los estados que han ratificado la norma. Esta labor ha sido organizada en la OIT por medio del establecimiento de mecanismos de control de la aplicación de las normas adoptadas por ella misma.

La misma Constitución de la OIT estableció líneas generales que han permitido implantar aquellos mecanismos, los cuales pueden ser de dos tipos, uno constante o regular y otro que se realiza sólo para ciertos casos y en situaciones específicas.

Una vez ratificado el Convenio, los gobiernos deben anualmente informar a la OIT sobre las medidas que hayan tomado. Estos informes se llaman “memorias” y se redactan con base en formularios adoptados por el Consejo de Administración. Hasta 1926 el director hacía un resumen de las memorias y este resu-

men era presentado ante la Conferencia anual, pero se vio que era mucho trabajo para la Conferencia, la cual no podía realizar un examen con calma. Así, en 1927, se decidió crear órganos especiales para realizar tales labores, se crearon por ello la Comisión de Expertos Independientes y la Comisión Tripartita de la Conferencia.

La Comisión de Expertos está integrada por personalidades independientes y con prestigio internacional. Éstos son designados por el Consejo de Administración por tres años (renovable). Hoy día la Comisión cuenta con 20 miembros. Esta Comisión se reúne una vez por año y examina las memorias de los gobiernos.

Puede formular solicitudes directas y observaciones: las solicitudes se dirigen a los gobiernos y tienen carácter confidencial; y las observaciones pueden ser sobre cuestiones de mayor importancia y se incluyen en el informe que la Comisión somete a la Conferencia.

En 1976 el Consejo de Administración aprobó un sistema de presentación de memorias, según el cual éstas se solicitan cada año, cada dos y cada cuatro. Actualmente el sistema es el siguiente:

La primera memoria se solicita al año siguiente al de la entrada en vigor del convenio ratificado; la segunda y tercera, a intervalos de dos años. Para ciertos convenios (tales como los relativos a la libertad sindical y la abolición del trabajo forzoso) se sigue solicitando cada dos años. Para otros convenios la memoria se solicita cada cuatro años. Pero si hay problemas de aplicación se puede solicitar antes.

Por lo que toca a la Comisión de la Conferencia, ya se dijo que el informe de la Comisión de expertos se somete a la Conferencia, la cual establece una Comisión tripartita. Ahí se discute, y un representante del gobierno “cuestionado” puede ser invitado a dar explicaciones. Las otras partes pueden participar. Esta comisión formula un informe que presentará en la Plenaria de la Conferencia, sobre los problemas tratados (dificultades de apli-

cación). Esta Comisión no es un órgano jurisdiccional, aunque haya habido resultados concretos.

2. *Mecanismos de control especial*

La OIT cuenta con otros mecanismos de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo con los que se revisan exclusivamente cuestiones particularmente importantes. Estos mecanismos, previstos también en su Constitución, son la reclamación, la queja y la protección de la libertad sindical.

Por lo que se refiere a las reclamaciones, cabe señalar que una reclamación se puede presentar contra cualquier Estado miembro que no haya adoptado las medidas. Puede presentarla una organización profesional de empleadores y trabajadores. El Consejo se pronuncia sobre la admisibilidad de la reclamación. Si se pronuncia a favor de su admisibilidad, el Consejo designa un comité (tripartita de miembros del Consejo) quien solicitará informes del gobierno interesado al reclamante. Ese comité presentará un informe al Consejo de Administración. El Consejo valorará ello, y podrá recomendar que se adopten medidas o podrá decidir que se publique la reclamación.

En cuanto a las quejas, éstas pueden ser presentadas por otro Estado miembro siempre que haya ratificado el Convenio que se invoca. También puede presentarla un delegado de la Conferencia Internacional o también el propio Consejo de Administración.

El Consejo, siguiendo el procedimiento para la reclamación, podrá comunicarla al gobierno responsable y podrá solicitar información detallada. Podrá designarse una Comisión de encuesta (con tres personalidades reconocidas internacionalmente). Se hará un informe con las recomendaciones, el cual se transmitirá al Consejo de Administración y a los gobiernos interesados y se publicará. Dentro de los tres meses siguientes los gobiernos dirán si aceptan las sugerencias (recomendaciones). Si no se aceptan, el gobierno podrá recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

Existen dos formas que han funcionado en la práctica cotidiana de la OIT y que son los contactos directos con las partes interesadas, los cuales son rápidos y eficaces (instrumento surgido en 1967), y la participación de las organizaciones profesionales. En este segundo caso, el artículo 23-2 de la Constitución de la OIT señala que los gobiernos deben transmitir a las organizaciones representativas copia de las informaciones y memorias. Esas organizaciones pueden hacer comentarios, los cuales pueden enviarse directamente a la OIT o por medio del gobierno respectivo. La OIT pondrá en conocimiento de la Comisión de expertos dichos comentarios, y si es necesario los enviará a los gobiernos para que juzguen y hagan comentarios.

3. La Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical

La OIT cuenta también con procedimientos en materia de libertad sindical; estos mecanismos no están previstos en la Constitución de la OIT (evocada por diferentes convenios internacionales, por ejemplo el 87 y el 98). El nacimiento de estas instancias especializadas en el seno de la OIT se da como producto de un acuerdo en 1950 entre el Consejo Económico y Social de la ONU y la OIT. Este deseo por crear un órgano especial se concretó en la creación de dos órganos: la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical.

Respecto al Comité de Libertad Sindical, se acordó que las quejas recibidas de aquel órgano de la ONU se transmitirían a la OIT y el Consejo de Administración de la OIT decidiría si se enviaban a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Originalmente las quejas se sometían a la mesa del Consejo, pero en 1951 se dijo que las examinaría un comité creado a tal efecto: el Comité de Libertad Sindical. Este Comité sometería su informe al Consejo de Administración. El presidente del Consejo es una

personalidad independiente de esos grupos. La queja puede presentarse por cualquier Estado miembro o cualquier organización sindical de trabajadores o empleadores. Para revisar las quejas no se necesita el consentimiento de los gobiernos interesados. La actividad de estas instancias ha ido precisando lo que ellos entienden por libertad sindical. Si es una organización de trabajadores o empleadores para quienes se inicie este procedimiento, se requiere que sea una organización nacional permanente (no es el caso de un comité de huelga). La queja puede presentarse directamente al director general de la OIT o por medio de la ONU. Si la queja se refiere a hechos precisos, el director informará al querellante que tiene el plazo de un mes para transmitir información complementaria. Luego la queja se transmite al gobierno involucrado para que haga comentarios sobre ésta.

El Comité puede solicitar al gobierno información complementaria o recurrir a los “contactos directos”, o bien contactos del presidente del Comité con los representantes del gobierno interesado durante la Conferencia Internacional. Luego el Comité formulará conclusiones y recomendaciones. Las conclusiones no serán condenatorias, sino que evaluará los alegatos. El Comité informará sus decisiones al Consejo de Administración. Luego que se apruebe el informe del Comité por el Consejo, las recomendaciones se transmitirán al gobierno en cuestión, y el informe del Comité se publicará en el *Boletín Oficial de la OIT*; de igual manera el Comité puede recomendar, por ejemplo, la obligación de que se notifique sobre las medidas que se tomen, pero también podrá recomendar al Consejo que transmita el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Para someter el asunto a esa Comisión se requiere el acuerdo del gobierno en cuestión. La primera vez que esta comisión se integró, fue en 1964, cuando Japón dio su acuerdo en un caso (recuérdese que si el país “acusado” ha ratificado el convenio respectivo, puede seguirse aun sin el acuerdo del gobierno con fundamento en el artículo 26 de la Constitución de la OIT). La

Comisión se integra por personalidades independientes. La Comisión es un órgano de investigación pero puede ver, con el gobierno interesado, la posibilidad de solución por vía de acuerdo. Las medidas adoptadas pueden ser diversas (sugerencias, control de la OIT, etcétera).

En el caso de México, no se ha ratificado el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de la OIT; sin embargo, al haber ratificado el Convenio 87 en materia de Libertad Sindical, el Comité de Libertad Sindical ha conocido diversas quejas presentadas contra el gobierno de México. Algunas de las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de los casos presentados en los últimos diez años son las siguientes:

1) *Queja contra el gobierno de México presentada por el Sindicato Progresista de Trabajadores de la Industria Metálica, del Plástico, del Vidrio, Similares y Conexos de la República Mexicana de mayo de 2002. Caso(s) núm(s). 2207, Informe núm. 330 (Méjico).*

El Comité pide al gobierno que tome medidas para que se inscriban las modificaciones a los estatutos sindicales solicitados por el Sindicato.

El Comité subraya que el hecho de que los estatutos sindicales impliquen una extensión del campo de actuación del sindicato no prejuzga de ninguna manera su representatividad en los sectores que cubre y por lo tanto de su derecho a negociar colectivamente con los empleadores u organizaciones de empleadores interesados.

2) *Queja contra el gobierno de México presentada por la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México (ASPA) Informe núm. 328, Caso(s) núm(s). 2136, de fechas 14 y 26 de junio de 2001.*

El Comité concluye que habiendo demostrado el gobierno que en la empresa Aviacsa el sindicato más representativo es el Sindicato de Trabajadores de la Industria Aeronáutica, Similares y Conexos de la República Mexicana (titular del convenio colectivo vigente), no parece que se hayan violado los principios de la negociación colectiva negándose a la organización querellante el

derecho de negociar un convenio colectivo específico para el gremio de los pilotos.

En lo que respecta al despido de un grupo de trabajadores a raíz de apoyar la demanda de titularidad del derecho de negociación colectiva efectuada por ASPA, el Comité observa que el gobierno informa que estos despidos han sido sometidos a la autoridad judicial sin que se expida todavía resolución y solicita al gobierno que le mantenga informado de las sentencias que se dicten. Igualmente pide que si se constata que los despidos de estos trabajadores se debieron a actividades sindicales legítimas, éstos sean reintegrados en sus puestos de trabajo sin pérdida de salarios.

3) *Queja contra el gobierno de México presentada por el Sindicato Progresista de Trabajadores de la Industria de la Construcción de la República Mexicana (SPTICRM) Informe núm. 327, Caso(s) núm(s). 2115.*

El Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes: en lo que respecta a la negativa de la Dirección General de Registro de Asociaciones de registrar la reforma de los estatutos sindicales, dicho Comité expresa la esperanza de que cuando examine la cuestión planteada la autoridad judicial que resuelva el recurso de revisión interpuesto por el gobierno, tendrá en cuenta el principio según el cual el libre ejercicio del derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos implica la libre determinación de su estructura y de su composición y que la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor. El Comité pide al gobierno que le mantenga informado de la evolución de la situación.

El Comité urge al gobierno a que tome medidas para que se modifique la legislación a fin de que se respete plenamente el mencionado principio.

Casos cerrados

1) *Queja presentada por: el Sindicato de Empleados al Servicio del Estado en el Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana (Sistecozome). Caso núm. 2155.*

El Comité observa que en el presente caso la organización querellante (Sindicato de Empleados del Sistecozome) ha alegado que en virtud del reconocimiento de la personalidad del secretario general de otro sindicato en diciembre de 1999 (Sindicato de Personal del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana), el Sistecozome ha llevado a cabo una serie de acciones en su contra: orden ilegal de presentación a las instalaciones del Sistecozome, a cinco miembros de su comité ejecutivo que gozaban de licencia sindical; desposesión ilegal (el 12 de marzo de 2001) del inmueble en donde el comité ejecutivo tenía sus oficinas, desde el año 1987, para otorgárselo al Sindicato de Personal del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana; falta de respuesta a la solicitud (desde el 16 de mayo de 2001) de entrega de cuotas sindicales e ingresos de mutualidad que le pertenecen a sus agremiados; desconocimiento de la personalidad del Sindicato de Empleados del Sistecozome y de su comité ejecutivo; hostigamiento a los empleados de la empresa a efecto de que no pertenezcan al Sindicato de Empleados del Sistecozome, obligándoles a que se incorporen al Sindicato de Personal del Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana, y desconocimiento de la personalidad de Francisco Díaz Flores como secretario general del Sindicato de Empleados del Sistecozome, ya que la empresa sesionó en el consejo de administración sin su presencia.

Habida cuenta de las declaraciones del gobierno, el Comité invita a los dirigentes de la organización querellante a que soliciten directamente a la empresa los permisos sindicales a que tienen derecho.

Sin embargo, destaca que de la propia documentación de la empresa facilitada por el gobierno, surge que varios sindicalistas del sindicato querellante disponían ya de permisos sindicales antes de la Constitución del nuevo sindicato.

El Comité invita al gobierno a que tome medidas para acercar a los dos sindicatos de Sistecozome con objeto de encontrar una solución lo más satisfactoria posible al problema de la utilización de las instalaciones puestas a su disposición por Sistecozome.

2) *Queja presentada por: el Sindicato Progresista de Trabajadores de la Industria Metálica, del Plástico, del Vidrio, Similares y Conexos de la República Mexicana. El 25-06-1999 Actos de discriminación antisindicales. Caso núm. 2039.*

En su reunión de marzo de 2000, el Comité tomó nota de que la organización querellante en el caso núm. 2039 (Méjico) declaró que retiraba su queja y le pidió que especificara los motivos. Por comunicación de septiembre de 2000, la organización querellante declara que su decisión se debe a que las autoridades laborales han mostrado plena disposición para escuchar los reclamos presentados y han encauzado positivamente sus acciones para darles respuesta, por lo que la queja ha quedado sin materia. El Comité toma nota del retiro de la queja y de las razones invocadas para ello.

3) *Queja presentada por: el Sindicato de Trabajadores Académicos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Sintaconalep). El 18-02-1999. Negativa de un registro de una organización, actos de injerencia y discriminación antisindical del empleador. Caso núm. 2013.*

El Comité había tomado nota también de que el Conalep contaba con un sindicato (SUTSEN) que había firmado un convenio colectivo y con una asociación civil. El gobierno había señalado que nada impedía a los integrantes de Sintaconalep constituir una asociación civil que pueda defender y promover válida y eficazmente los intereses de sus miembros.

El Comité concluye que la organización de los integrantes de Sintaconalep como asociación civil no les permitiría, contrariamente a lo manifestado por el gobierno, defender y promover válida y eficazmente los intereses de sus miembros.

El Comité toma nota de la reciente sentencia comunicada por Sintaconalep en la que la autoridad judicial reconoce la condi-

ción de trabajadores a diversos docentes de Sintaconalep que habían firmado contratos de prestación de servicios. El Comité toma nota de que según el gobierno no existe resolución definitiva en este juicio y que están sólo protegidas las cinco personas que presentaron la demanda, así como de que existe otra decisión judicial reciente relativa al Conalep donde se reconoce una relación de carácter civil. No obstante, no parece viable un examen caso por caso de los 17.000 docentes de Conalep para determinar si son trabajadores o no en el sentido de la Ley Federal del Trabajo.

El Comité recuerda que, en base a los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores, con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía, deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas.

De forma más concreta en lo que respecta a los docentes que se rigen por contratos de prestación de servicios, el Comité estima que dado que el Convenio núm. 87, sólo permite excluir de su ámbito de aplicación a las fuerzas armadas y a la policía, los docentes en cuestión, deberían poder constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes (artículo 2o. el Convenio núm. 87). En estas condiciones el Comité pide al gobierno que tome medidas para que se garantice que los docentes considerados que se rigen por contratos de prestación de servicios y otras categorías en condiciones similares, puedan constituir y afiliarse legalmente a las organizaciones que estimen convenientes.

4) *Queja presentada por: el Sindicato Progresista de Trabajadores de Industrias de Zonas Francas de la República Mexicana, El 30-09-1998. Denegación de reconocimiento a un sindicato. Informe núm. 316 (para. 14) (vol. LXXXII, 1999, Serie B, núm. 2). Caso núm. 1990.*

En el caso núm. 1990 (Méjico), la organización querellante, el Sindicato Progresista de Trabajadores de Industrias de Zonas Francas de la República Mexicana, declaró, por comunicación de 22 de mayo de 1999, que desea retirar su queja. A este respecto, constatando que según afirma la organización querellante el retiro de la

queja se produce tras la solución de las cuestiones puestas de relieve en la misma, el Comité decide dar este caso por terminado.

5) *Queja presentada por: la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) El 03-07-1998 Despidos de dirigentes sindicales y amenazas de detención. Caso núm. 1974.*

El Comité examinó por última vez este caso relativo a despidos de dirigentes sindicales —amenazas de detención— en su reunión de noviembre de 1999.

El Comité pide al gobierno que vele porque los dirigentes sindicales integrantes de la junta directiva del Sindicato Único para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Industrias Descentralizadas de Carácter Estatal de Nayarit (SUSTEM) despedidos tras su participación en una huelga en marzo de 1998, sean efectivamente reintegrados en sus puestos de trabajo sin pérdida de sus salarios.

El Comité pide al gobierno que le mantenga informado sobre toda medida adoptada a este respecto. Por comunicación de 9 de mayo de 2000, el gobierno informa que los integrantes del comité ejecutivo de dicha organización sindical no fueron separados de los trabajos en los cuales gozaban de comisión para ejercer su cargo sindical. Agrega que en ningún momento se les privó de la percepción de sus salarios, que de hecho siguen cobrando, ya que el correspondiente procedimiento laboral fue sobreseído y se dejó sin efecto cualquier acción que pudiera ir en perjuicio de su relación laboral y de sus percepciones. El Comité toma nota de esta comunicación.

6) *Queja presentada por: el Sindicato de Trabajadores del Grupo Roche Syntex (STGRS) El 30-05-1997 Actos de discriminación antisindical en el marco de una negociación colectiva con un sindicato minoritario. Caso núm. 1927.*

El Comité observa que en el presente caso la organización querellante (Sindicato de Trabajadores del Grupo Roche Syntex-STGRS) alega que la empresa Grupo Roche Syntex de México, S. A. de C. V. negoció un contrato colectivo para la totalidad de los trabajadores con un sindicato minoritario (Sindicato Progresista "Justo Sierra" de Trabajadores de Servicios de la República

Mexicana, SPJSTS), así como 19 despidos antisindicales de dirigentes sindicales y sindicalistas, y amenazas de despido a los trabajadores de la empresa para que se desafilien de la organización querellante.

El Comité pide al gobierno que envíe una copia del convenio de revisión salarial del 6 de junio de 1997 entre el STGRS y el Grupo Roche Syntex de México S. A. de C. V., El Comité pide también al gobierno que facilite precisiones sobre las relaciones entre los dos sindicatos existentes en la empresa y sus eventuales conflictos.

El Comité pide al gobierno que envíe informaciones precisas sobre los hechos que motivaron el despido de 19 dirigentes sindicales y afiliados al Sindicato de Trabajadores del Grupo Roche Syntex (STGRS), así como observaciones sobre el alegado carácter antisindical de los mismos;

En relación con las alegadas amenazas de despido por parte de la dirección de la empresa Grupo Roche Syntex de México S. A. de C. V. para que los trabajadores se desafilien de la organización querellante y se afilien al Sindicato Progresista “Justo Sierra” de Trabajadores de Servicios de la República Mexicana (SPJSTS), el Comité pide al gobierno que con la mayor brevedad envíe sus observaciones al respecto.

7) Queja presentada por: el Sindicato Nacional Revolucionario de Trabajadores Transportistas en General, Similares y Conexos de la República Mexicana (sección X) (CTM). El 07-11-1996. Violación del derecho de huelga. Caso núm. 1907.

El Comité ruega al gobierno que tome todas las medidas a su alcance para que los trabajadores de las empresas de Autotransportes Tres Estrellas de Oro S. A. de C. V., y Corsarios del Bajío S. A. de C. V., que participaron en la huelga y no retornaron al trabajo en el plazo de 24 horas, puedan reintegrarse en sus puestos de trabajo. Si no fuera posible dar cumplimiento a esta recomendación, el Comité pide al gobierno que le informe de posibles dificultades legales para conseguir la reintegración de estos trabajadores en sus puestos de trabajo.

En sus comunicaciones de 17 de noviembre de 1997 y 10 de marzo de 1998, el gobierno declara que a la fecha resulta imposi-

ble llevar a cabo la reintegración de los trabajadores a sus labores ya que las empresas obtuvieron por vía de revisión el amparo que habían solicitado. El gobierno explica que esta vía es el último recurso contra hechos que una parte considera violatorios de las garantías constitucionales. No obstante, el gobierno indica que muchos de los huelguistas recurrieron al Sindicato Nacional de Trabajadores Transportistas en General, Similares y Conexos para reanudar labores en empresas diversas del mismo grupo empresarial.

El Comité toma nota de estas informaciones pero lamenta que no todos los huelguistas hayan podido reintegrarse en sus puestos de trabajo. No obstante, dado que la autoridad judicial se ha pronunciado en favor de las empresas y que los hechos datan de 1996, no parece viable que en base a la legislación se produzca la reintegración de aquellos trabajadores que siguen despedidos. El Comité pide al gobierno que tome medidas para acercar a las partes con miras a conseguir la reintegración del mayor número posible de trabajadores despedidos.

8) *Queja presentada por: el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el 31-05-1995. En lo que respecta a este caso el Comité sigue esperando que se le proporcione la información solicitada 1844 (Méjico). Caso núm. 1844.*

El Comité observa que el presente caso se refiere a la cancelación del registro de la organización querellante y a la Constitución de un nuevo sindicato con injerencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

El Comité observa que el problema principal se centra en la prohibición de que coexistan dos o más sindicatos como tales en el seno de una misma dependencia del Estado, tal como lo establecen los artículos 68, 71, 72, y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estas disposiciones vienen siendo objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos desde hace numerosos años.

El Comité, tal como lo ha hecho desde hace tiempo la Comisión de Expertos, pide al gobierno que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica, los

trabajadores al servicio del Estado puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como de federaciones y fuera de toda estructura sindical existente, si así lo desearen. Asimismo, el Comité considera que los trabajadores al servicio del Estado deberían poder determinar el número de trabajadores necesarios y la naturaleza del sindicato que desean constituir en una dependencia estatal. Por último, en el caso concreto planteado por la organización querellante, el Comité subraya la necesidad de que se supriman de la manera más rápida posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización querellante tenga existencia legal y realice las actividades sindicales previstas en el Convenio núm. 87. El Comité pide al gobierno que le mantenga informado al respecto.

9) El Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Cancelación del registro de una organización sindical, e injerencia en la Constitución de un nuevo sindicato. Informe núm. 300 (Vol. LXXVIII, 1995, Serie B.) Caso núm. 1844.

El Comité recuerda al gobierno que los trabajadores al servicio del Estado deben también tener el derecho de constituir las organizaciones sindicales de su elección y de afiliarse a ellas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas, así como que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho (artículos 2o. y 3o. del Convenio núm. 87). El Comité pide al gobierno que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica, los trabajadores al servicio del Estado: puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como de federaciones y fuera de toda estructura sindical existente; y puedan determinar el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato en una dependencia estatal y la naturaleza del sindicato que desean constituir.

Aunque el Comité toma nota de las observaciones del gobierno sobre el cambio de nombre y de naturaleza de la Secretaría de Estado donde operaba la organización querellante y de que esta

organización quedó disuelta por falta del número mínimo legal de trabajadores, el Comité teniendo en cuenta los principios mencionados en la primera recomendación, subraya la necesidad de que se supriman de la manera más rápida posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización querellante tenga existencia legal y realice las actividades sindicales previstas en el Convenio núm. 87. El Comité pide al gobierno que le mantenga informado al respecto.

Con lo hasta aquí señalado se puede decir que la OIT ha jugado un papel determinante en la conformación de una legislación internacional laboral; su labor históricamente destacable pone a esta institución en un lugar que permite identificarla como promotora de la protección de los derechos laborales a escala mundial. Esta protección que hoy día se presenta, a veces, como una preocupación conexa en los procesos de integración económica, ha sido a todo lo largo del siglo XX una bandera que la OIT ha enarbolado y demostrado con acciones concretas. De esta manera, la labor de la OIT debe ser vista como un esfuerzo por rescatar uno de los principios elementales del derecho del trabajo, a saber, la protección y mejoramiento de los derechos obreros, en este caso planteados con una dimensión internacional.