

Las normas internacionales del trabajo

Manual de educación obrera Cuarta edición (revisada)



45363

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Las normas internacionales del trabajo

Manual de educación obrera Cuarta edición (revisada)



45363

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998
Primera edición 1978
Cuarta edición 1998

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

Las normas internacionales del trabajo, Manual de educación obrera
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1998

/Manual de educación obrera/, /Convenio de la OIT/, /Recomendación de la OIT/. 13.06.4
ISBN 92-2-310330-4

Título de la edición en inglés: *International labour standards. Workers' education manual*
(ISBN 92-2-110330-7), Ginebra, 1998

Publicado también en francés: *Les normes internationales du travail. Manuel d'éducation ouvrière*
(ISBN 92-2-210330-0), Ginebra, 1998

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Prefacio

Este manual de educación obrera de la OIT integra una serie en que se tratan asuntos de interés para la Organización Internacional del Trabajo o algunas de las funciones que le competen. La primera edición de esta obra, publicada en 1978, fue preparada gracias al generoso apoyo financiero de los Gobiernos de Noruega y Suecia.

En manuales anteriores de esta serie se presentaron temas como libertad sindical, negociación colectiva, salarios, economía, seguridad social y prevención de accidentes, mientras que éste versa sobre la labor normativa de la OIT. Narra los orígenes y desarrollo de esta actividad hasta el presente; describe los procedimientos de adopción de las normas internacionales del trabajo plasmadas en convenios y recomendaciones; presenta un panorama a vuelo de pájaro del cuerpo de normas adoptadas hasta ahora; analiza los procedimientos — de supervisión o promoción — ideados a lo largo de los años para garantizar su aplicación efectiva en todas partes; esboza los procedimientos especiales de reclamación existentes, sea para tramitar las denuncias de violación de los convenios de la OIT, o para velar por la observancia de la libertad de asociación y los derechos sindicales. La obra termina con un capítulo sobre el efecto práctico que han tenido los convenios y recomendaciones en el curso de los años entre los numerosos Estados Miembros de la OIT.

La finalidad del manual es servir de apoyo a los instructores de educación obrera y dirigentes sindicales, es decir, a las personas que tienen a su cargo cursillos de educación obrera o grupos de estudio. También debiera ser de especial utilidad para los sindicalistas que participan directamente en las actividades normativas de la OIT o que deseen sacar provecho de un mejor conocimiento de las normas internacionales del trabajo en su labor sindical de todos los días.

Es de esperar, además, que también lean el manual personas ajenas al movimiento sindical; probablemente prestará buenos servicios a los estudiantes de derecho, los especialistas en relaciones obrero-patronales, los legisladores y los simples ciudadanos que se interesan por los derechos humanos y las cuestiones laborales y sociales.

Para aclarar con ejemplos concretos la aplicación práctica de los procedimientos descritos fue menester, claro está, citar casos precisos relativos a uno u otro país, pero esas ilustraciones no llevan implícita en modo alguno la intención de singularizar o comentar la situación reinante en ningún país en particular.

Al final del manual figuran una guía clasificada de las normas internacionales del trabajo y una bibliografía de obras seleccionadas.

Indice

Capítulo 1

La función normativa de la OIT 1

Orígenes e historia	1
Las primeras conferencias internacionales	1
La primera Oficina Internacional del Trabajo	2
La fundación de la OIT	4
Desarrollo posterior	7
Estructura de la OIT	9
La Conferencia Internacional del Trabajo	10
El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo	11
La Oficina Internacional del Trabajo	13
Otros órganos de la OIT	13
El principio del tripartismo	15
Temas de discusión – Ejercicios en grupo – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	17

Capítulo 2

Cómo se originan las normas internacionales del trabajo 19

Ejemplos	21
Libertad sindical	21
Protección de los salarios	23
Alojamiento de la tripulación	24
Protección de la maquinaria	25
Utilización del asbesto en condiciones de seguridad	26
Otros ejemplos	27
Temas de discusión – Ejercicios en grupo – Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	29

Capítulo 3

Elaboración de las normas internacionales del trabajo 31

El procedimiento	31
Narración de un caso preciso	34
Problemas básicos	36

Flexibilidad	36
¿Normas regionales o universales?	40
Convenios «promocionales»	40
¿Convenios o recomendaciones?	42
Futuras normas	44
Necesidad de revisiones	45
Temas de discusión – Ejercicios en grupo – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	46

Capítulo 4

Finalidad y contenido de las normas internacionales del trabajo **47**

Finalidad	47
Contenido	49
Derechos humanos fundamentales	49
Empleo	53
Política social	55
Administración del trabajo	56
Relaciones profesionales	57
Condiciones de trabajo	59
Seguridad social	64
Trabajo de las mujeres	69
Trabajo de menores	70
Trabajadores de edad	72
Trabajadores migrantes	73
Trabajadores indígenas, trabajadores en los territorios no metropolitanos, pueblos indígenas y tribales	73
Otras categorías especiales de trabajadores	74
Temas de discusión – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	80

Capítulo 5

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT:

1) Introducción y reseña de ciertas obligaciones y condiciones **81**

Sumisión de instrumentos a las autoridades competentes	82
Memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones	84
Ratificación, entrada en vigor y denuncia de convenios	86
Ratificación de convenios	86
Entrada en vigor de convenios	87
Denuncia de convenios	87

Nuevos Estados Miembros	88
Temas de discusión – Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	91

Capítulo 6

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: ***2) Sistema de control y asistencia a los Estados Miembros 93***

Relaciones internacionales y soberanía nacional	93
Control periódico	95
Las memorias de los gobiernos	95
La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones	98
La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo	102
Asistencia a los Estados Miembros	104
Los «contactos directos»	104
Ciclos de estudio y otros tipos de formación	105
Especialistas en normas	106
Política de asociación activa	106
Cooperación técnica	107
Temas de discusión – Ejercicios en grupo – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	109

Capítulo 7

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: ***3) Reclamaciones y quejas 111***

Reclamaciones	111
Quejas	112
Utilidad de los procedimientos de reclamaciones y de quejas	113
Estudios e investigaciones especiales	114
Temas de discusión – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	116

Capítulo 8

Procedimientos básicos relativos a la protección de la libertad sindical y otros derechos sindicales 117

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical	120
El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración	122
El derecho de huelga	125

Cláusulas y prácticas de garantía sindical	126
Derechos sindicales y libertades civiles	127
Resultados obtenidos	128
Temas de discusión – Ejercicios en grupo – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	129

Capítulo 9

Influencia de las normas internacionales del trabajo **131**

Medidas tomadas como consecuencia de la sumisión de instrumentos de la OIT a las autoridades competentes	131
Efecto de la ratificación	132
Efecto del sistema de control	134
Progresos estimulados por la presentación de memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones	135
Eficacia de las normas internacionales del trabajo al margen de las obligaciones que imponen	135
Conclusión	139
Temas de discusión – Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema	141

Anexo 1. Guía clasificada de las normas internacionales del trabajo **143**

Anexo 2. Bibliografía selecta **155**

Capítulo 1

La función normativa de la OIT

Orígenes e historia

La idea de una legislación internacional del trabajo se debe ante todo a quien fue también el precursor de la obra de la OIT: Daniel Le Grand (1783-1859), industrial francés que entre 1840 y 1853 suplicó reiteradamente a varios gobiernos europeos que promulgaran de común acuerdo una misma legislación laboral para acabar así con las luchas despiadas entre competidores. También preparó el terreno con varios proyectos de leyes internacionales sobre la jornada de trabajo, la fijación de un día de descanso, el trabajo nocturno, las actividades insalubres o peligrosas y una reglamentación especial para los niños. Antes de redactar los proyectos efectuó un muy cuidadoso estudio de la situación jurídica en diversos países, prácticamente como hace hoy la Oficina Internacional del Trabajo para preparar los proyectos de normas.

Daniel Le Grand (1783-1859) fue un pionero de la reglamentación internacional de las condiciones del trabajo. Las leyes que propuso con miras a regular las condiciones laborales y de vida de los trabajadores de su época pueden considerarse precursoras de los convenios internacionales del trabajo a cuya elaboración se ha dedicado la Organización Internacional del Trabajo.

Las primeras conferencias internacionales

Le Grand murió sin haber visto fructificar sus planes, pero su idea fue recogida y defendida por otros; en primer lugar por entidades privadas como los Congresos Internacionales de Beneficencia que se celebraron en 1856 y 1857 – que adoptaron una moción en que propugnaban la redacción en concierto de medidas internacionales para reglamentar el trabajo en la industria como vía para fomentar y extender las medidas tomadas por industriales de avanzada para proteger a sus trabajadores –,

y más tarde por el movimiento sindical, que crecía rápidamente y comenzaba a forjar vínculos internacionales propios.

Mientras tanto, se habían adoptado en algunos países leyes internas que restringían el trabajo de los niños, y a veces el de las mujeres. Los hombres políticos con visión empezaban a pensar que las medidas de este género deberían uniformarse y extenderse por acuerdo internacional. Las posibilidades de hacerlo se debatieron sobre todo en los parlamentos de Alemania y Francia. La primera iniciativa concreta surgió en Suiza en 1889, cuando el Consejo Federal envió a trece gobiernos invitaciones para que asistieran a una conferencia preliminar donde se examinaría qué aspectos del derecho laboral podrían reglamentarse provechosamente por convenio internacional. Se fijó la inauguración para el 5 de mayo de 1890, en Berna, pero, en vista de que en Alemania se habían tomado disposiciones para convocar una reunión similar, el Consejo Federal suizo decidió renunciar a su propio proyecto y apoyar el de Alemania. El resultado fue una conferencia internacional sobre el trabajo en las fábricas y minas, más conocida como Conferencia de Berlín, que se inauguró el 15 de marzo de 1890. Después de dos semanas de sesiones, estableció recomendaciones detalladas para reglamentar o prohibir el trabajo en las minas, el trabajo dominical, el trabajo de los niños y el empleo de los jóvenes y de las mujeres, sin que se asumieran compromisos internacionales formales.

La Conferencia de Berlín parece haber tenido pocos efectos directos, pero tiene valor histórico porque era la primera vez que se congregaban gobiernos para debatir normas laborales, y no cabe duda de que allanó el camino para tomar medidas posteriores.

La primera Oficina Internacional del Trabajo

Siete años después de la Conferencia de Berlín, en agosto de 1897, cerca de cuatrocientos delegados, que representaban a organizaciones obreras cristianas de catorce países, se reunieron en Zurich para celebrar el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera. Aprobaron una resolución en que rogaban al Gobierno suizo que reanudara sus esfuerzos para promover leyes internacionales del trabajo, y en particular que «invitara a los diversos gobiernos a crear una oficina del trabajo».

Hubo otra conferencia en Bruselas, en septiembre de 1897, para examinar las realizaciones de la Conferencia de Berlín y estudiar los principios

2 *Las normas internacionales del trabajo*

en que debiera basarse la futura Oficina Internacional del Trabajo. Los participantes eran eminentes académicos y parlamentarios de Europa y América, y el alma de la reunión fue el profesor Ernest Mahaim, de Bélgica, que más tarde habría de ser presidente del Consejo de Administración de la OIT.

Como resultado directo de la Conferencia se nombró una comisión para que difundiera la idea en diversos países. Se formaron varias organizaciones internacionales con fe en la misma causa. Las organizaciones se reunieron por primera vez en París en julio de 1900 y fundaron la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, precursora inmediata de la OIT. El cantón suizo de Basilea donó a la Asociación una sede adecuada, y la primera Oficina Internacional del Trabajo se inauguró el 1.^º de mayo de 1901.

En su forma original, la más antigua **Oficina Internacional del Trabajo** es la que creó la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo. Fue inaugurada en Basilea, Suiza, el 1.^º de mayo de 1901.

La Asociación Internacional de Legislación del Trabajo no estaba formada por gobiernos, sino por las asociaciones nacionales que habían hecho propaganda a favor de una acción internacional, pero los gobiernos dispuestos a aceptar sus objetivos podían hacerse representar en la comisión internacional que se reunía cada dos años. Los Gobiernos de Francia, Italia, Países Bajos y Suiza estuvieron representados desde el principio y, al llegar el momento en que la Primera Guerra Mundial puso término a sus actividades, veintidós gobiernos participaban en la organización.

La Asociación celebró dos conferencias internacionales en Berna, en 1905 y 1906, con la participación de trece Estados: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumania, Serbia y Suiza. La conferencia de 1906 adoptó dos tratados internacionales, uno para prohibir el uso del fósforo blanco y otro para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres. Esos fueron los primeros convenios internacionales del trabajo.

El Convenio sobre el fósforo blanco fue ratificado por todos los signatarios, y además por Noruega, que no había podido enviar delegados a

las conferencias de Berna. El Convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres fue ratificado por todos, excepto dos, aunque uno de éstos promulgó, sin embargo, disposiciones equivalentes.

En septiembre de 1913, la Asociación Internacional convocó la tercera conferencia de Berna, en la que participaron trece Estados. Se redactaron dos convenios, uno para regular la jornada de trabajo de las mujeres y los menores, y otro para prohibir el trabajo nocturno de los niños. Por desgracia, la Primera Guerra Mundial estalló antes de que se firmaran los correspondientes tratados internacionales, poniendo así fin a la existencia efectiva de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.

La fundación de la OIT

Ya en noviembre de 1914, la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labor), en un congreso celebrado en Filadelfia, adoptó una resolución en que se instaba a que:

... los representantes de los trabajadores organizados de los diferentes países se congregaran en el mismo lugar y con simultaneidad a la [conferencia general de la paz prevista para inmediatamente después de la guerra] ... a fin de presentar mociones y tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de relaciones fraternales y la protección de los intereses de los trabajadores, y de contribuir así a cimentar las bases de una paz más duradera.

Dos años más tarde, en 1916, se celebró una conferencia sindical en Leeds (Reino Unido), bajo los auspicios conjuntos de los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña. También tomaron parte delegaciones de Bélgica e Italia. Entre las personalidades más destacadas estaba Léon Jouhaux, que posteriormente sería el líder de los representantes de los trabajadores en la OIT durante muchos años y recibiría el Premio Nobel de la Paz en 1951. La conferencia de Leeds propuso que en el tratado de paz se incluyeran ciertas garantías para los trabajadores en lo referente, *grosso modo*, a la jornada de trabajo, la seguridad social y la seguridad en el trabajo. También reclamaba la creación de una comisión

4 Las normas internacionales del trabajo

internacional que vigilara la aplicación de esas disposiciones y organizará futuras conferencias internacionales en las que pudiera ampliarse la gama de normas internacionales del trabajo. Un elemento significativo es que, según la petición, la comisión debía comprender representantes de los trabajadores y de los empleadores. En tercer lugar, la conferencia de Leeds pedía que se creara una oficina internacional del trabajo de carácter permanente. Ahí estaba el germen de la OIT tal como la conocemos actualmente.

Con la entrada de los Estados Unidos en la guerra, en 1917, era lógico suponer que la Federación Americana del Trabajo iba a sumar su peso a las citadas propuestas, que en realidad completaban su propia resolución anterior. Ese mismo año, 1917, se reunieron en Berna delegados obreros de los Estados de Europa central y de los países neutrales para formular reivindicaciones que no diferían fundamentalmente de las presentadas por la conferencia de Leeds. Así pues, mientras proseguían aún violentamente las hostilidades, las organizaciones de trabajadores de todos los bandos avanzaban hacia los mismos objetivos.

Al tiempo que la guerra iba acabando se celebraron otras reuniones, en las cuales las citadas organizaciones puntualizaron mejor sus propuestas. Por iniciativa del Partido Laborista y del Congreso de Sindicatos de Gran Bretaña hubo dos conferencias en Londres, en febrero y septiembre de 1918, que congregaron a representantes de los trabajadores de las Potencias Aliadas. Reclamaron que los trabajadores estuvieran representados en la Conferencia de la Paz y que se celebrara simultáneamente una conferencia mundial del trabajo y del socialismo. Siguiendo una iniciativa de la Federación Americana del Trabajo, la conferencia de septiembre adoptó también una serie de principios que, según se esperaba, figurarían en el cuerpo mismo del tratado de paz, a modo de «carta internacional del trabajo» que sirviera de cimiento a la justicia social en el mundo entero. Varios de esos principios fueron incorporados con el tiempo en las disposiciones que dieron origen a la Organización Internacional del Trabajo.

Cuando se celebró la Conferencia de la Paz en 1919, en un sentido hizo más que lo que los sindicatos solicitaban: uno de sus primeros actos consistió en nombrar una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo para que presentara proyectos que se incluirían en el tratado. La Comisión era *tripartita*, es decir, estaba compuesta de representantes de gobiernos, sindicatos y empleadores. Sesionó dos meses bajo la presidencia de Samuel Gompers, dirigente sindical de los Estados Unidos.

El texto que redactó pasó a ser la parte XIII del Tratado de Versalles, en virtud de la cual se creó la Organización Internacional del Trabajo. La mayoría de sus disposiciones están todavía vigentes y siguen siendo la Constitución de la Organización.

El Preámbulo de la Constitución afirma que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». Ante la injusticia, la miseria y las privaciones que entrañaban para muchos las condiciones de trabajo, el descontento causado y la amenaza que éste constituía para la paz y la armonía universales, proclama que es urgente mejorar dichas condiciones y subraya que si cualquier nación no adoptara un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión sería un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desearan mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.

La Conferencia de la Paz ha hecho figurar, asimismo, en la parte XIII del Tratado, una «Carta de Trabajo» elaborada por la Comisión. Esta Carta enunciaba nueve principios que todas las comunidades industriales deberían esforzarse en aplicar para la reglamentación de las condiciones de trabajo. El primero de esos principios establecía que «el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio»; los restantes trataban acerca del derecho de asociación, el nivel de salarios, las horas de trabajo, la igualdad de salario por un trabajo de igual valor, el trato económico equitativo de los trabajadores que residan legalmente en un país y los servicios de inspección del trabajo. Estos principios debían ampliarse más tarde, como se verá, en la Declaración de Filadelfia.

La Conferencia de la Paz de París estableció la **Comisión de Legislación Internacional del Trabajo** para que presentara proyectos que se incluirían en el Tratado de Paz. Redactó una Carta del Trabajo que debía orientar la política de los futuros Estados Miembros de la OIT. La Comisión recomendó la creación de la Organización Internacional del Trabajo, y la decisión a este respecto fue incorporada en el Tratado de Versalles.

6 *Las normas internacionales del trabajo*

Desarrollo posterior

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que es el órgano supremo de la OIT, se celebró en Washington en octubre de 1919. Se eligió para ser el primer Director de la nueva Oficina Internacional del Trabajo (que es la Secretaría de la Organización Internacional del Trabajo) al francés Albert Thomas. Ex periodista, político y Ministro de Estado durante la guerra, le tocó guiar a la OIT en sus años de formación.

Entre las dos guerras mundiales, la OIT fue un organismo autónomo de la Sociedad de las Naciones. Los problemas más urgentes de la época, sobre los que tomó sus primeras decisiones, comprendían la instauración de la jornada de ocho horas, la lucha contra el desempleo, la seguridad social, la protección de la maternidad y las condiciones de trabajo de las mujeres y de los menores.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la OIT trasladó su sede a Montreal (Canadá). En Filadelfia, en 1944, su Conferencia General ayudó a preparar a la OIT para hacer frente a los problemas que la esperaban después de la guerra, y definió mejor los fines y objetivos de la Organización al adoptar la Declaración de Filadelfia, incorporada luego en la Constitución de la OIT.

Este texto recuerda desde el comienzo los principios fundamentales sobre los cuales se fundó la OIT:

- el trabajo no es una mercancía;
- la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incessante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

La Declaración enuncia a continuación la finalidad y el criterio de las políticas y los programas de acción nacionales e internacionales:

todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

La OIT tiene, según la Declaración, la obligación solemne de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos, y de contribuir al máximo al bienestar común;
- conceder, como medio para lograr ese fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- adoptar, en materia de salarios y ganancias, de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- proteger a la infancia y a la maternidad;
- suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

En 1946, la OIT pasó a ser el primer **organismo especializado** de las Naciones Unidas, al que se reconoció especial responsabilidad por las cuestiones sociales y laborales.

8 *Las normas internacionales del trabajo*

En el campo social, la OIT ha desempeñado un papel activo en una de las transformaciones más notables ocurridas después de la última guerra, o sea el desarrollo en gran escala de la cooperación técnica internacional. La OIT se propone esencialmente proteger los derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, y promover el pleno empleo. Sin embargo, considerando que siguen surgiendo nuevos problemas a raíz de la evolución tecnológica, económica y social, la OIT debe ocuparse ahora de asuntos relativos, entre otros, a los efectos de las transformaciones e innovaciones técnicas, la política social de las empresas multinacionales y el medio ambiente de trabajo.

La OIT sigue siendo una entidad que fija normas, pero otorga también un lugar destacado en sus programas a las actividades prácticas y a la obra educativa. El resultado ha sido, entre otras cosas, el establecimiento en 1960 del Instituto Internacional de Estudios Laborales, con sede en Ginebra, y en 1965 del Centro Internacional de Formación, con sede en Turín. El Instituto se especializa en la enseñanza superior y la investigación en las esferas de la política social y laboral, mientras que el Centro de Turín proporciona al personal «clave» una formación de nivel más elevado que la ofrecida en sus países en materia de formación profesional, desarrollo gerencial y capacitación de sindicalistas.

La expansión de los programas de actividades prácticas, y en particular del Programa Mundial del Empleo, emprendido por decisión de la Conferencia en 1976, ha sido una de las causas de que se acelerara el proceso de descentralización de las funciones de la OIT desde la sede de Ginebra hacia las diversas regiones del mundo. En realidad, los créditos gastados en cooperación técnica representan hoy más o menos la mitad de los fondos de que dispone la OIT. La OIT tiene ahora (enero de 1997) 174 Estados Miembros, en comparación con los 45 que la fundaron en 1919 y los 58 que la componían inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Estructura de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo consta de una asamblea general que se congrega todos los años (la Conferencia Internacional del Trabajo), de un órgano ejecutivo (el Consejo de Administración) y de una secretaría permanente (la Oficina Internacional del Trabajo),

pero además despliega su acción por intermedio de otros órganos, como las conferencias regionales, las comisiones de industria y los grupos de expertos.

La Conferencia Internacional del Trabajo

La Conferencia Internacional del Trabajo elige al Consejo de Administración; adopta el presupuesto de la OIT, financiado por contribuciones de los Estados Miembros; establece normas internacionales del trabajo y controla su aplicación (de acuerdo con procedimientos que se describen más adelante); adopta resoluciones que señalan pautas a la política general y las actividades futuras de la OIT; decide la admisión de nuevos Estados Miembros, y ofrece un foro mundial donde debatir problemas sociales y laborales. Cada delegación nacional a la Conferencia está compuesta por dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y uno de los trabajadores, acompañados, según sea necesario, por consejeros técnicos. Los delegados de los empleadores y de los trabajadores tienen voz y voto propios; pueden no estar de acuerdo con sus gobiernos o entre sí, y a menudo no lo están.

Además de la Declaración de Filadelfia, incorporada en la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado, en casos excepcionales, declaraciones de una importancia especial con respecto a la política y a la actividad de la OIT. En particular, debe mencionarse la **Declaración referente a la acción contra el apartheid en Sudáfrica**, en la cual la Conferencia condena la política de *apartheid*, incompatible con los fines y objetivos de la OIT, y determina los lineamientos de su acción para garantizar el respeto de la libertad y de la dignidad de todos los seres humanos, sin distinción de raza. La Declaración estaba acompañada por un programa de acción contra el *apartheid*. Su aplicación fue objeto, cada año, de un informe especial del Director General de la OIT a la Conferencia, acerca de la situación económica y social en Sudáfrica y acerca de las medidas adoptadas contra el *apartheid* por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la comunidad internacional. En 1994, la Conferencia de la OIT abrogó la Declaración y se

estableció una oficina en Sudáfrica, con la aportación de ayuda de la Organización para aplicar una nueva legislación del trabajo. Su plan de acción comprende en especial el fortalecimiento de los derechos humanos y de los derechos sindicales, la constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores, la creación de empleos, la reforma y la reestructuración de las instituciones del mercado de trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo.

Cabe observar que tienen pleno estatuto consultivo ante la OIT cuatro importantísimas organizaciones sindicales internacionales: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Sindical Mundial (FSM), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Organización de la Unidad Sindical Africana (OUS). Ello significa que tienen el derecho de asistir prácticamente a toda conferencia o reunión convocada por la OIT o cualquiera de sus órganos (pero no de votar en las mismas). Incumbe a estas organizaciones cumplir una importante función consultiva en todos los órganos de la OIT, en especial por conducto del Grupo de los Trabajadores.

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT, y sus miembros son elegidos cada tres años en la Conferencia. Viene a ser, por decirlo así, el eje de todas las actividades de la OIT. Normalmente celebra tres períodos de sesiones (que en la OIT se denominan «reuniones») al año. Establece el temario (llamado «orden del día» en la OIT) de la Conferencia y demás reuniones de la OIT, toma nota de las decisiones que éstas adoptan y resuelve el curso que debe dárseles. Nombra al Director General y dirige las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo.

El Consejo, al igual que la Conferencia, es tripartito. En la actualidad está integrado por 56 personas: 28 representantes de los gobiernos, 14 de los trabajadores y 14 de los empleadores. De los 28 puestos gubernamentales, 10 corresponden a los Estados de mayor importancia industrial. Los 18 restantes, así como 18 miembros gubernamentales adjuntos, son elegidos por los delegados gubernamentales de la Confe-

rencia (aparte los de mayor importancia industrial), quienes eligen asimismo los miembros gubernamentales adjuntos para integrar el Consejo. Los delegados de los trabajadores y los de los empleadores a la Conferencia, cada grupo por su lado, eligen 14 miembros titulares y 14 miembros adjuntos.

En 1995, en la 82.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración propuso realizar enmiendas a los artículos 49, 4) y 50, 2) del Reglamento de la Conferencia, con respecto a la composición del Consejo. Se propuso (y fue adoptado en la Conferencia) aumentar su composición con 20 miembros adjuntos: diez por los gobiernos, cinco por los empleadores y cinco por los trabajadores.

El Consejo de Administración desempeña una función importante, como se verá más adelante, en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo; a tal efecto, y para la protección de los derechos sindicales en particular, ha instituido tres órganos, que se considerarán luego: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (capítulo 6), la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (capítulo 8) y el Comité de Libertad Sindical (capítulo 8).

El Consejo de Administración puede verse llevado a establecer, cuando las circunstancias lo exigen, normas o programas de política social sobre ciertos asuntos. Hay dos textos que presentan un gran interés para los trabajadores: la **Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social**, principios que se inspiran muy ampliamente en normas internacionales del trabajo y cuya observación con carácter voluntario se recomienda a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las empresas multinacionales, así como el **Programa internacional para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo** (PIACT), programa que prevé la plena participación de empleadores, de trabajadores y de sus organizaciones para la elaboración y la aplicación de las políticas que se seguirán.

La Oficina Internacional del Trabajo

La Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, es la secretaría permanente de la OIT. Prepara los documentos e informes que constituyen el material básico indispensable para las conferencias y reuniones especializadas de la Organización; desempeña las funciones de secretaría en tales oportunidades; busca y contrata expertos en cooperación técnica y orienta la ejecución de los consiguientes programas en el mundo entero; despliega actividades de investigación y educación; recopila informaciones y estadísticas de todo el mundo sobre la totalidad de los temas relativos a la esfera laboral; reúne y elabora documentación con datos y estadísticas propios; lleva a cabo estudios, investigaciones, encuestas y análisis que más tarde se dan a conocer; publica una amplia gama de obras y revistas especializadas referentes a problemas laborales y sociales, y presta su asistencia a los servicios de los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La OIT posee una red de oficinas regionales repartidas por el mundo.

Otros órganos de la OIT

En los párrafos precedentes se ha explicado cómo se aplica el sistema tripartito de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Convendrá añadir que también rige en las demás conferencias de la OIT. Las conferencias regionales congregan a representantes gubernamentales, empresariales y obreros de una región dada para que puedan estudiar asuntos que competen a la OIT y revisen especial interés para esa región. Sin embargo, no adoptan normas internacionales del trabajo (convenios y recomendaciones), no ejercen ningún control sobre cuestiones financieras y no pueden pronunciarse por la admisión de nuevos Estados Miembros. La estructura de la OIT comprende asimismo las Oficinas Regionales en Abidján, Bangkok, Beirut, Ginebra (para Europa) y Lima, que cuentan con el apoyo de más de 40 oficinas de zona situadas en otros países. Todas estas oficinas transmiten informaciones y prestan asesoramiento y asistencia a los tres grupos que integran el sistema tripartito de la OIT de la región correspondiente y, al mismo tiempo, se preocupan de que la OIT esté al corriente de los problemas, acontecimientos y políticas sociales en el mundo. Por otra parte, la OIT ha reforzado su capacidad técnica con el establecimiento de 15 equipos multidisciplinarios subregionales que agrupan un total de

unos 140 especialistas. De este modo, sus servicios son más fácilmente accesibles a los mandantes y se aumentan las posibilidades de diálogo y de interacción.

Conviene mencionar también las reuniones sectoriales, bipartitas o tripartitas, que permiten a los mandantes de la OIT intercambiar opiniones acerca de los problemas planteados en diferentes sectores económicos y ramas de actividad, así como de sus posibles soluciones. Las conclusiones y/o resoluciones resultantes de los debates entre los grupos constituyen una orientación para adoptar políticas y medidas en los planos nacional e internacional. Así pues, las reuniones suministran a la OIT una orientación para su actividad futura en los diversos sectores económicos.

Las reuniones sectoriales abarcan los 22 sectores siguientes: agricultura, plantaciones, otras actividades rurales; metales; industrias químicas; comercio; industria de la construcción; educación; servicios financieros, otros servicios especializados; productos alimentarios, bebidas, tabaco; industria forestal y maderera, industria de la pulpa de papel y del papel; servicios de salud; hotelería, turismo, restauración; actividades marítimas y portuarias, pesca, transportes fluviales; construcción mecánica y electrotécnica; medios de comunicación, cultura, artes gráficas; minas (industria del carbón y otras actividades extractivas); producción de petróleo y de gas, refinamiento de petróleo; correos y otros servicios de comunicación; función pública; industrias textiles, del vestido, del cuero y del calzado; transportes (incluidos la aviación civil, los ferrocarriles y los transportes por carretera); fabricación de material de transporte; y servicios de distribución (agua, gas, electricidad).

Con una periodicidad de cuatro años, aproximadamente, se efectúa una reunión a nivel mundial para examinar cada sector. Durante los intervalos pueden celebrarse reuniones regionales o subregionales que traten de los mismos sectores, con el fin de permitir el examen de ciertos problemas en un contexto de mayor proximidad.

No hay que olvidar mencionar cierto número de otros comités, comisiones y grupos de expertos que se ocupan de diferentes temas. La Comisión Paritaria Marítima es un órgano bipartito (compuesto de representantes de los armadores y de la gente de mar) que estudia las condiciones de trabajo de la gente de mar y, entre otras cosas, prepara las reuniones especiales (marítimas) de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se dedican a las cuestiones marítimas. La Comisión Paritaria del Servicio Público es también un órgano bipartito (compuesto de representantes de determinados gobiernos y sindicatos de la administración pública).

Algunas comisiones se ocupan de temas especializados, tales como la seguridad social, el desarrollo rural y la salud y la seguridad. Asesoran al Consejo de Administración sobre las cuestiones que se les remiten.

Más adelante, en otros capítulos, se hablará detalladamente de la importante Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y también de otros órganos que se ocupan de las normas internacionales del trabajo.

Algunas comisiones conjuntas de la OIT con otros organismos especializados de las Naciones Unidas se ocupan de cuestiones que interesan a las organizaciones respectivas. Existen, por ejemplo, comisiones comunes de ese tipo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con la Organización Marítima Internacional (OMI), con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y con la Organización Mundial de la Salud (OMS). Finalmente, pero no por ello menos importante, se convocan diferentes reuniones de expertos en las que se debaten temas específicos.

El principio del tripartismo

La fuerza de la Organización Internacional del Trabajo proviene del tripartismo, que permite a los representantes de los trabajadores y de los empleadores, junto con los de los gobiernos, participar en todos los debates y en las decisiones.

Esta intervención directa de los empleadores y los trabajadores lado a lado con los gobiernos, que constituye la esencia misma del tripartismo, caracteriza también cada etapa de las actividades normativas de la OIT. En otros capítulos del presente manual se ilustrarán con más detalles las diversas formas que puede tener esa intervención directa. Se mostrará que muchas veces, si se busca el origen de un convenio o una recomendación, se lo descubre en una iniciativa tomada por uno o varios trabajadores; que los miembros trabajadores del Consejo de Administración participan en la determinación del temario (u orden del día) de la Conferencia Internacional del Trabajo; que los delegados trabajadores a la Conferencia toman parte en la articulación y adopción de normas internacionales del trabajo por la Conferencia; que a las organizaciones de trabajadores les corresponde, tanto a nivel nacional como internacional, el importante papel de vigilar el cumplimiento efectivo de los

convenios ratificados, y que los trabajadores disponen de procedimientos especiales para protestar cuando se violan los derechos sindicales o no se respetan las disposiciones de un convenio ratificado.

El éxito de estas actividades depende en gran parte de la medida en que los trabajadores y sus organizaciones participen de hecho en la labor normativa de la OIT y ejerzan realmente los derechos que se les ha conferido, a fin de promover la aplicación eficaz y la propagación de las normas de la OIT. El presente manual habrá respondido a su propósito si ayuda a despertar entre los trabajadores una conciencia aún más nítida del papel que pueden y deben desempeñar a este respecto.

Conviene destacar que el principio del tripartismo está reforzado por la política de asociación activa, que tiende a estrechar los lazos entre la OIT y sus mandantes en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de los programas de actividades.

Temas de discusión

1. ¿Cómo, por qué y cuándo surgió la OIT? ¿Cuáles son sus principios fundamentales y sus funciones más importantes?
2. Según usted, ¿cuáles eran los principales problemas con los que tropiezaban los trabajadores de su país en 1919?
3. ¿En qué forma participaron su país y su movimiento sindical en la creación y en las primeras actividades de la OIT o en otras de sus actividades en años más recientes?
4. Describa el papel y las funciones de los tres órganos principales de la Organización Internacional del Trabajo: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

Ejercicios en grupo

Constituyan tres grupos, que representen respectivamente, a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores; discutan acerca de un tema que pudiera presentarse a la Conferencia Internacional del Trabajo o al Consejo de Administración para su examen o para la adopción de una decisión; luego voten de conformidad con las normas de las votaciones de la OIT y comparen la manera en que votó cada grupo. (Recuérdese que el sistema de votación aplicado en la Conferencia se basa en el principio de que cada Estado Miembro cuenta con cuatro delegados, dos en representación del gobierno y uno por cada uno de los dos grupos: de empleadores y de trabajadores. Cada delegado tiene derecho a un voto y ejerce individualmente el derecho de votar, según su propia discreción y sin estar obligado a conformarse a la forma en que voten los demás miembros de la delegación de su país.) En conjunto, ¿los resultados son favorables o desfavorables para los trabajadores?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

- Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 3-22.
- Nicolas Valticos: *Derecho internacional del trabajo*. Madrid, Tecnos, 1977.
- Victor-Yves Ghebali: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*. Ginebra, Georg Editeur, 1987.
- Antony Alcock: *History of the International Labour Organisation*. Londres, Macmillan, y Nueva York, Octagon Books, 1971.
- E. J. Phelan: *Albert Thomas y la Oficina Internacional del Trabajo*. México, J. Méndez Rivas, 1953.
- OIT: *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.

Capítulo 2

Cómo se originan las normas internacionales del trabajo

Todo en este mundo tiene un comienzo, pero suele ser tan difícil y trabajoso descubrir quién fue el primero que tuvo la idea o las ideas que originaron un convenio o recomendación de la OIT como encontrar la proverbial aguja en el pajar. Puede ser el principal interesado, o el médico que lo atiende, o el empleador, o un dirigente sindical, o un funcionario público: puede ser casi cualquiera. Sin embargo, como las normas de la OIT habitualmente se refieren a problemas que atañen a la mayoría de los trabajadores, o a grandes categorías profesionales, de todos o casi todos los Estados Miembros, la mayoría de las ideas probablemente provengan de varias personas en varios países más o menos al mismo tiempo. En general, se trata de trabajadores que proponen la adopción de legislación laboral internacional en virtud de la cual se reglamente una cuestión que los preocupa.

Lo esencial, si se quiere que la idea primitiva se convierta en norma laboral, es que se la transmita a alguien que sepa cómo introducirla en el engranaje de la OIT. Hay diversas maneras de hacerlo, pero unos pocos ejemplos típicos bastarán para ilustrar los principios generales del mecanismo. Como ya se dijo en el capítulo primero, el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo es determinado por el Consejo de Administración y lleva algunos temas referentes a la elaboración de nuevos convenios y recomendaciones. Por lo tanto, la idea tiene que llegar primero al Consejo de Administración, y la inclusión de la cuestión en el temario debe ser propuesta por uno de los tres grupos de miembros, o sea, los representantes de los gobiernos, de los trabajadores o de los empleadores.

Una vez que el interesado ha planteado la idea, la trayectoria que ésta deba seguir dependerá mucho de las circunstancias del país, digamos, de la forma en que estén organizados los sindicatos y de la facilidad con que se comuniquen entre sí los sindicatos, el gobierno y los empleadores. También puede depender de las organizaciones profesionales internacionales a que estén afiliados esos sindicatos.

Cuando la idea pasa de un trabajador o de un grupo de trabajadores al nivel de la central sindical nacional, sin embargo, suelen presentarse varias posibilidades. Una es que el sindicato se dirija al gobierno para averiguar si estaría dispuesto a llevar una acción conjunta con él, o por lo menos a prestarle su apoyo. Al mismo tiempo, o en lugar de dicha gestión, la central nacional puede pedir a la federación sindical internacional a que esté afiliada que se encargue del asunto, y ésta toma entonces disposiciones para que el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT plantee la cuestión ante el Consejo. También puede suceder que la organización sindical nacional, en algunos casos en colaboración con uno o varios sindicatos amigos de otros países, presente la idea en un documento que envía a la OIT, la cual lo examinará con posterioridad. Los documentos de ese tipo suelen ser elaborados en colaboración con el órgano sindical internacional al cual están afiliados los sindicatos nacionales interesados. Por lo común, el documento es presentado en forma de resolución por un delegado acreditado ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, una iniciativa de esa clase también puede provenir de otros órganos de la OIT: una conferencia regional, una comisión de industria o una conferencia técnica tripartita. Las conclusiones, recomendaciones o resoluciones de estos órganos son presentadas al Consejo de Administración, el cual decide cuáles son las medidas que deben tomarse sobre las mismas.

A este respecto, cabe recordar, como ya se mencionó con anterioridad, que cuatro organizaciones sindicales internacionales de primera importancia – la CIOSL, la FSM, la CMT y la OUSA – tienen pleno estatuto consultivo ante la OIT. Ello significa que tienen el derecho a asistir (aunque sin derecho de voto) a toda reunión de los órganos de la OIT y a participar activamente en sus deliberaciones, al igual que en toda otra actividad de la OIT. Intervienen, en particular, en las diferentes facetas de la actividad normativa y en el sistema de supervisión.

Muchas resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, frecuentemente por iniciativa de uno o varios delegados de los trabajadores, piden también que el Consejo inscriba determinado asunto en el orden del día de la Conferencia, a fin de que se adopten uno o más nuevos convenios o recomendaciones internacionales del trabajo. Por ejemplo, la adopción en 1975 de un nuevo convenio internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes, así como de una recomendación sobre idéntico tema, fue la culminación de resoluciones sometidas en 1971 y 1972 por varios delegados trabajadores. También la adopción en 1976 de un convenio y una recomendación

sobre las consultas tripartitas para hacer cumplir mejor las normas de la OIT (mediante «su aplicación») fue el resultado de medidas adoptadas a raíz de una resolución de la Conferencia de 1971 sometida originalmente por varios delegados de los trabajadores.

Los métodos a que puede recurrirse para iniciar el procedimiento de reglamentación internacional son más heterogéneos que los que se acaban de describir; hay muchas variantes, que no se pueden tratar aquí en su totalidad. La mayor parte de las propuestas de nuevas normas o de mejoras de las existentes han surgido en el movimiento obrero, pero es justo decir que los empleadores, los gobiernos, la Oficina Internacional del Trabajo, las comisiones de industria de la OIT y varios órganos más han puesto algo de su parte. Por añadidura, las Naciones Unidas pueden pedir a la OIT que tome medidas respecto a algunos asuntos, y esto puede llevar a la adopción de normas internacionales del trabajo.

Ejemplos

Antes de entrar en el análisis de las demás etapas que debe atravesar el futuro convenio hasta que es adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, tal vez sea útil echar un vistazo a algunos convenios ya existentes, para ver de qué manera las ideas (o los problemas a que se refieren) llegaron por primera vez a la OIT.

Libertad sindical

El primer convenio internacional que versó específicamente sobre la libertad sindical (o de asociación) fue el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), en virtud del cual los Estados que lo ratificaran debían «asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria». Su propósito, claro está, era eliminar una desigualdad: el Convenio en sí no garantizaba ninguna libertad fundamental, puesto que «los mismos derechos» podía significar «la misma falta de derechos», o derechos estrictamente limitados.

Como resultado, pronto se vio que para proteger realmente la libertad de asociación se necesitaba un convenio que se aplicara a todos los

trabajadores y definiera sus derechos en términos precisos. Durante el intervalo entre las dos guerras mundiales se hicieron varios intentos a fin de adoptar un convenio que consagrara la obligación clara y nítida de llevar a la práctica el principio de la libertad sindical (o de asociación) proclamado en la Constitución de la OIT. Pero esos intentos se malograron. El fracaso se debió, en parte, a diferencias de opinión sobre el contenido del proyecto: por ejemplo, se discutía si la libertad de asociación debía comprender, además del derecho a sindicarse, el de no sindicarse. Esencialmente, sin embargo, las dificultades eran de orden político y provenían del hecho de que en varios países de Europa, y también de otros continentes, habían surgido regímenes totalitarios que habían suprimido las organizaciones patronales y obreras o las habían reducido a una situación de subordinación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones de trabajadores volvieron a plantear la cuestión. El 14 de enero de 1947, la FSM envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas pidiendo que el Consejo Económico y Social estudiara «las garantías de ejercicio y desarrollo del derecho sindical». Adjunto a la carta iba el texto de un proyecto de resolución que, entre otras cosas, rogaba al Consejo que creara una comisión permanente para vigilar el respeto del derecho sindical. Ya antes, en agosto de 1946, la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labor, o AFL), que no estaba afiliada a la FSM, había distribuido otro texto entre los miembros del Consejo. La principal diferencia entre los dos proyectos era que la AFL pedía al Consejo Económico y Social que delegara la competencia en materia de libertad sindical en la OIT, en vez de crear una comisión propia de derechos sindicales. Sin embargo, ambos textos reclamaban alguna especie de convenio internacional.

Hacia fines de 1945, las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo concluyeron un acuerdo. El primero de sus artículos reconoce la competencia de la OIT en los asuntos abarcados por su Constitución, y el tercero confiere a cada organización el derecho de solicitar que se inscriban temas en el orden del día de la otra. Cuando el Consejo Económico y Social se reunió en marzo de 1947 para examinar las propuestas de la FSM y de la AFL, decidió por mayoría de votos remitir los dos documentos a la OIT, con la súplica de que inscribiera la cuestión en el orden del día de su reunión siguiente y enviara un informe al Consejo Económico y Social para que éste lo examinara en su reunión subsiguiente. La cuestión fue estudiada por la Conferen-

cia Internacional del Trabajo en junio de 1947, y llevó a la adopción, en 1948, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87). He ahí un ejemplo típico de la manera en que pueden establecerse nuevas normas laborales cuando las Naciones Unidas remiten un asunto a la OIT; pero vale la pena hacer observar que el impulso fue dado por el movimiento sindical.

Protección de los salarios

Cuando la Conferencia Internacional del Trabajo se congregó en Filadelfia en 1944, la Oficina le presentó un informe en que figuraba el proyecto de la Declaración de Filadelfia, pero donde también se hacían a la Organización sugerencias para su futuro programa. Entre otras cosas se señalaba que la política de salarios «se encuentra en el centro de las preocupaciones de la [OIT]», pero hasta aquel momento sólo se habían adoptado tres series de normas internacionales sobre el tema. El informe hacía constar que:

En muchas partes del mundo, y especialmente en los sectores rurales, sería también de gran utilidad un convenio o una recomendación sobre métodos de pago de los salarios que estableciera normas relativas al pago a intervalos regulares, las condiciones a que estarían sujetos los descuentos y anticipos de salarios, la prohibición de exigir que los trabajadores compraran con sus salarios mercancías ofrecidas por el empleador, los criterios aplicables en materia de pagos parciales en especial, la protección de los salarios en los procedimientos judiciales y temas similares.

En ese postulado estaba el germen del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

En este caso, la iniciativa del Convenio fue tomada por la Oficina Internacional del Trabajo al presentar un informe.

Alojamiento de la tripulación

Las condiciones de trabajo a bordo de los buques han interesado poderosamente a la OIT desde su fundación. En 1920 se creó la Comisión Paritaria Marítima, integrada por representantes de los trabajadores y de los empleadores (sin los gobiernos), y desde esa fecha se celebran con intervalos diversas reuniones marítimas especiales de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), que agrupa a los sindicatos de marinos, y la Asociación Internacional de Oficiales de la Marina Mercante publicaron conjuntamente una carta internacional de la gente de mar, que sometieron a la citada Comisión Paritaria Marítima. Uno de los aspectos tratados en la carta era el alojamiento de la tripulación. En enero de 1945, la Comisión recomendó que se convocara una reunión marítima especial de la Conferencia Internacional del Trabajo. Mientras tanto, se organizarían reuniones técnicas previas, en las que participarían representantes de los gobiernos, para preparar proyectos sobre diversos aspectos de las condiciones de trabajo de los marinos. Así comenzó el proceso que culminó en 1946 con la adopción de nada menos que nueve convenios y cuatro recomendaciones para la protección de la gente de mar (los Convenios núms. 68 a 76 y las Recomendaciones núms. 75 a 78). Uno de ellos fue el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (núm. 75).

Las ratificaciones de este Convenio fueron decepcionantes, por pocas. Varios gobiernos indicaron que ratificarían de buen grado el Convenio si se despejaran algunas dificultades. Los trabajadores insistían en que, fuera cual fuese la solución que se encontrara, no se desmejoraran las condiciones concretas previstas. Finalmente, una subcomisión tripartita de la Comisión Paritaria Marítima estudió de nuevo el texto, y a su debido tiempo el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949, vio la luz gracias al interés mostrado por las organizaciones internacionales que representaban a los marinos. Años después se adoptó otro convenio sobre el mismo tema, a fin de establecer ciertas disposiciones complementarias (se trata del Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970 (núm. 133)).

Protección de la maquinaria

Ya en 1929 la OIT adoptó la Recomendación sobre los dispositivos de seguridad de las máquinas, 1929 (núm. 32), en el sentido de que cada Miembro «aplique con la mayor amplitud posible el principio según el cual debería estar prohibido por ley suministrar o instalar máquinas accionadas por fuerza mecánica, destinadas a ser utilizadas en su territorio, si no están provistas de los dispositivos de seguridad exigidos por la legislación nacional para su funcionamiento». El texto no tenía la fuerza de un convenio y no especificaba las partes de la referida maquinaria que debían considerarse particularmente peligrosas: todo dependería de las leyes nacionales. En realidad, pues, la Recomendación no establecía normas internacionales. Otra recomendación, relativa ésta a la preventión de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31), trataba de las estadísticas de los accidentes, de la investigación y de la organización de servicios de seguridad en el trabajo, sin entrar ella tampoco en las técnicas de la prevención de accidentes.

Los problemas de los dispositivos de protección son más complejos de lo que parecen a primera vista. En el momento en que se vende una máquina, y en todo caso cuando se la diseña, tal vez sea imposible prever exactamente cómo se la va a utilizar, y hasta puede ser que no se la utilice siempre con el mismo fin. Algunas de las piezas más peligrosas, como las herramientas de corte, quizás no sean fijas. En 1956 se encargó a un grupo de expertos, nombrado por la OIT, que estudiara el asunto. En pocas palabras, lo que tenía que decidir era si existían algunas causas de peligro fundamentales que se pudieran distinguir antes de vender la máquina, y hasta qué punto se necesitaban normas más detalladas sobre el tema.

El grupo recomendó que se redactara un convenio que prohibiera la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos de protección. En su momento, el Consejo de Administración inscribió el tema en el orden del día de la Conferencia, lo que condujo a la adopción en 1963 del Convenio (núm. 119) y de la Recomendación (núm. 118) sobre la protección de la maquinaria.

He ahí un caso en que los especialistas en seguridad del trabajo presentaron la propuesta de que se ampliaran las normas internacionales, después de haber reconocido que era técnicamente factible dar otro paso adelante.

Utilización del asbesto en condiciones de seguridad

Después de la Segunda Guerra Mundial, la protección de la salud contra los efectos nocivos de la exposición a los polvos de asbesto (que provoca sobre todo asbestosis y diversos tipos de cáncer) se convirtió en un tema que preocupaba muchísimo no sólo a las organizaciones de trabajadores, sino también a las organizaciones de empleadores, los servicios nacionales de prevención competentes en la materia y al público en general. La producción mundial de asbesto aumentó considerablemente hasta situarse en 5 millones de toneladas en 1974 (en comparación con unas 675 000 toneladas en 1940) y sobrepasar los 6 millones de toneladas en 1980. De tal modo, aumentó en forma apreciable el número de trabajadores que se hallaban expuestos al asbesto. Además, los riesgos de contraer enfermedades debidas al asbesto se propagaron mucho más allá de las industrias afectadas directamente; la concentración de asbesto en el medio ambiente de determinadas regiones del mundo llegó a representar un peligro para la salud del conjunto de la población.

En noviembre de 1972, el Consejo de Administración, al ocuparse del Programa de Seguridad y Salud Profesionales de la OIT (como parte del Programa y Presupuesto para 1972-1973), decidió la celebración de una reunión de expertos sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. El Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración ejerció gran presión para que tuviera lugar esa reunión, la cual se celebró en diciembre de 1973. En ella se reconocieron los efectos patológicos que provoca la exposición al asbesto y se propuso la adopción de cierto número de medidas destinadas a asegurar la protección de los trabajadores y la reducción a un mínimo de los riesgos. También se recomendó la adopción de un instrumento internacional en la materia y la elaboración de una guía sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad, en consulta con los órganos nacionales e internacionales más adecuados.

En junio de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una nueva lista de enfermedades profesionales que se anexó al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), en la cual figura el cáncer de pulmón causado por el asbesto.

En noviembre de 1980, el Consejo de Administración decidió convocar otra reunión de expertos, la cual se celebró en octubre de 1981. En esta ocasión, los expertos formularon recomendaciones sobre el contenido

de un futuro instrumento internacional y propusieron al Consejo de Administración que se elaborase un repertorio de recomendaciones prácticas.

En febrero-marzo de 1982, el Consejo de Administración convocó una tercera reunión de expertos sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. En esta reunión, que se celebró en octubre de 1983, se elaboró un repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad en la utilización del amianto. En su reunión de noviembre de 1983, el Consejo de Administración tomó nota de este repertorio y autorizó al Director General de la OIT a publicarlo. Al mismo tiempo, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 71.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1985, el tema de la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. La Conferencia se ocupó de la cuestión de conformidad con el procedimiento de doble discusión (es decir, en dos reuniones consecutivas, las de 1985 y 1986), y en 1986 adoptó el Convenio (núm. 162) y la Recomendación (núm. 172) sobre el asbesto.

Otros ejemplos

Si bien la iniciativa puede provenir de cualquiera de los tres copartícipes de la OIT – trabajadores, empleadores o gobiernos –, los ejemplos citados muestran que la iniciativa, las más de las veces, nace en los sindicatos. Y no es de sorprender. Es indudable que los trabajadores son las personas que más directamente se benefician de las normas internacionales del trabajo. Pero también hay otras posibilidades.

La campaña en favor de una reglamentación internacional puede empezar igualmente en otros organismos consultivos especiales de la OIT, como el Grupo de consultores sobre los problemas del trabajo de las mujeres y el Grupo de consultores sobre educación obrera. De este último, por ejemplo, surgió la idea de hacer extensiva la licencia pagada de estudios al tiempo libre para los cursos de formación sindical (Convenio núm. 140 y Recomendación núm. 148).

En ciertos casos, determinado problema puede interesar especialmente a varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que deciden entonces actuar juntas. El Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115), por ejemplo, fue elaborado por la OIT en estrecha colaboración con el Organismo Internacional de Energía

Atómica (OIEA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A la inversa, la OIT puede intervenir en la génesis de un convenio o recomendación internacional aprobado por otra de las organizaciones citadas. Fue el caso de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, que adoptó la UNESCO en 1966, y que a veces es llamada el Estatuto del Maestro.

Temas de discusión

1. Explique el papel que incumbe a los trabajadores en la elaboración de las normas internacionales del trabajo.
2. ¿De qué manera los trabajadores pueden tomar la iniciativa de la adopción de un convenio o recomendación de la OIT?
3. ¿Puede su organización referir alguna experiencia propia en relación con una iniciativa (ya sea por vía de una resolución o de algún otro modo) que haya desembocado en la adopción de un instrumento internacional del trabajo?

Ejercicios en grupo

Determinen y discutan una cuestión específica que afecte a los intereses de los trabajadores e identifiquen las medidas sucesivas que habría habido que tomar hasta que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptara una decisión en la materia. Si consideran que ello merece una discusión de este tipo, constituyan grupos que simulen actuar en representación del sindicato sectorial, el sindicato nacional, la organización sindical internacional, el gobierno (o incluso los empleadores), el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo.

Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

OIT: *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.

Capítulo 3

Elaboración de las normas internacionales del trabajo

Aclaradas las formas en que se promueve una iniciativa destinada a impulsar los primeros pasos hacia la adopción de una reglamentación internacional en el orden laboral, llegamos a la fase siguiente, es decir, aquella que se inicia cuando la idea o problema que puso en marcha el proceso ya ha adquirido una forma más clara y se ha convertido en uno de los temas escogidos por el Consejo de Administración de la OIT para su posible inscripción en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la adopción de un convenio, una recomendación o ambos (ver figura 1).

El procedimiento

En primer término, el secretariado, es decir, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), prepara, a solicitud del Consejo, un estudio comparativo de las leyes y de la práctica que rigen la cuestión en los diversos Estados Miembros; se publica entonces un «informe sobre la legislación y la práctica». Es una tarea complicada, no sólo por el gran número de tales Estados, sino también porque muchos de los temas abarcados por las normas de la OIT son sumamente técnicos. En consecuencia, toda la labor preliminar de la Oficina hasta la promulgación de una norma recae en un equipo integrado no sólo por juristas, sino también por especialistas o peritos en los aspectos técnicos que entraña la cuestión.

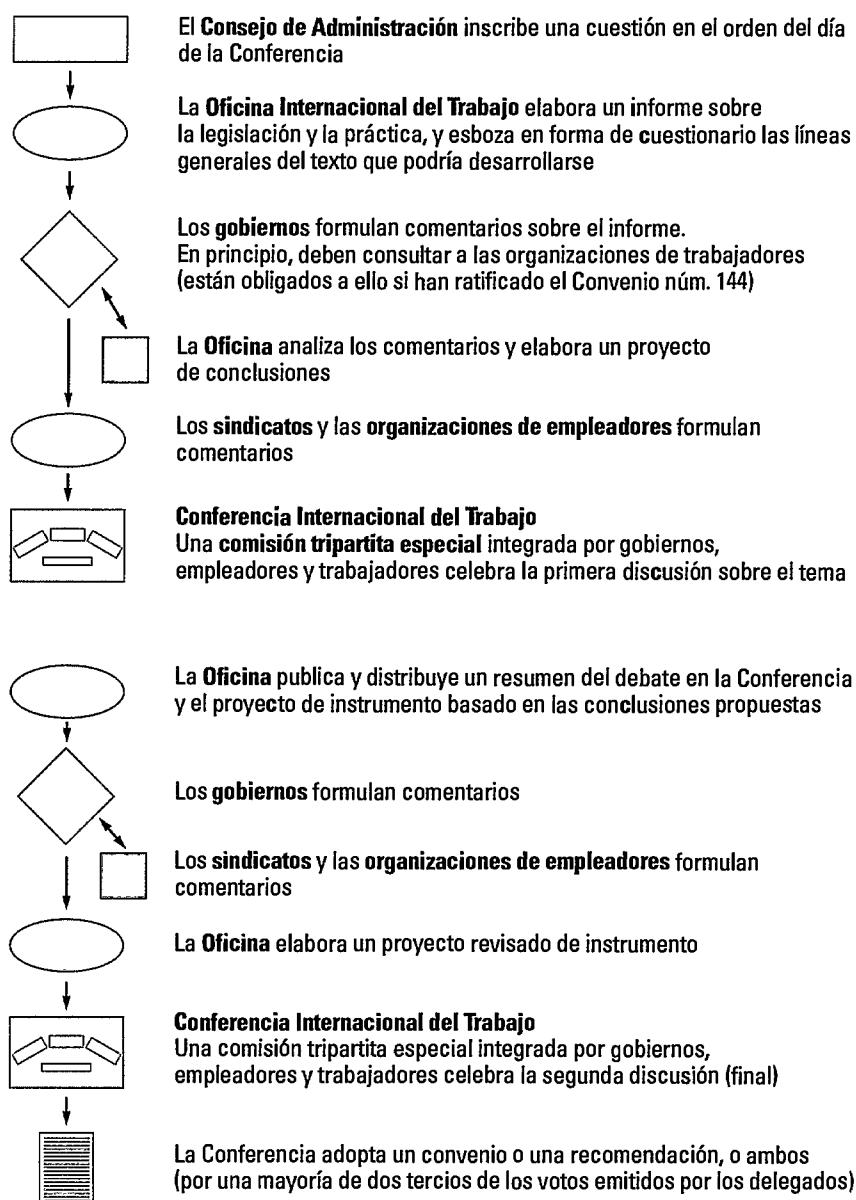
El Consejo de Administración, basándose en el informe sobre la legislación y la práctica, decide en definitiva si conviene seguir adelante o es preferible postergar o desechar la acción propuesta. En caso afirmativo, la Oficina prepara un informe como el anterior, pero más detallado, y un anteproyecto de texto en forma de cuestionario, y los envía a los Estados Miembros, como mínimo un año antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que se va a examinar la cuestión. Los gobiernos, a su vez, deben hacer llegar sus respuestas a la OIT a más tardar

ocho meses antes de que se congregue la Conferencia. Se espera de ellos que al prepararlas consulten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En realidad, muchos lo hacen, aunque no sea obligación. Los únicos gobiernos que están obligados a efectuar consultas tripartitas en esa etapa, y por lo tanto deben consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, son los que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Este Convenio y la Recomendación que lo complementa representan un gran paso adelante en la historia de la fijación de normas por la OIT, y en otro capítulo se darán mayores detalles. A este respecto cabe mencionar que, basándose en la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la OIT, adoptada por la Conferencia en su 56.^a reunión (1971), el Consejo de Administración, en su 183.^a reunión de junio de 1971, decidió enviar a los gobiernos la recomendación de que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de finalizar las respuestas a los cuestionarios de la OIT.

Basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina prepara unas «Conclusiones propuestas», que en realidad constituyen un primer anteproyecto del instrumento en elaboración. Ese anteproyecto se envía a los gobiernos cuatro meses antes de empezar la Conferencia. Una vez más, se espera de los gobiernos que consulten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Está entonces todo listo para que la Conferencia estudie el texto en el curso de lo que ha dado en llamarse la «primera discusión» (puesto que, por regla general, el proceso de elaboración y adopción por la Conferencia de un instrumento internacional requiere que las deliberaciones correspondientes se celebren en dos reuniones anuales sucesivas de la Conferencia General).

Normalmente, la Conferencia, una vez que se ha congregado, establece una comisión tripartita para que examine las disposiciones propuestas. La comisión, en la cual se aplica a los votos un coeficiente de ponderación para que haya igualdad entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, modifica el texto en la forma necesaria. El texto acordado se somete entonces a una sesión plenaria de la Conferencia, junto con una resolución por la que se inscribe la cuestión en el orden del día de la Conferencia programada para el año siguiente, con la intención de que se adopte entonces el convenio o recomendación proyectado o ambos a la vez. En esa etapa puede haber tropiezos si la comisión no logra ponerse suficientemente de acuerdo, o

Figura 1. Proceso de adopción de normas internacionales del trabajo (convenios y recomendaciones) a raíz, en muchísimos casos, de una iniciativa de los trabajadores respaldada en última instancia por una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo



si la Conferencia en pleno decide no adoptar la resolución, pero en circunstancias normales la cuestión de que se ha tratado estará bien encaminada y podrá llegarse sin dificultades insuperables a la adopción de las normas internacionales del trabajo previstas.

Después de la primera discusión por la Conferencia, la Oficina redacta los proyectos provisionales sea de un convenio o una recomendación o de ambos a la vez y los envía a los gobiernos dentro de los dos meses posteriores a la reunión de la Conferencia. Se da a los gobiernos tres meses para someter enmiendas o formular otras sugerencias. En principio, deben consultar nuevamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

La Oficina establece entonces un informe final y lo despacha a los gobiernos por lo menos tres meses antes de la fecha prevista para la reunión siguiente de la Conferencia. Por regla general, también envía el informe a las organizaciones sindicales. La Conferencia encomienda el examen del nuevo proyecto a una comisión tripartita, y el texto acordado es sometido a su aprobación en sesión plenaria. Si los votos a favor representan dos tercios de los emitidos, el instrumento será formalmente adoptado como convenio o recomendación de la OIT.

Las únicas excepciones a este procedimiento de doble discusión (o sea, al debate de la cuestión en dos reuniones sucesivas de la Conferencia) se dan en «casos de especial urgencia o cuando lo justificaren otras circunstancias especiales», y en esas oportunidades el Consejo de Administración, por mayoría de tres quintos de los votos, puede decidir que se proceda a una simple discusión. Hasta el presente, las principales excepciones se refieren a la adopción de normas sobre el trabajo marítimo o de disposiciones revisadas en casos en que el texto modificado no se aparta radicalmente del convenio o recomendación original.

Narración de un caso preciso

Una de las mejores maneras de aclarar el procedimiento es seguir la trayectoria del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), ya mencionado en el capítulo anterior. Lo que pasó, que es relativamente típico, puede resumirse de la forma siguiente:

Junio de 1959 a mayo de 1960: El Consejo de Administración, basándose en el informe de un grupo de expertos, encargó al Director General que

le presentara un informe sobre la legislación y la práctica en los Estados Miembros en lo referente a la prohibición de la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos adecuados de protección.

Noviembre de 1960: El Consejo de Administración estudió el informe de la Oficina y decidió inscribir la cuestión en el orden del día de la 46.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, convocada en junio de 1962.

Mayo de 1961: Se distribuyó entre los gobiernos un informe preparatorio, que contenía estadísticas pertinentes sobre accidentes en varios países, un estudio de los aspectos técnicos, un breve examen de las formas factibles que podría revestir la vigilancia internacional, un esbozo del proyectado instrumento de la OIT y un cuestionario. En un apéndice de veintidós páginas se pasaba revista a la legislación y la práctica en veintidós países. Se rogaba a los gobiernos que respondieran al cuestionario a más tardar el 30 de septiembre de 1961.

Enero de 1962: La Oficina distribuyó otro informe con las respuestas de setenta y siete países al cuestionario, unos breves comentarios y unas conclusiones en que proponía disposiciones de fondo precisas para que fueran incluidas en el convenio proyectado y en una recomendación.

Junio de 1962: La Conferencia Internacional del Trabajo estableció una comisión tripartita sobre maquinaria sin protección, que celebró diecisiete sesiones y elaboró un informe que contenía al final un proyecto modificado de las conclusiones propuestas. El informe fue considerado y adoptado por la Conferencia el 27 de junio, y la cuestión fue inscrita en el orden del día de la reunión siguiente de la Conferencia.

Agosto de 1962: El citado informe, tal como lo adoptó la Conferencia y con los proyectos de convenio y de recomendación, se envió a los gobiernos, rogándoles que enviaran sus observaciones antes del 30 de noviembre de 1962.

Febrero de 1963: La Oficina despachó un informe final en que analizaba los comentarios de los gobiernos que habían respondido a su solicitud.

Junio de 1963: La Conferencia encomendó el examen de la cuestión a una comisión de protección de la maquinaria, que celebró 14 sesiones y examinó 57 proyectos de enmienda. Los textos definitivos de convenio y recomendación se sometieron a la Conferencia el 22 de junio, y los dos instrumentos fueron adoptados por unanimidad.

Problemas básicos

Ahora estamos perfectamente al corriente de los sucesivos trámites y procedimientos que llevan a la adopción de un convenio o recomendación, y hemos visto cómo en cada etapa de este prolongado proceso – desde que se inscribe un tema en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo hasta que ésta decide, mediante una votación final, en sesión plenaria la adopción del instrumento de que se trate – los trabajadores y los empleadores tienen una función de importancia fundamental, lado a lado con los gobiernos. Ese es el verdadero tripartismo en acción. En capítulos posteriores examinaremos los trámites y procedimientos que pueden llevar a la ratificación de un convenio o a la aceptación de una recomendación, así como el funcionamiento de los organismos de vigilancia que se han ido estableciendo para garantizar que se cumplan efectivamente los convenios ratificados, o que los gobiernos respeten en otras formas las obligaciones que les impone la Constitución de la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo. También ahí se hará especial hincapié en el papel y las responsabilidades de los trabajadores y de los empleadores.

Sin embargo, a estas alturas sería oportuno detenerse y reflexionar unos momentos sobre algunos problemas de importancia fundamental que se le han planteado (y se le siguen planteando) a la OIT en el desarrollo de su actividad normativa. Son dificultades que mucho se han debatido en estos últimos años tanto en la Conferencia Internacional del Trabajo como en el Consejo de Administración, el cual las ha examinado con muchísima atención al proceder al llamado «estudio detallado» de las normas internacionales del trabajo, celebrado en 1974.

Flexibilidad

Las normas internacionales del trabajo están destinadas a ser de alcance universal, es decir, aplicables por países con estructuras sociales muy distintas, desde los menos desarrollados hasta los más desarrollados. Para lograr ese fin, esas normas debieran caracterizarse más por su flexibilidad que por su rigidez, pero al mismo tiempo deben fijar metas de progreso social que tengan sentido. ¿Significa esto buscar la cuadratura del círculo o, por el contrario, merece la pena intentarlo?

El artículo 19 de la Constitución de la OIT, en su párrafo 3, dispone que «al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países». En el proceso de fijación de normas se procura sistemáticamente dar efecto a este precepto constitucional. Cuando se tiene la intención de que determinado punto del orden del día de la Conferencia sea debatido para llegar a la adopción de una norma, el informe inicial que se somete a la Conferencia comprende siempre un pasaje especial en que se señala la importancia de mantener la flexibilidad necesaria para dar cabida a las peculiaridades nacionales; el cuestionario que figura al final del informe lleva una pregunta especial para pedir informaciones y sugerencias al respecto.

La cuestión de la flexibilidad de las normas ha sido examinada en varias oportunidades por la OIT, especialmente a raíz del estudio detallado de las normas – al que ya se aludió anteriormente en este capítulo – y de los informes presentados en 1979 y 1987 por dos grupos de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, creados por el Consejo de Administración. En 1995 comenzó a funcionar el Grupo de trabajo sobre políticas relativas a la revisión de normas, con el cometido de examinar la política global para el establecimiento y la revisión de todas las normas, exceptuados los convenios de derechos humanos fundamentales. Las principales conclusiones extraídas de esos documentos son las siguientes: cualquier norma internacional excesivamente rígida difícilmente tendrá utilidad como meta de la política nacional; cada norma debe fijar objetivos realistas para países que se hallan en etapas diferentes de desarrollo, sin por ello dejar de prever su adaptabilidad a las necesidades especiales de los países en desarrollo. La OIT ha ideado y aprobado una amplia gama de criterios de flexibilidad destinados a poner gradualmente al mayor número posible de Estados en condiciones de garantizar la protección deseada. Entre esos criterios figuran, en especial, las siguientes posibilidades: aceptar un convenio en forma parcial; excluir de su campo de aplicación a determinados sectores de actividad, categorías de trabajadores o zonas del país; recurrir a cláusulas de «intensificación» que posibilitan el aumento gradual del nivel de protección o la ampliación del alcance de la protección; prever que en los convenios sólo se establezcan principios fundamentales, de modo que sean las recomendaciones que los complementan las que enuncien

normas más precisas y detalladas; optar entre determinadas soluciones para resolver un problema; y prever con flexibilidad cuáles podrán ser los métodos de aplicación.

En términos más concretos, el problema consiste en lograr que las normas de la OIT representen objetivos dignos de alcanzarse y de consecución factible, tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados.

Los resultados logrados mediante este enfoque pueden ilustrarse evocando las nuevas normas sobre la edad mínima de admisión al empleo adoptadas en 1973. En primer lugar, esas normas se dividieron entre un convenio y una recomendación complementaria. El Convenio (núm. 138) establece, como punto de partida, que todo Estado ratificante acepta el compromiso de seguir una política destinada a abolir el trabajo de los niños y a elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Su aplicación puede limitarse inicialmente a sectores específicos de actividad. La edad mínima general que debe aceptarse al ratificar el Convenio puede ser de quince años o, tratándose de países cuya economía y servicios educativos estén insuficientemente desarrollados, de catorce. Podrá permitirse con limitaciones la ejecución de trabajos ligeros – en actividades que prescribirán las autoridades nacionales – por personas de trece a quince años de edad o, en los países menos desarrollados, de doce a catorce años. Se faculta a las autoridades de cada país para que determinen los tipos de empleo o trabajo peligrosos o insalubres en que deberá regir una edad mínima más elevada, y esa edad – aunque en general sea de dieciocho años – podrá fijarse también, en ciertas condiciones, en dieciséis. Se podrá excluir del Convenio a categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presenten problemas especiales e importantes de aplicación. También se podrán autorizar excepciones individuales con determinadas finalidades. Así pues, si bien el Convenio deja considerables poderes de discreción a las autoridades nacionales, establece ciertas garantías de procedimiento: en la mayoría de los casos, las decisiones de las autoridades deben ir precedidas por consultas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; las cláusulas de excepción exigen asimismo casi siempre que los gobiernos indiquen en sus memorias sobre la aplicación del convenio los progresos que hayan hecho para cumplirlo más extensamente, y prevén la posibilidad de derogar las excepciones autorizadas.

Otro ejemplo no menos interesante es el de los convenios sobre seguridad social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952

(núm. 102), por ejemplo, puede ratificarse aplicando apenas tres de los nueve tipos de prestaciones que enumera (y que abarcan, entre las contingencias previstas, la enfermedad, el desempleo, la maternidad y la vejez), y también permite a los países «cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados» acogerse a ciertas excepciones pasajeras en lo que respecta a algunas cuestiones, como pueden ser la proporción de personas protegidas y la duración de las prestaciones. En un número creciente de casos, las normas se han redactado habida cuenta de las necesidades de esos países, como ocurre con las Recomendaciones sobre cooperativas en los países en vías de desarrollo (núm. 127), arrendatarios y aparceros (núm. 132), y programas especiales de empleo y formación para los jóvenes (núm. 136), y también con algunas partes de las Recomendaciones sobre la política del empleo (núm. 122) y sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) (núm. 169), y el Convenio (núm. 131) y la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos.

Otro caso ilustrativo digno de mención es el del Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), complementado por la Recomendación núm. 171. El Convenio permite (mientras que la Recomendación recomienda) el establecimiento progresivo de servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores. Invita a los Estados Miembros que no estén en condiciones de establecer de inmediato dichos servicios en todas las empresas a prever proyectos sobre su creación, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

Cabe resaltar, además, otro método al que se suele recurrir para lograr una flexibilidad suficiente: consiste en establecer en el convenio únicamente los principios fundamentales, y en complementarlo con una recomendación donde figuren disposiciones más precisas y detalladas. En realidad, ese método ya se ha utilizado en más de sesenta casos. Por ejemplo, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), establece que los Estados deberán «formular y llevar a cabo, como objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido»; los medios para llevar a cabo esa política, en cambio, se enuncian detalladamente en la Recomendación (núm. 122) complementaria.

Con respecto a la flexibilidad de las normas internacionales del trabajo, cabe señalar que los miembros trabajadores del Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, creado por el Consejo de Adminis-

tración en noviembre de 1984, manifestaron cierta aprensión acerca del concepto de flexibilidad, sobre todo por considerar que éste se presta a interpretaciones diversas. Indicaron que, hasta cierto punto, la incertidumbre suscitada podía explicar por qué los Estados Miembros recurren muy poco a las cláusulas de flexibilidad incluidas en determinados convenios. Al mismo tiempo, pusieron de relieve que no correspondía hablar de flexibilidad en convenios relativos a derechos humanos fundamentales y a libertades básicas.

¿Normas regionales o universales?

Llegamos así a una cuestión conexa de capital importancia. Se trata de saber si hay latitud para adoptar normas que sólo se apliquen a una región dada, y ya no al mundo entero, y en caso afirmativo, con qué alcance. Es un asunto que se ha planteado ya de vez en cuando y que también se examina en el «estudio detallado» y en los grupos de trabajo sobre las normas internacionales del trabajo a las que se aludió anteriormente. En términos generales, sin embargo, y a pesar de que muchos problemas suelen asemejarse dentro de una misma región, siempre se ha llegado a la conclusión, aceptada por casi todos, de que hay que seguir fijando normas mundiales, a condición de darles suficiente flexibilidad y reflejar en ellas los requerimientos del conjunto de los Estados Miembros.

Convenios «promocionales»

También merece comentario aparte una tendencia que se va advirtiendo cada vez más en la actividad normativa de la OIT. Al principio, los convenios contenían disposiciones relativamente precisas que se podían trasladar directamente a la legislación nacional. Desde la Segunda Guerra Mundial ha surgido otra clase de instrumentos, los llamados «convenios promocionales»; los Estados que los ratifican se comprometen a tratar de alcanzar los objetivos establecidos, pero según métodos que en gran parte se dejan a su propia discreción, del mismo modo que los plazos para hacerlo. Claro está que el valor jurídico de ese compromiso es indiscutible cuando el objetivo está definido con precisión y los progresos para alcanzarlo pueden medirse con una seguridad razonable. Desde ese punto de vista, unos convenios «promocionales»,

como el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), indudablemente han tenido considerables efectos en muchos países. En otros casos, en los que resulta menos fácil definir la meta con claridad, surgen dificultades para medir objetivamente hasta qué punto se cumplen los compromisos internacionales, y la utilización de un instrumento internacional en forma de convenio inspira más dudas: en esos casos tal vez sea preferible articular las normas en una recomendación, que conlleva la autoridad de principios de política social aceptados internacionalmente, pero no crea un compromiso jurídico formal en caso de ratificación.

A este respecto, es importante referirse a la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la aplicación de las disposiciones de los instrumentos de la OIT. Los convenios «promocionales», en particular, aunque también una cantidad considerable de otros instrumentos, en especial los adoptados en los últimos años, contienen numerosas disposiciones que exigen la intervención de los empleadores y de los trabajadores, junto al gobierno, al dárseles efecto en el plano nacional. Los propios gobiernos deben procurar esa participación de los trabajadores y de los empleadores. La amplitud o el tipo de la participación es variable. Por ejemplo, en el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), se especifica que «las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán el derecho de participar, según modalidades adecuadas a las condiciones y a la práctica nacionales, en la elaboración y aplicación de las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio».

Las medidas tomadas por las autoridades públicas para dar efecto al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), están sujetadas a una consulta previa y, en los casos en que sea posible, a un acuerdo entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Para la aplicación del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), se requiere un acuerdo de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores o por lo menos una amplia consulta con las mismas. En este Convenio también se prevé la participación directa, en su aplicación, de representantes de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.

¿Convenios o recomendaciones?

La diferencia básica entre estas dos clases de instrumentos estriba en que el convenio está destinado a ser ratificado, como un tratado internacional; el Estado que lo ratifica se compromete («se obliga») a cumplir ciertas obligaciones jurídicas, y la manera en que las cumple está sujeta a una vigilancia internacional regular. La recomendación, en cambio, no crea obligaciones de forzoso cumplimiento, sino que señala pautas para orientar las medidas nacionales que se tomen. Es la razón esencial por la cual los delegados de los trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo insisten a menudo para que se adopte un convenio, mientras que los delegados de los empleadores están más en favor de una recomendación.

Es forzosamente una cuestión de criterio, y el dilema ya había sido reconocido por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo en 1919. En un informe que se sometió a la Conferencia de la Paz decía:

Probablemente la Conferencia [Internacional del Trabajo] tendrá que examinar temas que, por su complejidad y por la gran diferencia de las circunstancias reinantes en los diversos países, no podrán reducirse a un común denominador universal. En tales casos, en los que pudiere ser imposible adoptar un convenio, tendrá considerable valor una recomendación de principios, expuestos con más o menos detalles, que deje a cada Estado entera libertad para aplicarlos en la forma que más convenga a su situación.

En algunos casos, todavía sigue siendo así. Sin embargo, en la actualidad ese procedimiento es poco frecuente. Hay que tener en cuenta que, si bien en el período que va de 1951 a 1970 bastante más de la mitad de las recomendaciones adoptadas (o sea, 31 de un total de 55) eran instrumentos autónomos, no vinculados a un convenio, entre 1971 y 1997 inclusive solamente tres de las 46 recomendaciones adoptadas fueron de esta naturaleza y todas las restantes se aprobaron en calidad de instrumentos que complementaban un convenio. En 1997, en su memoria a la Conferencia, el Director General expresó su deseo de que las recomendaciones recobraran su estatuto de instrumentos y, en especial, que fueran objeto de un seguimiento regular, pues podrían influir así en la política y la legislación de los países.

Otra forma de instrumento que se adopta en ocasiones es el Protocolo, que consiste en una revisión parcial de un convenio. De los cuatro adoptados en 1997, dos (los de los Convenios núms. 89 y 110) tenían por objeto introducir una mayor flexibilidad; los otros (de los Convenios núms. 81 y 147) permiten a los Estados que los ratifican ampliar sus obligaciones según los principales convenios.

Como se verá en este manual, muchos de los procedimientos ideados por la OIT para fomentar la aplicación efectiva de sus normas internacionales se utilizan no sólo para los convenios, sino también para las recomendaciones; según la Constitución de la OIT, unos y otras deben someterse a las autoridades competentes de cada Estado Miembro «al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas»; con respecto a unos y otras, cada gobierno debe informar sobre las medidas adoptadas, y, con respecto a unos y otras, siempre existe la obligación de seguir presentando memorias, aunque es cierto que los intervalos son menos frecuentes y regulares tratándose de una recomendación.

Ahora bien, ¿cómo se ha pronunciado la Conferencia Internacional del Trabajo ante esta opción? La decisión es a menudo difícil. En términos generales, quizá pueda decirse que la Conferencia ha juzgado que ciertas cuestiones precisas de condiciones de trabajo (duración, salarios mínimos, vacaciones pagadas), seguridad e higiene, seguridad social y derechos humanos se prestaban para convenios. En cambio, optó por recomendaciones cuando consideró que el tema todavía no estaba maduro para un convenio, porque la materia no ha sido suficientemente documentada y las normas de que puede ser objeto sólo tendrían carácter exploratorio o experimental; cuando el objetivo aceptado podía lograrse mediante diversos métodos y le pareció preferible dejar cierta libertad de acción a los países; cuando no juzgó oportuno recargar un convenio con pautas detalladas sobre la aplicación de los principios establecidos en él, o cuando quiso fijar como meta de la evolución una norma que, de figurar en un convenio, sólo recogería unas pocas ratificaciones en los años o decenios siguientes. En los dos últimos casos, lo que ocurre normalmente es que la Conferencia adopta a la vez un convenio y una recomendación que lo acompaña.

Futuras normas

Tal como lo manifestaran en cierto número de ocasiones los representantes de los trabajadores en diferentes órganos de la OIT, las normas de la OIT tienen que constituir el punto de partida de las medidas sociales que puedan adoptar sus Estados Miembros. Deberían fijar la metas que deban alcanzarse en el futuro y señalar la orientación que habrá de tomar el progreso social. Al establecer los objetivos de los avances sociales en sus respectivos países, los gobiernos deberían inspirarse en las normas. Por consiguiente, en general los trabajadores se pronuncian por la elaboración de normas y no desean que se disminuya el ritmo de la actividad normativa. Esta tendencia se puso claramente de manifiesto a raíz de la gran cantidad de cuestiones que figuraban en la clasificación de los temas que podrían ser objeto de normas nuevas o revisadas, que fue elaborada por el Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo y aprobada por el Consejo de Administración en 1979.

En su reunión de marzo de 1987, el Consejo de Administración debatió y aprobó la clasificación revisada (establecida por otro Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo) de los convenios y recomendaciones, e indicó temas posibles para nuevas normas. En la discusión, diferentes países y los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores representados en la OIT emitieron opiniones variadas con respecto a la política general sobre las actividades normativas de la OIT. A pesar de que existe una gran concordancia acerca de la importancia que revisten estas actividades y sobre el carácter universal de las normas (que deben corresponder a las necesidades de todos los Estados Miembros), no se pudo llegar a un acuerdo sobre las condiciones en las que deberían llevarse a cabo las actividades normativas. Se propuso conceder prioridad a la aplicación de las normas existentes en lugar de adoptar nuevos instrumentos; elaborar menos normas, pero de calidad superior; hacer aplicar las recomendaciones más como instrumentos de valor intrínseco que como simples apéndices de los convenios sobre idénticos temas, y continuar elaborando normas, pero ante todo las que se refieran a los derechos humanos.

Es indudable que en el futuro la actividad normativa continuará constituyendo un aspecto importante de la labor de la OIT, lo cual será valioso sobre todo para los trabajadores. Las normas tendrán que revestir una forma que permita que la mayoría de los países no tropiecen con ninguna dificultad para ratificarlas en un futuro previsible. Debería

hacerse todo lo posible para que los instrumentos de la OIT no contengan disposiciones químéricas para evitar que sus normas enuncien objetivos utópicos fuera de todo alcance.

Necesidad de revisiones

En la actualidad existe consenso acerca de la necesidad de efectuar revisiones de ciertos convenios. Al respecto, los trabajadores consideran que un examen objetivo de los convenios debe realizarse previamente a cualquier revisión y que ésta no debe debilitar de ningún modo el sistema normativo ni obstaculizar la adopción de nuevas normas. Asimismo, consideran que un reducido número de ratificaciones no significa forzosamente que sea necesaria una revisión. No obstante, han reconocido que podría justificarse una revisión cuando los mandantes de la OIT estén en particular de acuerdo acerca de la dificultad de ratificar un convenio debido a que algunas de sus disposiciones plantean problemas. Asimismo, los trabajadores han puesto cuatro condiciones para efectuar revisiones totales o parciales: no utilizarlas con el fin de reducir la protección con que se benefician los trabajadores; crear previamente un clima de confianza entre los grupos; fundamentarlas sobre un análisis profundo, e identificar por consenso los problemas graves que la ratificación puede plantear a determinados Estados y que los órganos de control no se encuentren en condiciones de resolver.

En la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo se manifestó consenso acerca de la necesidad de organizar un debate general en la Conferencia antes de la elaboración o la revisión de una norma. El Consejo de Administración creó un Grupo de trabajo sobre la política de revisión de normas en 1995. En cada reunión del Consejo de Administración, el grupo de trabajo presenta un informe acerca del avance de sus actividades respecto de las necesidades de revisión de normas a las que se estudia separadamente. Algunos convenios contienen cláusulas cuyo objeto consiste en simplificar la eventual revisión de algunas de sus disposiciones, por ejemplo, el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121). La revisión plantea el problema de la superposición de los convenios que siguen en vigor, aun cuando éstos hayan sido objeto de la redacción de un nuevo texto. Las dos terceras partes de las revisiones corresponden hasta ahora a tres cuestiones: la edad mínima, la seguridad social y la gente de mar.

Temas de discusión

1. Describa las diferentes etapas del proceso de elaboración de normas internacionales del trabajo.
2. ¿Qué entiende usted por flexibilidad de las normas internacionales del trabajo? ¿Cómo se logra esta flexibilidad?
3. ¿Cuál es el papel de los convenios «promocionales»? Dé su opinión sobre algunos ejemplos recientes de convenios de ese tipo.
4. ¿Qué tipo de instrumento prefiere: los convenios o las recomendaciones?
5. Presente un ejemplo – si es posible – de su participación personal, en calidad de representante de los trabajadores, en el procedimiento de elaboración y adopción de normas internacionales del trabajo.

Ejercicios en grupo

Encuentren un tema que pueda ser objeto de formulación y adopción de un instrumento internacional del trabajo. Constituyan tres grupos (que representen, respectivamente, a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores presentes en la Conferencia Internacional del Trabajo) para debatir la formulación de las principales ideas que pudieran incluirse en el instrumento.

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

- OIT: «Informe final del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo», en *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXII, 1979, serie A.
- : «Informe del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo», en *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXX, 1987, serie A.
- : *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.
- Nicolas Valticos: «Porvenir de las normas internacionales del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 98, núm. 4, octubre-diciembre de 1979.
- Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 37-43 y 50-62.

Capítulo 4

Finalidad y contenido de las normas internacionales del trabajo

Finalidad

El Preámbulo de la Constitución de la OIT indica tres razones que justifican el establecimiento de una organización cuyo propósito primordial sea adoptar normas internacionales del trabajo, y esas razones son las siguientes:

- 1) El hecho de que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». Esta convicción fue uno de los móviles capitales que inspiraron a los autores de la Constitución de la OIT como parte integrante del Tratado de Paz de 1919. En tales circunstancias, era lógico que aludieran a «la paz y armonía universales». Cincuenta años después, el mismo razonamiento valió a la OIT el Premio Nobel de la Paz.
- 2) La existencia de condiciones de trabajo «que entrañan ... injusticia, miseria y privaciones» y la necesidad de mejorarlas. Este motivo está realzado en el Preámbulo por una alusión a los «sentimientos de justicia y humanidad». Está reafirmado en un pasaje de la Declaración de Filadelfia, el que afirma «que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». El Preámbulo de la Constitución también menciona ámbitos en que «es urgente mejorar» las condiciones de trabajo. Todos están ahora abarcados por normas internacionales del trabajo.
- 3) El temor a los efectos sociales de la competencia internacional. El Preámbulo reconoce que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países». En la Declaración de Filadelfia se afirma que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la

prosperidad de todos». Cuando se examinaba en 1919 el primer convenio, o sea el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), uno de los argumentos invocados en su favor fue que con una reglamentación internacional sería posible instituir simultáneamente en todos los Estados participantes la semana de cuarenta y ocho horas, que los respectivos países tal vez no aceptaran incluir en leyes puramente nacionales por temor a perjudicar su situación de exportadores.

Aparte estas tres razones principales, hay varios factores más que imponen la necesidad de fijar normas internacionales, y que se pueden resumir de la manera siguiente:

- 4) La necesidad de reglamentar situaciones en que interviene un elemento internacional, como la movilidad internacional de la mano de obra. El caso de los marinos y los migrantes es un ejemplo patente.
- 5) La complejidad técnica de muchas industrias modernas, que exige obrar de concierto, aprovechando toda experiencia nacional y la colaboración de los científicos y técnicos de nivel superior, para elaborar normas eficaces. Es un buen ejemplo el Convenio núm. 115, que se refiere a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.
- 6) La utilidad que tiene para muchos países un modelo en que basar su legislación laboral, claro está que con las adaptaciones del caso a sus circunstancias nacionales. Muchos países en desarrollo han llegado a la independencia con pocos elementos en que basarse para estructurar su derecho del trabajo, y en casi todos hay cierta escasez de personal capacitado para redactar leyes.
- 7) El argumento de lo que se podría llamar el «retén de seguridad». Cuando un país ratifica un convenio de la OIT, de hecho está firmando un tratado internacional y contrayendo así ciertos compromisos. Por lo tanto, si el gobierno toma medidas incompatibles con las disposiciones del convenio, infringe un tratado internacional. Le es mucho más difícil retroceder, pues, que si no tuviera obligaciones frente a otros países; por eso la ratificación da a las leyes laborales un grado de estabilidad que no les dan necesariamente las leyes y reglamentos puramente nacionales. Con este argumento queda contestada la pregunta de por qué conviene ratificar tal o cual convenio internacional cuando ya figura una ley equivalente en el código del trabajo nacional.

Contenido

Con frecuencia se utiliza la expresión «Código Internacional del Trabajo» para referirse al conjunto de convenios y recomendaciones adoptados en el curso de los años por la Conferencia Internacional del Trabajo. En septiembre de 1997, este Código comprendía 181 convenios y 188 recomendaciones, que abarcaban una extensa gama de temas de orden laboral y social (en anexo a este volumen se presenta una guía clasificada de las normas internacionales del trabajo, agrupadas en 13 rubros principales).

En términos exactos, el Código Internacional del Trabajo está formado únicamente por convenios y recomendaciones, pero además de esas normas hay una serie de resoluciones, conclusiones o reglamentos-tipo (algunos de estos últimos se citan en la bibliografía anexa a este manual), adoptados ya sea por la Conferencia, ya sea por órganos técnicos como las comisiones de industria o grupos de expertos. Esos documentos no tienen el mismo carácter que los convenios y recomendaciones. Por ejemplo, una resolución sobre libertades civiles y derechos sindicales, de la Conferencia, o un repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad e higiene en los astilleros nunca pueden dar origen a la obligación solemne de enviar memorias. Ello no quita que esos documentos constituyan un voluminoso cuerpo de pautas sobre política social y un suplemento de peso del Código Internacional del Trabajo propiamente dicho.

Es materialmente imposible analizar en este manual todas las normas internacionales del trabajo – o siquiera la mayor parte –, y tampoco es ése su propósito, puesto que está destinado más bien a dar al lector una idea más clara de la manera como funcionan los mecanismos de fijación de normas, así como del papel y responsabilidades de los trabajadores y sus organizaciones en ese proceso. Con todo, echemos un vistazo a las disposiciones de los principales convenios y recomendaciones adoptados desde 1919.

Derechos humanos fundamentales

La OIT siempre ha atribuido especial importancia a ciertos derechos humanos fundamentales que constituyen un elemento esencial de toda acción destinada a mejorar la situación de los trabajadores. De ellos tratan los convenios y recomendaciones sobre libertad sindical, protección contra el trabajo forzoso y no discriminación¹.

Los trabajadores han hecho un llamamiento para realizar una campaña en favor de una carta mundial que tuviera por objetivo primordial la ratificación universal, de aquí al año 2000, de los convenios fundamentales de la OIT, es decir: los Convenios sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

En febrero de 1995, la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Normas Internacionales del Trabajo invitó al Consejo de Administración a solicitar a la OIT que efectuara una campaña de promoción de los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos fundamentales. Luego de que el Director General enviara numerosas comunicaciones a los Estados Miembros, se observó un significativo aumento del número de ratificaciones de esos convenios.

Libertad sindical

Los convenios fundamentales de la OIT sobre esta materia son el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

El Convenio núm. 87 es uno de los más importantes de todos los adoptados por la OIT y el que más aprecian los trabajadores del mundo entero. Dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin autorización previa. También prevé garantías para que esas organizaciones, y las federaciones que establezcan, puedan desplegar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas. Los Estados Miembros que ratifican el Convenio deben tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de asociación.

El Convenio núm. 98 está destinado a proteger a los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical, a resguardar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra las injerencias mutuas y a fomentar la negociación voluntaria entre las partes.

Se han adoptado otras normas que refuerzan estos dos Convenios básicos. Entre ellas están el Convenio núm. 135 y la Recomendación núm. 143, sobre los representantes de los trabajadores, ambos de 1971, que tienen el propósito de garantizar que los representantes de los trabajadores en la empresa gocen de protección eficaz contra todo acto perjudicial motivado por su condición o actividades de representantes de los trabajadores o por su actividad sindical, y prevén que se les concederán en la empresa facilidades para desempeñar sus funciones rápida y eficazmente.

Las nuevas normas también comprenden el Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149, sobre las organizaciones de trabajadores rurales, de 1975, que establecen el principio de que todas las categorías de trabajadores rurales tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, y prevén que deberán tomarse medidas para facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones fuertes e independientes de esas categorías, así como el Convenio núm. 151 y la Recomendación núm. 159, de 1978, que tratan de la protección del derecho de sindicación y de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo y reglamentar la solución de los conflictos del trabajo en la administración pública (véase también el capítulo 8).

Trabajo forzoso

La cuestión del trabajo forzoso ha sido tratada en dos convenios de la OIT. El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), prevé la supresión progresiva del trabajo forzoso en todas sus formas y, durante el período transitorio, su utilización únicamente para fines públicos y como medida excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los diversos artículos del Convenio.

El Convenio núm. 29 enfocaba el problema del trabajo forzoso sobre todo desde el punto de vista de los usos y costumbres entonces en los territorios coloniales. Más adelante, sin embargo, se señaló a la atención internacional que el trabajo forzoso estaba muy difundido también como medio de coerción política o con fines económicos. La supresión de semejantes sistemas fue uno de los principales objetivos del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1957. Este Convenio exige la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u

obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico, como medida de disciplina en el trabajo, como castigo por haber participado en huelgas o como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Igualdad de oportunidades y de trato

La adopción en 1951 del Convenio (núm. 100) sobre la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor fue uno de los hitos más recordados de la actividad normativa de la OIT y originó cambios en muchísimos países. Según sus términos, todo Estado que lo ratifique deberá promover y, dentro de los límites en que sea compatible con los métodos vigentes para determinar los salarios, garantizar la aplicación de ese principio de igualdad, y deberá hacerlo por medio de la legislación, de contratos colectivos o de los organismos de fijación de salarios. A este propósito se recalca la importancia de promover la evaluación objetiva de las tareas de acuerdo con el trabajo que se deba efectuar.

En 1958, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó a la vez el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Ambos instrumentos se refieren a motivos de discriminación tan variados como lo son la raza, el sexo o las opiniones políticas, por ejemplo. Abarcan las leyes o los procederes discriminatorios en términos muy generales, del estilo de «cualquier distinción, exclusión o preferencia ... que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato», y que puede ser consecuencia no sólo de la legislación, sino también de situaciones o usos establecidos en la práctica. Alcanzan a todos los sectores del empleo y de la profesión, tanto públicos como privados, y se extienden a la formación profesional y al acceso a determinados puestos u ocupaciones, del mismo modo que a las condiciones de empleo en general. Los métodos propuestos en estos textos para luchar contra la discriminación van desde la intervención directa por conducto de leyes hasta las actividades educativas, y desde la intervención del Estado hasta la acción de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pero cada país dispone de un margen de discreción bastante amplio.

El incesante aumento del número de mujeres que trabajan fuera de su hogar y no pueden conciliar fácilmente sus responsabilidades familiares y profesionales motivó la adopción, en 1965, de la Recomendación sobre

el empleo de mujeres con responsabilidades familiares (núm. 123), sustituida en 1981 por el Convenio núm. 156 y la Recomendación núm. 165. Estos instrumentos, que abarcan a todos los trabajadores con responsabilidades familiares, prevén la adopción, en campos tales como la orientación y la formación profesionales, la duración del trabajo, las vacaciones anuales, las guarderías infantiles y la seguridad social, de medidas y políticas con objeto de que estos trabajadores puedan ejercer su derecho a trabajar sin estar sujetos a discriminaciones y sin que sus responsabilidades familiares entren en conflicto con sus responsabilidades profesionales.

Empleo

Política de empleo

La primera preocupación de todo trabajador siempre será, sencillamente, la de tener trabajo, y ciertas recomendaciones de la OIT adoptadas inmediatamente antes y después de la Segunda Guerra Mundial reflejan ya la opinión de que la mejor forma de responder a esa inquietud es desplegar una política dinámica de empleo. Sin embargo, no fue sino en 1964 cuando la Conferencia adoptó el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo (que llevan ambos el número 122). Estos instrumentos fueron completados en 1984 por la Recomendación (núm. 169) sobre la política del empleo (disposiciones complementarias). El Convenio dispone que todo Estado que lo ratifique debe fijarse como objetivo de capital importancia llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Al hacerlo consultará a los representantes de los trabajadores y de los empleadores y aplicará métodos apropiados a las condiciones nacionales, teniendo debidamente en cuenta el nivel de desarrollo económico del país. En la Recomendación complementaria se dan indicaciones más detalladas sobre las medidas que se deben tomar.

En 1988, la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 168) y la Recomendación (núm. 176) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. El Convenio solicita a cada uno de los Estados ratificantes que adopte medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo contribuya al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Los gobiernos están obligados a aplicar las disposiciones del Convenio en consulta y colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las personas protegidas por el Convenio deberán abarcar a no menos del 85 por ciento del conjunto de los asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices.

Servicios del empleo y agencias privadas

El primer convenio de la OIT que previó la creación de un sistema de agencias públicas y gratuitas del empleo se remonta a 1919 (Convenio núm. 2). Esa misma obligación está articulada en términos más concretos en el Convenio núm. 88, de 1948, y en la correspondiente Recomendación (núm. 83). El Convenio especifica que la función esencial del servicio es lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el pleno empleo. Detalla las modalidades de organización del servicio y reclama la colaboración con los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

La OIT se ha ocupado también de los abusos a que daban lugar las agencias de colocación con fines lucrativos. El último instrumento sobre la materia es el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

Orientación y formación profesionales

La importancia de la enseñanza profesional y técnica, subrayada inicialmente en la Constitución de la OIT en 1919, se ha reflejado en una serie de normas adoptadas desde entonces. Las más recientes y destacadas son las consagradas en el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el cual obliga a todos los Estados que lo ratifiquen a adoptar y llevar a la práctica programas completos de orientación y formación profesionales que tengan en cuenta las necesidades en materia de empleo y el nivel de los objetivos económicos. Los programas deberán dar a todas las personas, sin discriminación, la posibilidad de desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo. Los medios para elaborar y ejecutar las políticas y programas aludidos se detallan en dicho Convenio y en la Recomendación complementaria (núm. 150).

Readaptación profesional y empleo de personas inválidas

En 1955, cuando la Conferencia adoptó la Recomendación núm. 99, debatió por primera vez la importancia que reviste la atención de las personas inválidas. Recomienda la creación de medios de readaptación profesional para todos los inválidos, cualquiera que sean el origen y la naturaleza de su invalidez y cualquiera que sea su edad; además, instaura los principios y métodos relativos a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de esas personas. El Convenio núm. 159, de 1983, complementado por la Recomendación núm. 168, exige al Estado ratificador que formule, aplique y revise periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales. Establece los principios de esas políticas y determina las medidas que deben tomarse a tal efecto en el plano nacional.

Seguridad del empleo

La importante cuestión de la protección de los trabajadores en caso de terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador es objeto del Convenio núm. 158 y de la Recomendación núm. 166, de 1982 (véase también, a continuación, bajo el título «Relaciones de trabajo»).

Política social

La mayoría de los instrumentos de la OIT versan sobre un tema preciso y bien definido. Sin embargo, en 1947 la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 82) sobre la política social en los territorios no metropolitanos, que fue revisado posteriormente por otro, el Convenio núm. 117, relativo a las normas y objetivos básicos de la política social. Estos Convenios no sólo establecen el principio de que toda política deberá tender en primer lugar al bienestar y al desarrollo de la población, sino que también contienen una serie de normas básicas referentes, por ejemplo, al importe de los salarios, a su protección, a la no discriminación, a la edad mínima de admisión al trabajo, y a la enseñanza. En 1966 se adoptó otro texto de orden general: la Recomendación núm. 127, que se refiere al papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo. Indica, pues, los objetivos de la política que debe seguirse en favor de las cooperativas y los métodos para aplicar esa política.

Administración del trabajo

La existencia de un ministerio o departamento de trabajo competente y eficiente en cada país es indispensable para garantizar la buena aplicación de la legislación laboral y de la política social. En 1978, la Conferencia adoptó un convenio y una recomendación sobre el cometido, funciones y organización de la administración del trabajo.

Inspección del trabajo

Ciertos aspectos de la inspección del trabajo fueron objeto de algunas de las primeras recomendaciones de la OIT, el año mismo de su fundación. Sin embargo, los textos básicos sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio se adoptaron en 1947 (Convenio y Recomendación núm. 81), y fueron seguidos más de veinte años después por disposiciones para la agricultura (Convenio núm. 129 y Recomendación núm. 133, ambos de 1969). En conjunto imponen una serie de requisitos en cuanto al sistema de inspección del trabajo que debe mantener el país, comprendidas sus funciones y organización, y en cuanto a la situación jurídica, formación, derechos y obligaciones de los inspectores.

En 1995, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un protocolo que amplía el campo de aplicación del Convenio núm. 81 a los servicios no comerciales. Los Estados que lo ratifican pueden, luego de consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, excluir total o parcialmente ciertas categorías de trabajadores de su campo de aplicación, en particular las fuerzas armadas, los trabajadores de las administraciones nacionales (fедерales) esenciales y las fuerzas de policía. Asimismo, pueden limitar ciertas prerrogativas de los inspectores del trabajo (la inspección de los establecimientos de ciertos servicios no comerciales, tales como los establecimientos de las fuerzas armadas o los de los servicios de lucha contra incendios).

Estadísticas

La obligación de compilar estadísticas de salarios y horas de trabajo está prevista en el Convenio núm. 63, de 1938. El Convenio núm. 160 y la Recomendación núm. 170, ambos de 1985, amplían diferentes aspectos de la obligación de acopiar, compilar y publicar periódicamente

estadísticas básicas del trabajo. Al elaborar o revisar los conceptos, definiciones y metodología, los Estados ratificantes del Convenio deben tomar en cuenta las últimas normas y directrices establecidas bajo los auspicios de la OIT.

Consulta tripartita

El tripartismo de la OIT, en donde participan gobiernos, empleadores y trabajadores, debe reflejarse en las normas adoptadas por la Conferencia. En su mayor parte indican que debe consultarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores o a sus representantes acerca de las medidas que se tomen y de su buena aplicación. En 1976, la Conferencia adoptó también dos textos especiales, que pueden tener consecuencias trascendentales: el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. El primero impone la obligación de instituir procedimientos destinados esencialmente a celebrar consultas tripartitas a fin de promover la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT. La segunda prevé tales consultas no sólo con respecto a las normas de la OIT, sino también a propósito de las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la OIT. En otros pasajes de este manual se alude varias veces a esas normas.

Relaciones profesionales

Ya se han tratado las normas fundamentales de las relaciones de trabajo, es decir, los convenios sobre libertad sindical. Pero además se han adoptado en el curso de los años una serie de recomendaciones sobre aspectos diversos de las relaciones obrero-patronales.

Negociación y contratación colectivas; conciliación y arbitraje voluntarios, y consulta y colaboración

Así es como la Conferencia adoptó en 1951 la Recomendación núm. 91 sobre los sistemas de contratación colectiva, que trata de los efectos de los contratos colectivos, de su extensión e interpretación, y también del control de su aplicación.

En 1981, se adoptaron el Convenio (núm. 154) y la Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, con objeto de estimular y

promover la celebración de negociaciones colectivas según medios adecuados a las condiciones nacionales.

Los principios que debieran regir la conciliación y el arbitraje voluntarios están brevemente sentados en otra recomendación de 1951 (la Recomendación núm. 92).

Al año siguiente se adoptó la Recomendación núm. 94, que induce a tomar medidas, por ley o de otro modo, a fin de promover las consultas y la colaboración entre empleadores y trabajadores, en el ámbito de la empresa, sobre las cuestiones de interés común no reguladas en otra forma. La necesidad de tomar medidas para promover esas consultas y colaboración en ámbitos más extensos (es decir, por rama de industria y en todo el país) es el tema de la Recomendación núm. 113, de 1960. Allí se indica que el objetivo de las consultas debiera ser, por un lado, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores lleguen a soluciones aceptadas de común acuerdo, y por otro, que las autoridades públicas las consulten acerca de la preparación y aplicación de la legislación social, la creación y funcionamiento de organismos nacionales y los planes de desarrollo económico y social.

Terminación de la relación de trabajo

Señaló un jalón la adopción en 1963 de la Recomendación (núm. 119) sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, que ha tenido considerable influencia en la legislación de muchos países. La Recomendación dispone que no debería procederse a dicha terminación a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa o establecimiento. Pasa entonces a enumerar razones que no deberían considerarse válidas (como la afiliación a un sindicato o la discriminación por varios motivos más) y expone diversas medidas que deben tomarse para proteger a los trabajadores contra despidos injustificados. El Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166, que la Conferencia adoptó en 1982, en su 68.^a reunión, contienen nuevas normas sobre esta cuestión que incorporan esos principios básicos y mejoran otras disposiciones de la Recomendación núm. 119 a efectos de reflejar la evolución reciente de la legislación y la práctica en muchos países.

Comunicaciones dentro de la empresa y examen de reclamaciones

Merecen asimismo mención otras dos importantes recomendaciones adoptadas en 1967. La primera (núm. 129) se refiere a las comunicaciones entre la dirección de la empresa y sus trabajadores; indica ciertas consideraciones generales que deberían recordarse constantemente y describe los elementos de la política de comunicaciones que deberían aplicarse en la empresa. La segunda (núm. 130) trata del examen de reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución; contiene disposiciones sobre el derecho de todo trabajador a presentar reclamaciones, sobre los procedimientos para resolverlas y también sobre las medidas que deberían tomarse con las reclamaciones no resueltas (véase también el capítulo 8).

Condiciones de trabajo

Salarios

La obligación de establecer métodos para la fijación de salarios mínimos se estableció por primera vez en 1928, en el Convenio núm. 26 y la Recomendación núm. 30. Como éstos sólo se aplican a la industria – inclusive a los oficios ejercidos a domicilio – y al comercio, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1951 otros dos instrumentos para la agricultura: el Convenio núm. 99 y la Recomendación núm. 89, que imponen la obligación de establecer o mantener en funcionamiento métodos para fijar tasas mínimas de salarios en colaboración con los representantes de los empleadores y los trabajadores interesados. También prevén un sistema de control y sanciones. Las normas más recientes sobre la materia están expuestas en el Convenio núm. 131 y la Recomendación núm. 135, de 1970, que tienen especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. En efecto, prevén la obligación de establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema. Además, indican los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios y disponen el ajuste periódico de dicho nivel.

La protección del salario es objeto de disposiciones en varios convenios y recomendaciones, siendo el principal el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), que está complementado por la Recomen-

dación núm. 85. El Convenio, que es de aplicación general, debe servir para proteger a los trabajadores contra procederes que puedan colocarlos indebidamente bajo la dependencia del empleador, y también para asegurar que los salarios se paguen íntegramente y sin demora. Debe mencionarse asimismo el Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173) y la Recomendación complementaria (núm. 180).

Horas de trabajo, trabajo nocturno y vacaciones

El primerísimo convenio de la OIT, adoptado en 1919, y que por supuesto lleva el número 1, fija la jornada máxima de trabajo en la industria en ocho horas y la semana en cuarenta y ocho. Unos años más tarde, el Convenio núm. 30, de 1930, estableció los mismos máximos en el comercio y las oficinas. Ambos autorizan un número limitado de excepciones en cuanto al campo de aplicación, y permiten trabajar más horas en ciertos casos precisos, a reserva de condiciones estrictas. El principio de la semana de cuarenta horas se consagró en el Convenio núm. 47, de 1935, y más recientemente, en 1962, se adoptó la Recomendación núm. 116, que estimula a cada Estado a formular y proseguir una política que permita implantar la semana de cuarenta horas sin reducción de salario. También contiene disposiciones sobre el cálculo de las horas de trabajo, las excepciones autorizables, las horas extraordinarias, las medidas de control y las sanciones. Un Convenio (núm. 153) y una Recomendación (núm. 161) de 1979 tratan de la duración del trabajo y de los períodos de descanso en el transporte por carretera.

Las normas sobre el trabajo nocturno adoptadas para la protección de las mujeres y de los menores se exponen más abajo. En 1990, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado dos instrumentos generales, el Convenio núm. 171 y la Recomendación núm. 178, aplicables a todos los trabajadores asalariados, con excepción de los que trabajan en la agricultura, la ganadería, la pesca y la navegación, con el propósito de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores nocturnos, facilitar el ejercicio de sus responsabilidades familiares y sociales, asegurarles las posibilidades de mejoras en su carrera y acordarles compensaciones apropiadas, así como proteger la maternidad. Se considera trabajo nocturno el efectuado durante un período de por lo menos siete horas consecutivas, que comprende el intervalo entre medianoche y las cinco de la mañana. El Convenio enuncia una serie de medidas que deberán tomarse para alcanzar el objetivo propuesto.

El descanso semanal está prescrito en el Convenio núm. 14, de 1921, en lo referente a la industria, y en el Convenio núm. 106, de 1957, en lo referente al comercio y oficinas. En ambos se autoriza cierto grado de flexibilidad.

El Convenio sobre las vacaciones pagadas (núm. 52), de 1936, primero sobre el tema, prevé simplemente una semana de vacaciones anuales pagadas después de un año de servicio continuo, para los trabajadores de la industria, el comercio y las oficinas, pero fue adoptado en una época en que muy pocos países habían aceptado la idea de que hubiera tales vacaciones. En cuanto a los trabajadores agrícolas, sus derechos al respecto están previstos en un convenio muy posterior (el núm. 191, de 1952).

El Convenio núm. 52 tuvo una influencia notable sobre las leyes y costumbres nacionales, y la rápida evolución de las opiniones sobre las vacaciones pagadas está reflejada en el Convenio núm. 132, adoptado en 1970. Este se aplica – con excepción de la gente de mar – a todos los obreros y empleados, quienes deberán gozar de vacaciones anuales que no serán en ningún caso inferiores a tres semanas, o a un período proporcional cuando la duración de los servicios sea de menos de un año.

Otro convenio (el Convenio núm. 140, de 1974), de particular importancia para los trabajadores, señala un nuevo concepto de las vacaciones pagadas: reconoce a la vez la necesidad de educación y formación permanentes y el hecho de que esa necesidad debe satisfacerse, por lo menos en parte, mediante la concesión de licencias pagadas de estudios (es decir, licencias durante las horas de trabajo y con prestaciones económicas adecuadas), con fines de formación profesional a todos los niveles, educación general y educación sindical. Este Convenio está complementado por la Recomendación núm. 148.

El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) enumera las medidas que deben tomar los Estados Miembros con el fin de que los trabajadores a tiempo parcial se beneficien de las mismas condiciones que los trabajadores a tiempo completo en una situación comparable. El artículo 9 enuncia las medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial.

El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184, adoptados por la Conferencia en 1996, indican las medidas adecuadas para mejorar la situación de los trabajadores a domicilio.

Seguridad y salud en el trabajo

La seguridad y la protección de la salud de los trabajadores siempre han estado en el primer plano entre los asuntos de que trata la OIT: ocupan un lugar destacado en el Preámbulo de la Constitución y en la Declaración de Filadelfia y ya fueron objeto de cuatro recomendaciones adoptadas en 1919, en la primera reunión de la Conferencia. En total unos treinta convenios, y varias más recomendaciones, tratan de la salud, la seguridad y el bienestar social de los trabajadores.

Entre los textos de orden más general están: la Recomendación núm. 31, de 1929, sobre la prevención de los accidentes del trabajo, y la Recomendación núm. 97, de 1953, sobre la protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo. En 1981, la Conferencia adoptó además un convenio (núm. 155) y una recomendación (núm. 164) que tratan de los principios para poner en práctica una política en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio de trabajo, así como de la acción que debe desplegarse tanto en el plano nacional como en la empresa. Después de una primera Recomendación (núm. 112), de 1959, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 161 y la Recomendación núm. 171 sobre los servicios de salud en el trabajo en los lugares de empleo o en sus inmediaciones.

Existen igualmente normas destinadas a proteger a los trabajadores contra riesgos específicos. Algunas se refieren a peligros provenientes de sustancias tóxicas, como la cerusa (Convenio núm. 13, de 1921) y el benceno (Convenio núm. 136, de 1971), o de sustancias y agentes cancerígenos (Convenio núm. 139, de 1974), de la exposición a radiaciones ionizantes (Convenio núm. 115, de 1960) o del asbesto (Convenio núm. 162, de 1986).

En 1977, la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 148) y la Recomendación (núm. 156) sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo. Los dos se aplican a todas las ramas de actividad y detallan las medidas de prevención y protección que han de tomarse, así como los medios para hacerlas aplicar. Por otra parte, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 119 (de 1963), que prohíbe la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos adecuados de protección y establece preceptos detallados sobre el tema, y el Convenio núm. 127 (de 1967), que reglamenta el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador. El Convenio

núm. 170, de 1990, aplicable a todas las ramas de actividad en donde se utilizan productos químicos, pide a todos los Estados Miembros ratificantes que pongan en práctica una política coherente de seguridad para la utilización de esas sustancias. Las autoridades competentes deberán poder, si fuera necesario, prohibir o restringir el uso de ciertos productos químicos peligrosos. Este Convenio está complementado por la Recomendación núm. 177.

Las diversas formas de protección especial requeridas en determinadas ramas de actividad también se regulan en ciertos convenios y recomendaciones de la OIT. Entre estos últimos están el Convenio núm. 62, de 1937, y la Recomendación (núm. 53) complementaria, que fijan disposiciones detalladas sobre la seguridad en la industria de la edificación; el Convenio núm. 167, de 1988, y la Recomendación (núm. 175) complementaria, sobre seguridad y salud en la construcción, que se aplican a todas las personas que trabajan en ese sector; el Convenio núm. 120, de 1964, y su Recomendación complementaria (núm. 120 también), que establecen los principios generales y describen las medidas que se han de tomar con respecto a la higiene en los comercios y oficinas, y finalmente una serie de convenios y recomendaciones destinados a proteger a los trabajadores portuarios contra los accidentes (Convenios núms. 27 y 28, de 1929, y núm. 32, de 1932; Recomendaciones núms. 33 y 34, de 1929, y núm. 40, de 1932, y Convenio núm. 152 y Recomendación núm. 160, de 1979).

Deben mencionarse asimismo el Convenio (núm. 174) y la Recomendación (núm. 181) sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993. El Convenio establece el principio de la responsabilidad de los empleadores y de las autoridades competentes y presenta una lista de disposiciones que deben adoptarse en materia de seguridad, de identificación de instalaciones con riesgos y de inspección, al redactar informes de seguridad y de accidentes. También indica los diferentes derechos de los trabajadores y de sus representantes, como sus obligaciones. La Recomendación trata esencialmente del tipo de informaciones que deben intercambiarse a nivel internacional.

Por último, el Convenio (núm. 176) y la Recomendación (núm. 183) sobre seguridad y salud en las minas, 1995 se aplican en principio a todas las minas, con excepción de la industria de la prospección y de la extracción del petróleo y del gas. Cada Estado que ratifica el Convenio tiene la obligación de formular y de aplicar, luego de haber efectuado consultas con las organizaciones más representativas de trabajadores y de

empleadores, una legislación en materia de salud y de seguridad en las minas, en cuanto a la inspección, la información y la formación.

Esta legislación nacional debe prever también los procedimientos de notificación y de investigación en los diferentes casos de accidentes y catástrofes. El Convenio enumera un cierto número de obligaciones del empleador, en especial la de evaluar y de reducir o eliminar los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, preparar un plan de urgencia, informar a los trabajadores acerca de los diferentes peligros, suministrarles equipos y dispositivos de protección y poner a su disposición servicios médicos. A los delegados de los trabajadores en seguridad y salud se les reconoce un cierto número de derechos, en particular el derecho de participar en las inspecciones y en las investigaciones en el lugar de trabajo. Se prevé, además, la cooperación entre empleadores y trabajadores mediante el establecimiento de mecanismos tales como los comités de seguridad y salud, la formación y la consulta a los trabajadores y sus representantes.

Servicios sociales, vivienda y tiempo libre

No hay por el momento ningún convenio de la OIT que trate exclusivamente de los servicios sociales, la vivienda y el esparcimiento, pero esos temas están reglamentados en ciertas recomendaciones: la Recomendación núm. 102, de 1956, que fija normas a las empresas en cuanto a los servicios de alimentación, descanso y recreo para el personal y los medios de transporte; la núm. 115, de 1961, sobre la vivienda de los trabajadores, que contiene disposiciones relativas a la política nacional que ha de seguirse en la materia y a la responsabilidad de su ejecución y financiamiento, así como sugerencias acerca de los métodos de aplicación; finalmente, un texto más antiguo, la Recomendación núm. 21, de 1924, que tiene el doble objeto de proteger el tiempo libre de los trabajadores, estimulándolos para que no recurran a trabajos retribuidos adicionales, y de indicar diversos medios para que el tiempo libre se utilice mejor.

Seguridad social

Numerosas normas de la OIT tienen el fin de fomentar la seguridad social para los trabajadores y sus familias. Las adoptadas antes de la Segunda Guerra Mundial se refieren a riesgos o contingencias precisos,

mientras que las más recientes abarcan varias o todas las ramas de la seguridad social. El texto fundamental es el Convenio núm. 102, de 1952, que establece normas mínimas y abarca nueve ramas (asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedad profesional, cargas familiares, maternidad, invalidez y muerte (sobrevivientes)). Todo Estado que lo ratifique debe comprometerse a respetar las normas prescritas en lo relativo, por lo menos, a tres de esas ramas y en favor de categorías especificadas de trabajadores o sectores de la población, y evidentemente puede aceptar más adelante obligaciones con respecto a otras ramas más. Este Convenio señala un cambio de rumbo en las normas de seguridad social al presentar la idea nueva de un nivel general de seguridad social que puede alcanzarse en todas partes, puesto que el sistema puede adaptarse a la situación económica y social reinante en cada país, cualquiera que sea su grado de desarrollo.

Las normas fijadas desde 1919 en los múltiples convenios y recomendaciones sobre las diversas ramas de la seguridad social pueden resumirse de la manera siguiente:

Asistencia médica

Dos convenios adoptados en 1927 (los Convenios núms. 24 y 25) prevén sistemas obligatorios de seguro de enfermedad en la industria y en la agricultura, respectivamente. Las prestaciones comprenden tratamiento médico y suministro gratuito de medicamentos y medios terapéuticos. El Convenio núm. 102 detalla qué asistencia médica preventiva y curativa se debe garantizar, e incluye la hospitalización entre las prestaciones.

Prestaciones monetarias de enfermedad

Los referidos Convenios de 1927 (núms. 24 y 25) también prevén el pago de prestaciones en dinero en caso de enfermedad. El Convenio núm. 102, de 1952, los supera al establecer el nivel mínimo de las prestaciones en sus disposiciones generales sobre los pagos periódicos. El último de los convenios en la materia (el núm. 130, de 1969) fija un nivel más elevado y abarca a una proporción mayor de personas, y la Recomendación núm. 134, que lo complementa, dispone que la legislación sobre prestaciones de enfermedad debería aplicarse a todos los miembros económicamente activos de la población.

Prestaciones de maternidad

El derecho a prestaciones de maternidad está consagrado en dos convenios, de los cuales el primero (Convenio núm. 3, de 1919) sólo se aplica a las mujeres empleadas en la industria y el comercio, mientras que el segundo (Convenio núm. 103, de 1952) se aplica igualmente a las trabajadoras de la agricultura y de otras profesiones no industriales. Ambos prevén prestaciones en dinero y prestaciones médicas durante la licencia de maternidad, concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos. Según el Convenio núm. 103, las prestaciones en dinero no deberán representar menos de dos tercios de las ganancias anteriores de la interesada cuando se concedan en virtud de un sistema de seguro social obligatorio y se calculen de acuerdo con las ganancias. En el Convenio núm. 102 también hay disposiciones sobre las prestaciones de maternidad.

En 1999, se propondrá una revisión de los Convenios núms. 3 y 103 a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Prestaciones de invalidez

Los primeros convenios sobre prestaciones de invalidez fueron adoptados en 1933 y se aplicaban a la industria (núm. 37) y a la agricultura (núm. 38). Prevén el pago de una pensión de invalidez, conforme a sistemas obligatorios de seguro de invalidez, a los asegurados que sufren de una incapacidad general para el trabajo. El Convenio núm. 102 también prevé tales prestaciones. Estas normas quedaron modificadas por el Convenio núm. 128, de 1967, que prevé un nivel mínimo de prestaciones más elevado que el exigido por el Convenio núm. 102 y que, además, impone obligaciones con respecto a los servicios de readaptación profesional y a la colocación de los trabajadores incapacitados. La Recomendación núm. 131, que lo complementa, y que también es de 1967, dispone que la legislación pertinente debería extenderse a todas las personas económicamente activas.

Prestaciones de vejez

En 1933 se adoptaron dos convenios que preveían seguros obligatorios de vejez: éstos debían pagar pensiones, a una edad prescrita que no excedería de los sesenta y cinco años cumplidos, a los asalariados asegurados

de la industria (Convenio núm. 35) y de la agricultura (Convenio núm. 36). El Convenio núm. 102 dispone que las pensiones de vejez no pueden ser inferiores a un nivel prescrito. El Convenio núm. 128, de 1967, modifica estas normas más antiguas y estipula unas pensiones de vejez más favorables que las anteriores.

Prestaciones de sobrevivientes

El seguro obligatorio en favor de las viudas y huérfanos también se estableció por primera vez como precepto en 1933, por el Convenio núm. 39 para la industria y por el Convenio núm. 40 para la agricultura. El Convenio núm. 102, contrariamente a los documentos anteriores, fija un nivel por debajo del cual no pueden descender las prestaciones de sobrevivientes de tales regímenes, y el Convenio núm. 128 – que revisa los convenios más antiguos sobre el tema – prevé unas prestaciones mínimas más altas que las del Convenio núm. 102.

Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales

El Convenio núm. 12, adoptado en 1921, se limita a disponer que los asalariados agrícolas deben estar amparados por la legislación que exista sobre indemnización por accidentes del trabajo. El Convenio núm. 17, de 1925, en cambio, establece reglas fundamentales, al especificar que la indemnización – normalmente en forma de renta – se pagará a la víctima o a sus derechohabientes cuando un accidente del trabajo cause una incapacidad permanente o la muerte. Otro instrumento adoptado en 1925 (el Convenio núm. 18, posteriormente revisado por el Convenio núm. 42, de 1934) dispone que se indemnizará a las víctimas de enfermedades profesionales conforme a los principios generales de las leyes sobre accidentes del trabajo. En el Convenio núm. 102 también figura una parte que exige la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo o de una enfermedad prescrita originada por el trabajo, y esas prestaciones deben consistir en asistencia médica y pagos periódicos. Doce años después de adoptado el Convenio núm. 102, estas normas fueron revisadas por el Convenio núm. 121, de 1964, que amplió la protección: más categorías de personas, mejores servicios médicos y afines, y disposiciones expresas sobre la tasa mínima de los pagos periódicos.

Prestaciones de desempleo

En 1934 se adoptó el Convenio núm. 44, en virtud del cual los Estados ratificantes se comprometen a mantener un sistema encargado de pagar una prestación – por oposición a un «socorro» – a los desempleados involuntarios. También en el Convenio núm. 102 figuran disposiciones detalladas sobre las prestaciones de desempleo, e incluso sobre las modalidades de cálculo de los pagos periódicos. No obstante ello, en 1988 la Conferencia adoptó el Convenio núm. 168 y la Recomendación núm. 176 (ya mencionados anteriormente, bajo el título relativo a la política del empleo), que prevén prestaciones en casos de desempleo total, desempleo parcial y suspensión provisional del trabajo.

Asignaciones familiares

El Convenio núm. 102 prevé el otorgamiento de asignaciones para mantener a los hijos. Estas pueden ser pagos periódicos, artículos o servicios en especie o una combinación de unos y otros.

Seguridad social y migración

La mayoría de los convenios sobre seguros sociales o seguridad social prevén expresamente la igualdad de trato, ya sea con respecto a todos los trabajadores extranjeros, ya sea por lo menos a favor de los ciudadanos de otros Estados que hayan ratificado el respectivo convenio. Tratándose de indemnización por accidentes del trabajo, se adoptó en 1925 un convenio especial (el núm. 19); los Estados que lo ratifican deben conceder a los nacionales de los otros Estados obligados por él los mismos derechos que a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo, y no pueden imponerles ninguna condición de residencia. Un convenio más reciente, de 1962 (núm. 118), prevé la igualdad de trato a los trabajadores de los demás países que ratifiquen el Convenio, con respecto a la totalidad de las nueve ramas de seguridad social, aunque las obligaciones del Convenio pueden aceptarse para una sola de esas ramas.

El problema de la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los trabajadores migrantes plantea dificultades especiales porque las legislaciones nacionales se basan en principios distintos. El deseo de superar esas dificultades llevó a la adopción del

Convenio núm. 48, de 1935, que prevé la creación de un sistema internacional para conservar los derechos adquiridos en el seguro de invalidez, vejez y muerte (viudas y huérfanos). En 1982, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 157, que revisa el Convenio núm. 48 y completa el Convenio núm. 118 en lo relativo a la conservación de los derechos adquiridos respecto de todas las ramas de la seguridad social. Además, en 1983 adoptó la Recomendación núm. 167, a la que se anexó un acuerdo modelo para facilitar la celebración entre Estados Miembros de la OIT de acuerdos bilaterales o multilaterales destinados a salvaguardar en forma pormenorizada la conservación de los derechos.

Trabajo de las mujeres

Las normas más antiguas sobre el empleo de las mujeres tenían el propósito esencial de protegerlas contra los abusos en las condiciones de trabajo, particularmente en caso de maternidad, mientras que las normas más recientes (entre las cuales el Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, y el Convenio núm. 111 sobre la discriminación, ya mencionados) están destinadas a conseguir que las trabajadoras gocen de los mismos derechos y del mismo trato que los hombres.

Protección de la maternidad

Como ya se ha visto, los convenios de protección de la maternidad (núms. 3 y 103, de 1919 y 1952, respectivamente) prevén prestaciones de seguridad y social y asistencia médica, pero además establecen el derecho a una licencia de maternidad de doce semanas como mínimo. En realidad el Convenio núm. 3, que sólo se aplica a la industria, dispone que seis de las semanas deben tomarse antes del parto y seis después, mientras que el Convenio núm. 103, que se aplica a todas las trabajadoras, es más flexible y sólo estipula que seis, por lo menos, de las doce semanas de licencia deben tomarse después del parto. Ambos Convenios imponen la obligación de la licencia postnatal y prevén su extensión en determinados casos. Ambos prohíben que el empleador pueda despedir a su empleada mientras esté con licencia de maternidad o pueda notificarle su despido en una fecha tal que el aviso expire durante la ausencia.

Trabajo nocturno

Existen tres convenios que prohíben el trabajo nocturno de las mujeres: el núm. 4, de 1919; el núm. 41, de 1934, que modificó el anterior, y el núm. 89, de 1948, que lo volvió a modificar. El último, que es el más flexible de los tres, prohíbe que en las empresas industriales se haga trabajar a las mujeres por la noche y especifica un período vedado de once horas consecutivas².

Trabajos subterráneos

El Convenio núm. 45, adoptado en 1935, prohíbe el empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de las minas de toda clase.

Trabajo de menores

La OIT adoptó su primer Convenio sobre el trabajo de los niños en 1919, año de su fundación. Se trata del Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), que prohíbe el trabajo de niños menores de catorce años en los establecimientos industriales. Con posterioridad, la Organización adoptó nueve convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo en las ramas y profesiones siguientes: industria, agricultura, pañoleros y fogoneros, trabajo marítimo, trabajos no industriales, pesca y trabajos subterráneos. Otros numerosos instrumentos de la OIT contienen igualmente disposiciones con objeto de fijar la edad mínima para diferentes actividades.

Los instrumentos de la OIT más recientes y completos sobre el trabajo infantil son el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973. El Convenio sintetiza principios enunciados progresivamente en diversos instrumentos precedentes y se aplica a todos los sectores económicos, ya sea que en ellos los niños trabajen como asalariados o no asalariados.

El Convenio obliga a los Estados ratificantes a comprometerse a proseguir una política nacional encaminada a asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil y a elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, hasta un nivel tal que permita a los adolescentes alcanzar el más completo desarrollo físico y mental.

El Convenio dispone que la edad mínima no debería ser inferior a aquella en la que termina la escolaridad obligatoria y, en última instancia, no inferior a quince años. No obstante, los países en desarrollo pueden fijarla inicialmente en catorce años. La autoridad competente deberá consultar las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de poner en práctica esta disposición, que presenta una cierta flexibilidad, como ocurre en otros numerosos aspectos, en donde, según los términos de este Convenio, la decisión debe tomarse a nivel nacional.

El Convenio prescribe fijar en dieciocho años la edad mínima para cualquier trabajo peligroso, es decir para cualquier tipo de trabajo que «por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores». La lista de esos trabajos peligrosos debe establecerse luego de haber consultado las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas.

Aun cuando fija una edad mínima aplicable en principio a todos los sectores de actividad, en los que los menores trabajen como asalariados o no asalariados, el Convenio núm. 138 contiene disposiciones que le dan una cierta flexibilidad, autorizando algunas excepciones y permitiendo una aplicación progresiva. Así, la legislación nacional podrá autorizar el empleo en trabajos livianos a personas de trece años (doce, en los países en desarrollo en donde la edad mínima es de catorce años en lugar de quince) con la condición de que esos trabajos no sean peligrosos y no perjudiquen la asiduidad escolar. Sin embargo, no existe la excepción correspondiente para las actividades peligrosas, en aplicación del principio según el cual el nivel de desarrollo no puede servir como excusa para permitir la afectación de menores a tareas susceptibles de comprometer su salud, su seguridad o su moral.

En 1996, el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir la cuestión del trabajo infantil en el orden del día de las reuniones de 1998 y de 1999 de la Conferencia Internacional del Trabajo, con vistas a la adopción de nuevas normas para prohibir el trabajo infantil en sus formas más inaceptables. Estos nuevos instrumentos deberían fijar prioridades en la lucha contra el trabajo infantil, en el marco de las normas existentes, y prever medidas para combatir sus formas más intolerables: trabajos peligrosos, trabajos forzados o en servidumbre, prostitución o explotación con fines pornográficos.

Trabajo nocturno

El Convenio núm. 6, de 1919, dispone que las personas menores de dieciocho años no pueden ser empleadas durante la noche en empresas industriales. La prohibición se aplica a un período de once horas consecutivas, que debe comprender el intervalo que media entre las diez de la noche y las cinco de la mañana. Este texto fue revisado por el Convenio núm. 90, de 1948, que extendió el período a doce horas consecutivas y estableció medidas de aplicación, pero que en los demás aspectos deja mayor libertad a los países. Las limitaciones del trabajo nocturno en labores de carácter no industrial figuran en el Convenio núm. 79, de 1946, que prohíbe el trabajo nocturno durante doce o catorce horas consecutivas, como mínimo, en condiciones y circunstancias prescritas.

Examen médico

Dos convenios adoptados en 1946 prevén que los jóvenes menores de dieciocho años no podrán ser admitidos al empleo a menos que, mediante un examen médico a fondo, se compruebe que son aptos para el trabajo de que se trate. El primero de los convenios (el núm. 77) se refiere al trabajo en la industria, y el segundo (el núm. 78) a los trabajos no industriales. Ambos prevén la repetición periódica de los exámenes médicos hasta una edad especificada. Se estipulan medidas protectoras análogas, pero hasta edades más elevadas, en el Convenio núm. 124, de 1965, que se aplica al trabajo subterráneo.

Trabajos subterráneos

La Recomendación núm. 125, de 1965, estipula las condiciones de empleo de menores en trabajos subterráneos realizados en minas y canteras.

Trabajadores de edad

La Recomendación núm. 162, adoptada en 1980, propugna la aplicación de una política destinada a evitar toda discriminación contra los trabajadores de edad y de medidas que les permitan seguir trabajando en condiciones satisfactorias y prepararse para la jubilación, voluntaria siempre que sea posible.

Trabajadores migrantes

La OIT se viene ocupando desde hace mucho tiempo de los problemas especiales de los trabajadores migrantes en general. El primer texto sobre el tema es el Convenio núm. 97, de 1949, que contiene una serie de disposiciones destinadas, por un lado, a ayudar a quienes emigran en busca de trabajo y, por otro, a procurarles la igualdad de trato en diversas esferas. En 1975, la OIT adoptó el Convenio núm. 143 y la Recomendación núm. 151, que contienen disposiciones adicionales ideadas para eliminar los abusos y fomentar la igualdad de trato y de oportunidades. En primer lugar, el Convenio núm. 143 dispone que los gobiernos deben respetar los derechos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. También deben suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y poner fin al tráfico de mano de obra. En segundo lugar, los gobiernos deben formular y aplicar una política destinada a garantizar la igualdad de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social y derechos sindicales y culturales.

Trabajadores indígenas, trabajadores en los territorios no metropolitanos, pueblos indígenas y tribales

Existen normas destinadas a proteger a los trabajadores indígenas contra la explotación y la coerción. Las primeras fueron las del Convenio núm. 50, de 1936, que regula ciertos sistemas de reclutamiento de los trabajadores. Entre las demás están las de los Convenios núms. 65 y 104, de 1939 y 1955, que prevén la abolición progresiva o inmediata de las sanciones penales por incumplimiento de los contratos, y las de los Convenios núms. 64 y 86, de 1939 y 1947, cuyo objeto es eliminar los abusos en los contratos celebrados con trabajadores indígenas.

Estas normas se refieren a varios aspectos del trabajo que tenían particular relación con la situación en los territorios coloniales o dependientes. Otros convenios adoptados en 1947 tenían el propósito principal de aplicar en esos territorios normas de naturaleza más general; prevén la ejecución de una política social benéfica en dichos territorios (núm. 82), el derecho a libertad sindical (núm. 84), el funcionamiento de una inspección del trabajo (núm. 85) y la aplicación de una serie de normas internacionales del trabajo (núm. 83).

En 1957, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 107 y la Recomendación núm. 104, que se aplican a las poblaciones indígenas y tribales de los países independientes y están destinados a protegerlas contra los abusos, a garantizarles sus derechos fundamentales y, en términos generales, a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Finalmente, en 1989 se adoptó el Convenio núm. 169, el cual revisa el Convenio núm. 107 habida cuenta de las modificaciones de la situación de las poblaciones indígenas y tribales y también de la mayor comprensión de esa situación por parte de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Otras categorías especiales de trabajadores

Gente de mar

La naturaleza especial de las condiciones de vida y de trabajo de los marinos y otra gente de mar ha inducido a la Conferencia a adoptar una amplia gama de más de cincuenta convenios y recomendaciones que se aplican expresamente a estos trabajadores o, en ciertos casos, a los pescadores³.

Disposiciones generales. Algunas de las normas adoptadas en favor de los marinos son de naturaleza general. Las más importantes, sin duda alguna, son las del Convenio núm. 147, adoptado en 1976 (y completado por un Protocolo en 1996), que tienen la finalidad de hacer respetar a bordo de los buques mercantes una amplia serie de condiciones mínimas, entre las cuales algunas de las fijadas en los convenios que se enumeran en los párrafos siguientes. En particular todo país que ratifique el Convenio núm. 147 se compromete a promulgar leyes adecuadas sobre seguridad en el trabajo, seguridad social y condiciones de empleo y de vida a bordo, y a verificar su cumplimiento mediante inspecciones o en otra forma. Otro importante convenio de orden general es el Convenio núm. 108, de 1958, según el cual los gobiernos deben otorgar a sus nacionales que ejerzan la profesión de marino un documento de identidad especial. Asimismo, en 1996 se complementó con un Protocolo el Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147).

Condiciones de admisión al empleo. La edad mínima de admisión al empleo en un buque de alta mar se fijó inicialmente en catorce años (Convenio núm. 7), pero se elevó posteriormente a quince (Convenio núm. 58) o más (Convenio núm. 138). La obligación de someterse a un examen

médico antes de enrolarse se había previsto al principio solamente para los menores (Convenio núm. 16), pero más adelante se extendió a cualquier persona que fuera a trabajar a bordo (Convenio núm. 73).

Certificados de capacidad. Varios convenios o recomendaciones están destinados a garantizar que para ciertos puestos de los buques sólo se enrole a personas debidamente capacitadas. El Convenio núm. 53, de 1936, por ejemplo, fija los requisitos mínimos de capacidad profesional de los capitanes y oficiales, y el Convenio núm. 74, de 1946, exige que los marineros preferentes posean el correspondiente certificado. Los cocineros de buque están sujetos a la respectiva obligación por el Convenio núm. 69, de 1946.

Formación, contratación y seguridad de empleo. La formación profesional de los marinos está regulada detalladamente en la Recomendación núm. 137, de 1970, y los problemas especiales de empleo creados por la evolución técnica a bordo son el tema de la Recomendación núm. 139, del mismo año, que versa sobre planificación de la mano de obra, contratación y colocación (también tratadas en el Convenio núm. 9, de 1920), formación y readaptación y regularidad del empleo. Al respecto, las normas más recientes son el Convenio (núm. 179) y la Recomendación (núm. 186) sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996. Además, el Convenio núm. 145 y la Recomendación núm. 154, ambos de 1976, disponen que los países con industria marítima deben tomar medidas para asegurar un empleo continuo o regular a todos los marinos calificados, y el Convenio núm. 22, de 1926, específica en qué forma podrá firmarse y darse por terminado el contrato de enrolamiento y qué datos deberán figurar en él.

Condiciones generales de trabajo. Se han adoptado muchos textos sobre las condiciones generales de trabajo, siendo los más importantes el Convenio núm. 109, de 1958, sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación⁴; el Convenio núm. 91, de 1949, y el núm. 146, de 1976, en virtud de los cuales los marinos tendrán derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada, y el Convenio núm. 23, de 1926, que garantiza la repatriación a los marinos que hayan sido desembarcados mientras su contrato tenía validez o a su terminación. Este último fue revisado por el Convenio núm. 166 (complementado por la Recomendación núm. 174), de 1987. El Convenio (núm. 180) y la Recomendación (núm. 187) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 son instrumentos recientes. La Recomendación (núm. 187) cubre asimismo los salarios.

Seguridad, salud y bienestar. Las cuestiones de seguridad y salud de los marinos están reguladas en varios textos de la OIT, y entre ellos el Convenio núm. 134 y la Recomendación núm. 142 (ambos de 1970) sobre la prevención de los accidentes del trabajo de la gente de mar, así como las Recomendaciones núms. 105 y 106, de 1958, que comprenden disposiciones sobre las consultas médicas por radio y sobre el contenido de los botiquines médicos de a bordo. El alojamiento de la tripulación es objeto de requisitos detallados, impuestos por los Convenios núms. 92 y 133, de 1949 y 1970, y por las Recomendaciones núms. 140 y 141, ambas de 1970. El servicio de cocina y comedor para la tripulación se trata en el Convenio núm. 68, de 1946, y las disposiciones de bienestar social en puerto y en el mar en las Recomendaciones núms. 48 y 138, de 1936 y 1970.

En 1987, la 74.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó cierto número de nuevos instrumentos sobre los marinos. El Convenio núm. 163, complementado por la Recomendación núm. 173, exige que todo Estado ratificador vele por que se faciliten medios y servicios de bienestar a todos los marinos, tanto en los puertos como en el mar, sin distinción de nacionalidad, raza, color, sexo, religión, opinión política u origen social e independientemente del Estado en que esté matriculado el buque a bordo del cual estén empleados. El Convenio núm. 164 estipula medidas que garanticen la protección de la salud y la asistencia médica de la gente de mar a bordo de los buques.

Seguridad social. Ya en 1920 se adoptaron normas sobre las prestaciones de desempleo pagaderas a los marinos (Convenio núm. 8 y Recomendación núm. 10), y en 1936 se aprobaron dos textos más relativos a la seguridad social: el Convenio núm. 55, que fija las obligaciones del armador con los marinos enfermos y accidentados, y el Convenio núm. 56, que trata del seguro de enfermedad de la gente de mar. Entre los convenios de la posguerra figuran el núm. 70, de 1946, sobre la seguridad social de la gente de mar, y el núm. 71, del mismo año, sobre las pensiones de personas abarcadas en esa categoría de trabajadores.

En 1987, la 74.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio núm. 165, que revisa el Convenio núm. 56, de 1936, sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, y el Convenio núm. 70, de 1946, sobre la seguridad social de la gente de mar. De conformidad con el nuevo Convenio, los Estados que lo ratifiquen están obligados a cumplir sus disposiciones sobre normas mínimas y

superiores respecto de por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social (es decir, atención médica y prestaciones de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, invalidez y prestaciones familiares de supervivencia).

La reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1996 el Convenio (núm. 178) y la Recomendación (núm. 179) sobre la inspección del trabajo (gente de mar), el Convenio (núm. 179) y la Recomendación (núm. 186) sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, y el Convenio (núm. 180) y la Recomendación (núm. 187) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques. Estas normas constituyen revisiones de otras anteriores sobre el mismo tema.

Pescadores

Como la mayor parte de los convenios referentes a los marinos no se aplican a los pescadores, hubo que adoptar una serie de disposiciones para proteger a esta categoría de trabajadores, y entre ellas las de los siguientes Convenios: núm. 112, sobre la edad mínima de admisión al trabajo; núm. 113, sobre el examen médico, y núm. 114, sobre el contrato de enrolamiento (los tres de 1959); núm. 125, sobre los certificados de competencia, y núm. 126, sobre el alojamiento de la tripulación (de 1966). En 1966 también se adoptó la Recomendación núm. 126, sobre la formación profesional de los pescadores.

Trabajadores portuarios

La necesidad de regular las condiciones de trabajo en los puertos mediante disposiciones especiales se refleja en varias de las normas mencionadas a propósito de la seguridad e higiene en el trabajo. Más recientemente, la OIT adoptó dos importantes instrumentos sobre el tema, o sea el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145, ambos de 1973, sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos. Según sus términos, la política nacional debe estimular la seguridad de un empleo regular a los trabajadores portuarios, y esa política se ejecutará por los medios indicados en el propio texto.

Trabajadores agrícolas y trabajadores de plantaciones

Muchas de las normas mencionadas en otras secciones de este capítulo se aplican a los trabajadores agrícolas, sea porque son de alcance general o porque prevén que se apliquen a la agricultura algunos derechos o medidas protectoras (como la libertad sindical, la seguridad social o las vacaciones anuales). Pero además la Conferencia adoptó en 1958 el Convenio núm. 110 y la Recomendación núm. 110, que aplican a los trabajadores de las plantaciones una amplia gama de normas, entre las cuales algunas referentes a libertad sindical, trabajadores migrantes, contratos de trabajo, salarios, vacaciones, protección de la maternidad, indemnización por accidente del trabajo, inspección del trabajo, vivienda y asistencia médica. De modo análogo, la Recomendación núm. 132, de 1968, indica una serie de medidas que deben tomarse para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas.

Personal de enfermería

En 1977, la Conferencia adoptó el Convenio sobre el personal de enfermería (núm. 149), que junto con su Recomendación complementaria (núm. 157) reglamentan la clasificación, formación, progresión en la carrera, remuneración, jornada y períodos de descanso, protección de la salud y seguridad social del personal de enfermería, así como su participación en la determinación de las condiciones que repercutan en su empleo.

Notas

¹ Los convenios de la OIT sobre derechos humanos fundamentales no sólo figuran entre los más importantes que se hayan adoptado, sino también entre los que han sido ratificados por mayor número de países. Así, hasta el 18 de febrero de 1998, los dos convenios sobre libertad de asociación (núms. 87 y 98) habían sido ratificados por 121 y 137 países, respectivamente; los dos convenios sobre la abolición del trabajo forzoso (núms. 29 y 105), por 145 y 130 países, respectivamente, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111), por 130 países, el Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100), por 137 países, y el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138), por 60 países.

² Cabe señalar que si bien el tipo de protección previsto en estos convenios y en el Convenio núm. 45 se considera en muchos países tan necesario como benéfico, en algunos círculos se opina que tiene probabilidades de ser contraproducente para las mujeres: es cierto que la prohibición de trabajar en ciertos turnos o en ciertas ocupaciones puede reducir las perspectivas de empleo de las mujeres y sus oportunidades de ganar lo mismo que los hombres. La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado en 1990 un Protocolo relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948, de acuerdo con el cual la legislación nacional, adoptada tras previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, puede autorizar que en una rama de actividad, profesión o establecimiento se introduzcan modificaciones en la duración del período nocturno definido por el Convenio o excepciones a la prohibición del trabajo nocturno en condiciones muy precisas, en particular con respecto a la consulta o el acuerdo de empleadores y de trabajadores y a la protección de la maternidad.

³ Lo que no significa que otros convenios de orden más general no sean aplicables por igual a marinos y pescadores.

⁴ Aun cuando las cuestiones relativas a estos trabajadores no interesan o no atañen a diversos países, algunos convenios marítimos han sido objeto de un número sorprendentemente elevado de ratificaciones, a menudo de entre 40 y 50. No obstante, es un hecho que otros instrumentos, que han recibido pocas ratificaciones, han resultado frecuentemente más útiles por las directrices que proponen que por las obligaciones que imponen. En particular, se admite que los tres convenios sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación han ejercido una influencia importante sobre las condiciones de trabajo de los marinos, y sin embargo ninguno de ellos ha sido objeto del número mínimo de ratificaciones requerido para su entrada en vigor. Las normas adoptadas en 1996 (Convenio núm. 180 y Recomendación núm. 187) han sido concebidas para facilitar una mayor observancia.

Temas de discusión

1. Mencione los temas principales tratados en los instrumentos de la OIT (convenios y recomendaciones).
2. ¿Considera usted que en los convenios y recomendaciones de la OIT se han omitido algunas cuestiones importantes? ¿Cuáles?
3. ¿Qué opina usted sobre el hecho de que a veces se considere que la protección brindada por los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo es contraria a los intereses de las personas protegidas?
4. ¿Cuántos convenios ha ratificado su país? ¿Se encuentran entre ellos los más importantes (en especial los que se refieren a los derechos humanos fundamentales)?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

OIT: *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1919-1984* (con suplementos). Ginebra, 1985.

—: *Resúmenes de normas internacionales del trabajo*. Ginebra, 1988.

Capítulo 5

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: 1) Introducción y reseña de ciertas obligaciones y condiciones

El propósito definitivo del proceso de elaboración de normas es, claro está, que las normas adoptadas se acepten lo más ampliamente posible y se pongan después en ejecución. La Constitución de la OIT prevé varios procedimientos, que se completan entre sí, para vigilar el curso dado a los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Hay un procedimiento que rige la sumisión de esos «instrumentos» a las autoridades nacionales (artículo 19 de la Constitución). Hay un procedimiento para que los Estados Miembros informen sobre el estado de su legislación y de la práctica en lo que respecta a las cuestiones tratadas en los convenios que no han ratificado y en las recomendaciones (también artículo 19). Un procedimiento de fundamental importancia es el ideado para que los Estados Miembros expongan las medidas que han tomado para aplicar efectivamente los convenios que sí han ratificado (artículo 22). Hay un procedimiento para hacer examinar por el Consejo de Administración las quejas (la palabra oficial, en realidad, es «reclamaciones») presentadas por organizaciones de trabajadores o de empleadores contra los Estados Miembros que a su juicio no cumplen un convenio que han ratificado (artículos 24 y 25). Finalmente, también hay un procedimiento para hacer examinar por el Consejo – y si éste lo decide, por una comisión de encuesta nombrada por él mismo – toda queja presentada por un Estado Miembro contra otro por inobservancia de un convenio que los dos hayan ratificado. El propio Consejo puede iniciar el procedimiento si lo desea o si recibe una queja de un delegado de la Conferencia (artículo 26).

En el presente capítulo se expondrán los dos primeros procedimientos mencionados, y también se examinarán ciertas cuestiones relacionadas con la ratificación, entrada en vigor y denuncia de los convenios de la

OIT. Se añadirán algunas explicaciones sobre la situación especial en que se encuentran los Estados recién ingresados en la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo.

Sumisión de instrumentos a las autoridades competentes

Cuando la Conferencia adopta un convenio o recomendación, el texto del nuevo «instrumento» se envía a todos los Estados Miembros para que puedan considerar la posibilidad de aplicarlo. Una de las obligaciones más fundamentales impuestas a los gobiernos por la Constitución de la OIT es que, dentro de los doce meses siguientes o, en casos excepcionales, de los dieciocho, deben someter los convenios y recomendaciones «a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas». También deben informar después a la OIT sobre las medidas que hayan tomado al respecto y sobre las adoptadas por la autoridad o autoridades competentes. Como por lo general se necesita una ley para hacer cumplir lo dispuesto por el convenio o la recomendación, la «autoridad competente» será, en la mayoría de los casos, el parlamento, asamblea legislativa o congreso del país: a ese organismo le corresponderá decidir si las medidas «legislativas» adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo habrán de aplicarse en el territorio nacional mediante la promulgación y ejecución de leyes propias.

La situación es más complicada en los Estados federales, puesto que la constitución de esos países no siempre faculta al gobierno central para dictar leyes sobre el tema de que trate el convenio o recomendación en cuestión, porque puede ser de la competencia de las provincias, estados o cantones que juntos forman el Estado federal. También para esos casos hay un procedimiento previsto en la Constitución de la OIT. El gobierno federal debe adoptar medidas para someter el texto al poder legislativo de las respectivas unidades de la federación, dentro de un plazo de dieciocho meses, e informar al Director General de la OIT sobre el curso seguido y los resultados obtenidos. Cuando la federación está formada por muchos estados y cada uno tiene amplias facultades para dictar sus propias leyes, el trámite descrito puede resultar muy largo y complicado. Incluso puede complicarse más si algunas partes del

convenio o recomendación corresponden a la competencia federal y otras a la de cada estado o provincia.

Cada vez que el gobierno someta un convenio o recomendación a la autoridad legislativa competente, se da por descontado que indicará las medidas que juzgue oportuno tomar. Puede indicar que lo dispuesto en el instrumento ya tiene vigencia en las leyes y en los hechos del país, y que no hay problema para ratificarlo o aceptarlo; puede recomendar que se promulguen leyes para ponerlo debidamente en práctica y poderlo ratificar – si se trata de un convenio –; puede recomendar que se aplace la cuestión de la ratificación para dar tiempo a las consultas y estudios necesarios sobre la materia, o puede recomendar que no se ratifique determinado convenio.

Una vez que ha efectuado los trámites de sumisión al poder legislativo y lo ha comunicado a la Oficina Internacional del Trabajo, el gobierno ha cumplido las obligaciones inmediatas que le corresponden cuando la Conferencia adopta un nuevo instrumento. El envío a la Oficina de una memoria sobre las medidas adoptadas se considera una parte importante del procedimiento total, puesto que esa memoria es la que permite a la OIT y a sus organismos de control asegurarse de que se respeta la obligación de someter los nuevos instrumentos a las autoridades competentes. Los aspectos sobre los cuales se desean informaciones del gobierno están claramente expuestos en un memorándum aprobado por el Consejo de Administración de la OIT y referente a la sumisión a las autoridades competentes. Entre otras cosas, el gobierno tiene que indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores ha entregado copias de su memoria a la OIT¹.

Hay que señalar la distinción muy nítida que debe hacerse entre la sumisión a las autoridades competentes y la ratificación en sí. Esta aclaración es necesaria porque los gobiernos preguntan a veces por qué se los obliga a someter a sus autoridades competentes unos convenios que no tienen intención de ratificar. La respuesta, naturalmente, es que la obligación de someter los textos impuesta por la Constitución de la OIT es de carácter general y se aplica tanto a los convenios como a las recomendaciones. No lleva consigo, en cambio, la obligación de proponer que se ratifique el convenio o se acepte la recomendación: como ya se dijo, los gobiernos tienen plena libertad para proponer lo que deseen. Además, y sin tener en cuenta si la sumisión de un convenio de la OIT al órgano legislativo va acompañada o no de una propuesta de que se lo ratifique (en realidad, la sumisión es con frecuencia el primer

paso hacia la ratificación), el propósito del trámite es dar a conocer al público las disposiciones de los convenios y recomendaciones de la OIT, para que sepa lo que opina sobre importantes asuntos laborales y sociales la Conferencia Internacional del Trabajo, que no es otra cosa, valga hacer hincapié en ello, que un parlamento mundial de gobiernos, empleadores y trabajadores. Así, se puede estimular un debate público sobre esos temas, se pone a los sindicatos en condiciones de participar en ese proceso e influir en la ratificación de convenios y la aceptación de recomendaciones, y aunque el debate no culmine en leyes concretas, posiblemente ejerza una poderosa influencia sobre las actitudes y políticas nacionales.

Memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones

Supongamos que un gobierno ha cumplido con su obligación de someter a la autoridad o autoridades competentes unas normas de la OIT recién adoptadas, y que el país ha decidido que no sería procedente ratificar el convenio o convenios de que se trate. Hasta 1948 ahí acababan las obligaciones del gobierno frente a la Constitución de la OIT, lo que no era una feliz solución, por varios motivos: entre otras cosas, los obstáculos a la ratificación existentes en esa fecha podían desaparecer unos años después con el desarrollo económico y social, sin contar con que muchos gobiernos tienen tendencia a olvidarse sencillamente del convenio una vez que el país ha resuelto no ratificarlo².

El mismo tipo de consideraciones había llevado en 1946 a la adopción de una enmienda a la Constitución de la OIT, que entró en vigor en 1948. La modificación (artículo 19, párrafos 5, 6 y 7) dio al Consejo de Administración la posibilidad de pedir a todos los países Miembros que informaran sobre el estado de su legislación y práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio no ratificado o en la recomendación, precisando en qué medida han puesto o se proponen poner en ejecución sus disposiciones y, en el caso de un convenio, indicando las dificultades que impiden o retrasan su ratificación. En esta forma, los gobiernos pueden reconsiderar periódicamente la posibilidad de ratificar ciertos convenios y la utilidad de inspirarse en ciertas recomendaciones.

Sería mucho pedir a los gobiernos que examinaran cada año todos los convenios no ratificados y todas las recomendaciones. El Consejo, pues, selecciona algunos. Desde 1949, la lista de los instrumentos escogidos con los fines indicados abarca una importante proporción de los existentes, con cifras superiores a 70 convenios y 50 recomendaciones.

No hay reglas fijas para pasar revista a los convenios no ratificados. Algunos se eligen con bastante frecuencia, y otros no. La decisión depende de la mayor o menor actualidad del tema y de la importancia de los cambios de circunstancias ocurridos desde la vez anterior. No obstante, el Consejo de Administración ha sido consecuente en seleccionar a intervalos frecuentes los convenios que se refieren más particularmente a los derechos humanos fundamentales. Entre 1949 y 1997, por ejemplo, el trabajo forzoso (Convenio núm. 29) volvió sobre el tapete cinco veces, la libertad sindical (Convenio núm. 87) seis veces, y el derecho de sindicación (Convenio núm. 98) seis veces.

La discriminación fue objeto de estudio cinco veces después de la adopción del convenio pertinente (núm. 111) en 1958. Además, el Consejo de Administración decidió pedir, en virtud del artículo 19 de la Constitución, el envío de memorias cuadriennales a los gobiernos de los Estados que no hubieran ratificado los Convenios sobre el trabajo forzoso (núms. 29 y 105), la libertad sindical (núms. 87 y 98), la discriminación (núms. 100 y 111) y el trabajo infantil (núm. 138).

En esa revista periódica de los convenios no ratificados y las recomendaciones, los trabajadores y los empleadores tienen un importante papel que desempeñar. Sus respectivos Grupos en el Consejo de Administración pueden influir en la elección de los instrumentos que van a ser objeto de informes y examen; a nivel nacional, las principales organizaciones empresariales y obreras tienen derecho a recibir copias de las memorias de sus gobiernos y pueden enviar observaciones sobre ellas a la OIT, y, como se verá en el capítulo siguiente, su papel no es menos importante cuando se trata de participar en los procedimientos de control instituidos por la OIT, que precisamente están destinados en gran parte a verificar si los gobiernos cumplen con su obligación de informar de diversas maneras a la Oficina.

El Consejo de Administración ha destacado a menudo la utilidad de ese tipo de informes. En efecto, da a la OIT la posibilidad de hacer el inventario de los progresos efectuados por los gobiernos en la aplicación de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, y también

sirve provechosamente para recordar a los gobiernos la existencia de tales normas; los ayuda a aclarar las dudas que puedan tener con respecto al campo de aplicación y a las exigencias de tal o cual instrumento, y por consiguiente prepara el camino a las futuras ratificaciones o por lo menos a una mejor aplicación de las disposiciones. También puede servir para mostrar las lagunas que subsistan en el cuerpo de normas internacionales del trabajo o para hacer resaltar los casos en que habría que revisar las normas existentes.

Ratificación, entrada en vigor y denuncia de convenios

Ahora que nos hemos familiarizado con los procedimientos que rigen la sumisión de las nuevas normas a la autoridad o autoridades competentes, y después de haber examinado los procedimientos por los que se puede hacer pasar a los convenios no ratificados y a las recomendaciones, ha llegado el momento de examinar lo que ocurre cuando las autoridades de un país deciden finalmente ratificar determinado convenio de la OIT.

Los **convenios** son semejantes a los tratados internacionales, aunque su campo específico es el derecho del trabajo, y pueden ser ratificados. Todo Estado Miembro que ratifica un convenio se compromete a aplicar las disposiciones del convenio de que se trate.

Ratificación de convenios

La ratificación es el acto por el cual un Estado Miembro se compromete solemnemente a aplicar las disposiciones de un convenio de la OIT tanto en sus leyes como en la práctica. El artículo 19, párrafo 5, *d*), de la Constitución de la OIT dispone que «si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competía el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de

dicho convenio». Aparte estos preceptos, la Constitución no impone ninguna modalidad especial para comunicar las ratificaciones a la OIT. Lo importante, por supuesto, es que el instrumento de ratificación indique claramente que constituye el compromiso formal contraído por el Estado de respetar determinado convenio o convenios y que esté firmado por alguien habilitado para actuar en nombre del Estado interesado.

Un aspecto que debe señalarse es que las ratificaciones no pueden ir acompañadas de reservas: en otras palabras, los gobiernos no pueden determinar por sí solos, según les parezca, cuáles son los artículos del convenio que se comprometen a aplicar. En cambio, hay convenios que prevén ciertas exclusiones, excepciones u opciones. A menudo especifican también que si el Estado desea acogerse a esas cláusulas de excepción, debe notificarlo en una declaración formulada al mismo tiempo que la ratificación.

El Director General de la OIT, al recibir las ratificaciones de los convenios, las registra y las comunica a todos los Estados Miembros de la Organización y, asimismo, al Secretario General de las Naciones Unidas.

Entrada en vigor de convenios

Para que un convenio pueda obligar al Estado que lo ratificó, tiene que haber entrado oficialmente en vigor. Lo corriente cuando se trata de convenios de la OIT es que prevean que entrarán en vigor doce meses después de la fecha en que se haya registrado la segunda ratificación, y posteriormente, para cada Miembro que lo ratifique, doce meses después de su propia ratificación. Para dar un ejemplo: el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), recibió su primera ratificación el 15 de febrero de 1977 y la segunda el 16 de mayo, de modo que entró formalmente en vigor el 16 de mayo de 1978. Las ratificaciones registradas después del 16 de mayo de 1977 surtieron efecto doce meses después de la fecha en que fueron registradas³.

Denuncia de convenios

Cada convenio de la OIT contiene un artículo que indica las condiciones en las cuales los Estados que lo hayan ratificado podrán denunciarlo posteriormente, es decir, declarar que ya no desean estar obligados a respetarlo. Si se trata de convenios adoptados después de 1928, por lo

general se autoriza esa retractación a intervalos de diez años a partir de la fecha en que el convenio entró por primera vez en vigor.

Muy a menudo, las denuncias se deben al hecho de que los Estados concernidos han ratificado un convenio revisado y más al día sobre el mismo tema. Sin embargo, también ha habido casos en que el convenio fue denunciado sencillamente porque el Estado, por alguna razón, consideró que no podía aplicarlo (o seguirlo aplicando) o porque juzgó que el convenio ya no concordaba con sus opiniones o intereses.

Esas retractaciones han sido escasas: 80 (hasta el 1.º de enero de 1997) de un total de ratificaciones que actualmente pasan de 6 400. No obstante, el Consejo de Administración ha manifestado su preocupación al respecto y ha declarado que, cuando un gobierno proyecte denunciar un convenio, sería de desear que antes de decidirse consultara debidamente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores acerca de los problemas con que haya tropezado y de las medidas para resolverlos. He ahí un ejemplo más de la importancia del papel que han de desempeñar las organizaciones de trabajadores en las actividades normativas de la OIT⁴.

Nuevos Estados Miembros

Antes de concluir este capítulo habría que decir algunas palabras sobre la situación en que están los Estados recién admitidos en la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo.

El nuevo Estado Miembro debe aceptar formalmente las obligaciones de la Constitución de la OIT; se considera que entre ellas va comprendida la de respetar ciertos principios fundamentales, como la libertad sindical y la ausencia de discriminación. Queda por ver qué ocurre con el acervo de convenios y recomendaciones adoptados por la OIT antes de que ingresara ese Miembro.

Sería una ilusión pensar que un nuevo Estado va a lanzarse inmediatamente a examinar todos los textos, junto con un programa íntegro de futuras leyes, lo que puede llevar varios años, dejando tal vez a un lado muchos otros asuntos importantes. En realidad, el problema casi nunca resulta tan grave. Tratándose de antiguos territorios coloniales, es casi seguro que cierto número de convenios de la OIT ya se aplicaban en

ellos a raíz del procedimiento especial previsto en la Constitución de la OIT para los «territorios no metropolitanos»⁵.

Conforme a este procedimiento, los Estados Miembros están obligados a formular una declaración, con respecto a cada convenio que ratifiquen, indicando en qué medida se obligan a hacerlo cumplir en cada uno de los territorios no metropolitanos que dependan de ellos. Si son territorios con autonomía interna, la decisión de formular una «declaración de aplicación» corresponde al gobierno del territorio mismo, y el Estado Miembro comunica en su nombre la declaración formal. La declaración de aplicación puede prever las modificaciones de las disposiciones del convenio que resulten necesarias para adaptarlo a las condiciones locales.

Si se trata de nuevos Estados Miembros cuyo territorio formaba antes parte del territorio de otro Estado Miembro de la OIT, se efectúa un examen de los convenios que continuarán siendo vinculantes en virtud de una *sucesión de Estado*, y de los otros convenios que el nuevo Estado Miembro desea continuar aplicando y ratificar en tanto que Estado independiente, al adherirse a la OIT.

En general, para ambos casos, hay un conjunto básico de convenios que han sido antes aplicables, y el nuevo Estado Miembro suele comprometerse con los mismos convenios, en la medida en que aún continúen teniendo relevancia. Así, antiguos territorios coloniales (como, por ejemplo Namibia) o Estados a los que previamente se había considerado parte de la ex Unión Soviética (como, por ejemplo, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Letonia, Lituania o Ucrania) o Estados como la República Checa, Croacia y Eslovenia, por ejemplo, han alcanzado o recobrado su independencia y su adhesión a la OIT con sólidas bases en cuanto a normas internacionales del trabajo.

Notas

¹ El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), ha extendido apreciablemente la participación de los empleadores y los trabajadores en el procedimiento de sumisión al imponer (artículo 5, 1, *b*) las consultas tripartitas sobre «las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo».

² Es la principal razón de que el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), disponga (artículo 5, 1, *c*) que uno de los objetos de las consultas es «el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual».

³ Ciertos convenios, como algunos de los aplicables a los marinos, exigen un número más elevado de ratificaciones antes de entrar en vigor por primera vez.

⁴ Todo Estado que haya ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), tendrá la obligación solemne de consultar a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores sobre «las propuestas de denuncia de convenios ratificados» (artículo 5, 1, *e*).

⁵ Dicho procedimiento está fijado por el artículo 35 de la Constitución. En 1964, la Conferencia adoptó una enmienda a la Constitución, que aún no ha entrado en vigor: prevé la supresión del artículo 35 y la sustitución, en el artículo 19, de las disposiciones que se refieren a la aceptación de los convenios con respecto a los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable un Estado Miembro.

Temas de discusión

1. Exponga las obligaciones de los Estados Miembros de la OIT con respecto a la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes.
2. ¿Qué papel pueden desempeñar las organizaciones de trabajadores en estos procedimientos?
3. ¿Cuál es la finalidad del envío de informaciones sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones, y qué importancia reviste esta operación para los trabajadores?
4. ¿Cuáles son los efectos de una ratificación?
5. Describa el papel que puede incumbrir a las organizaciones de trabajadores en caso de denuncia de convenios.
6. ¿Cuál es la situación de los Estados recientemente independientes en lo que concierne a la aplicación de los convenios?

Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 91-99.

Capítulo 6

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: 2) Sistema de control y asistencia a los Estados Miembros

En el capítulo anterior vimos que los gobiernos están sujetos a la obligación de someter los nuevos convenios y recomendaciones a las autoridades competentes, y que posteriormente se les piden de cuando en cuando memorias sobre la legislación y la práctica nacionales respecto de los asuntos tratados en los convenios no ratificados y en las recomendaciones. Ahora estudiaremos el procedimiento normal de control con que la OIT trata de garantizar que los gobiernos cumplan tales obligaciones. Pero nos concentraremos sobre todo en las obligaciones contraídas con motivo de los convenios ratificados, en los procedimientos normales de control destinados a hacerlas cumplir y en ciertos procedimientos o actividades de la OIT que completan sus métodos regulares de supervisión. Ante todo, sin embargo, examinemos por unos momentos la importante cuestión de principio que plantea el concepto mismo del control internacional.

Relaciones internacionales y soberanía nacional

Uno de los rasgos distintivos de los convenios internacionales del trabajo es que son pactos o tratados internacionales, pero que al mismo tiempo se refieren primordialmente a asuntos que durante mucho tiempo se consideraron de la exclusiva incumbencia de cada Estado. La verdad es que tratados como los convenios que viene adoptando la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1919 representan algo completamente nuevo en la esfera de las pactaciones internacionales, porque exigen a los Estados soberanos que los ratifiquen que garanticen ciertos derechos sociales, laborales o humanos a sus propios ciudadanos,

al igual que a los extranjeros que residan en su territorio¹. Esa exigencia choca con el concepto tradicional de la soberanía nacional, puesto que establece el principio de que en este campo hay un derecho internacional cuya autoridad trasciende las fronteras. ¿Cómo es posible, entonces, dar realidad a este principio?

Una idea que se ha presentado a veces es que debiera haber inspectores internacionales con derecho de acceso e investigación, así como tribunales internacionales con jurisdicción en materia de cuestiones de esa índole. Hoy en día, muchos observadores consideran que las probabilidades de que los Estados acepten semejante sistema son remotas pero otros estiman que no sería totalmente imposible, si se toman en cuenta, por ejemplo, las iniciativas adoptadas en el decenio de 1990 para combatir la explotación infantil. En 1947, el profesor Scelle, eminencia francesa del derecho internacional, propuso que la OIT tuviera «representantes» en los Estados Miembros, los cuales no tendrían facultades de inspectores, pero estarían permanentemente vinculados de alguna manera con los servicios nacionales de inspección y enviarían informes a Ginebra. En la comisión de la Conferencia que debatió la propuesta de Scelle hubo 8 votos a favor suyo (todos de trabajadores), 29 en contra y 4 abstenciones. Entre los adversarios de la idea había tres delegados trabajadores. Se han presentado de vez en cuando sugerencias menos revolucionarias – por ejemplo, que los países establezcan voluntariamente contactos entre sus servicios de inspección y la Oficina Internacional del Trabajo –, pero hasta ahora ninguna se ha materializado.

En su informe de 1994, el Director General planteó la idea de reforzar el sistema de control de la OIT. Esta cuestión fue examinada en varias ocasiones por el Consejo de Administración. El Grupo de los Trabajadores deseaba que los derechos fundamentales, y en particular los Convenios núms. 29 y 105 relativos al trabajo forzoso y los Convenios núms. 100 y 111 relativos a la no discriminación, fueran objeto de un control similar al ejercido por el Comité de Libertad Sindical en cuanto a los Convenios (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Sin embargo, esta idea no logró contar con el acuerdo de los otros Grupos. Las discusiones ulteriores sobre esta cuestión se vinculan con la posibilidad de que la Conferencia adopte una declaración sobre los derechos fundamentales con el fin de dar un fundamento sólido a nuevos mecanismos. No obstante, el control debería ser asumido por un órgano ya existente en la OIT.

Control periódico

Sean cuales fueren las soluciones ideales que el futuro depare a la OIT, ésta ha tratado desde el principio de establecer métodos de control que dieran resultado y que los Estados Miembros aceptaran. Así se fue estructurando un sistema de control por consentimiento de los interesados. Se utilizaron dos enfoques complementarios: primero, la Constitución de la OIT obliga a los gobiernos a presentar informes (memorias): *a)* sobre las medidas que hayan tomado para someter las nuevas normas a las autoridades competentes; *b)* sobre el estado de su legislación y su práctica con respecto a los convenios no ratificados y a las recomendaciones, y *c)* sobre las medidas que hayan tomado para cumplir lo dispuesto por los convenios ratificados. En segundo lugar, para que la fiscalización internacional tenga sentido es preciso que las memorias de los gobiernos sean cuidadosamente examinadas y evaluadas. Desde 1927, este trabajo lo efectúa cada año, primeramente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y después, la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión anual, en la cual se somete el informe de la Comisión de Expertos a una comisión tripartita especial de la Conferencia.

Los elementos esenciales del control periódico de la OIT son, pues, la sumisión de memorias por los gobiernos y su examen. Veamos ahora cómo funciona el sistema en la práctica.

Las memorias de los gobiernos

La obligación de los gobiernos de presentar memorias sobre la sumisión de textos a las autoridades competentes y sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones ya se trató en el capítulo anterior. Ahora nos ocuparemos esencialmente de la obligación de presentar memorias sobre el curso dado a los convenios ratificados. A este respecto, el artículo 22 de la Constitución de la OIT dispone que cada Estado Miembro «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». Se habrá observado que esta importante disposición constitucional regula dos cosas distintas, es

decir, la periodicidad de las memorias y su contenido. Vamos a tratarlas sucesivamente.

Al principio, el precepto constitucional de someter todos los años memorias sobre los convenios ratificados no planteaba grandes dificultades. Cuando la Comisión de Expertos se reunió por primera vez, en 1927, tuvo que examinar unas 150 memorias. Hacia fines de los años cincuenta, las ratificaciones habían llegado casi a 2 000, y el sistema de presentación y examen de memorias estaba imponiendo una carga cada vez más pesada tanto a los gobiernos como a la OIT. En 1959, por lo tanto, el Consejo de Administración decidió que, como regla, sólo reclamaría memorias detalladas cada dos años. Hacia 1976 la situación se había vuelto a complicar, pues el número de convenios había subido a más de 140, el de Estados Miembros a más de 130, el de ratificaciones a bastante más de 4 000, y el de memorias solicitadas a alrededor de 3 400. De nuevo había que tomar medidas urgentes, tanto para aliviar la carga impuesta a los gobiernos como para reducir el volumen de trabajo de los órganos de fiscalización, pero sin hacer peligrar la eficacia del mecanismo de control. Así es como se modificó nuevamente en 1977 el sistema de presentación de memorias.

El Consejo de Administración aprobó en noviembre de 1993 el sistema siguiente de presentación de memorias, que habría de entrar en vigor en 1996, para un período de prueba de cinco años. Se pide una primera memoria *detallada* en el año que sigue al de la entrada en vigor del convenio para cada Estado. Se pide una segunda memoria *detallada* dos años después de la primera (o un año más tarde, si es el año en el cual han de presentar en todo caso una memoria periódica todos los Estados que han ratificado ese convenio).

Se solicitan otras memorias con la periodicidad siguiente, quedando entendido que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones puede pedir memorias detalladas sin ceñirse a esa periodicidad:

- i) Se solicitan automáticamente memorias *detalladas* cada dos años sobre los diez Convenios siguientes, calificados de *prioritarios*:
 - *libertad sindical*: núms. 87 y 98;
 - *abolición del trabajo forzoso*: núms. 29 y 105;
 - *igualdad de trato y de oportunidades*: núms. 100 y 111;
 - *política del empleo*: núm. 122;

- *inspección del trabajo*: núms. 81 y 129;
 - *consulta tripartita*: núm. 144.
- ii) Se piden memorias *simplificadas* cada cinco años en relación con otros convenios. Se requiere, no obstante, una memoria *detallada*:
- cuando la Comisión de Expertos ha formulado una observación o una solicitud directa que piden respuesta, o
 - cuando la Comisión de Expertos considera que debe comunicarse una memoria *detallada* a causa de posibles cambios de la legislación o la práctica de un Estado Miembro, que repercutan acaso en su modo de aplicar el convenio.

Deben presentarse memorias *detalladas* no periódicas sobre la aplicación de un convenio ratificado cuando:

- i) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por iniciativa suya o de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, lo pide;
- ii) la Comisión de Expertos ha de examinar el curso dado a los procedimientos iniciados por el Consejo de Administración en relación con los artículos 24 o 26 de la Constitución o ante el Comité de Libertad Sindical;
- iii) se han recibido comentarios de organizaciones nacionales o internacionales de empleadores o de trabajadores, y la Comisión de Expertos estima que está justificada una memoria *detallada*, habida cuenta de la respuesta del gobierno o porque no haya contestado;
- iv) no se ha presentado una memoria, o no se ha dado una respuesta, a los comentarios de los órganos de control (si no se contesta una y otra vez, o la respuesta es manifiestamente inadecuada, la Comisión de Expertos puede examinar, no obstante, el asunto tomando como base la información disponible).

A reserva de las condiciones y garantías establecidas por el Consejo de Administración, no se piden memorias sobre los convenios que no corresponden ya a necesidades actuales (Convenios núms. 15, 20, 21, 28, 34-40, 43, 48, 49, 50, 60, 64, 65, 67, 86 y 104).

Ya no se solicitan memorias generales, en virtud del artículo 22.

Cada memoria sobre un convenio ratificado debe establecerse siguiendo un formulario, previamente aprobado por el Consejo de Administración, que contiene las disposiciones de fondo del convenio y cierto número

de preguntas sobre la forma en que se aplican, tanto según la legislación como en la práctica. El primer hecho que deben hacer constar los gobiernos es si la ley del país corresponde a lo dispuesto por el convenio. Si se trata de un convenio que exige la creación de instituciones, administrativas o de otra índole, deben describir las disposiciones prácticas adoptadas y las modalidades de funcionamiento. Si el convenio es «promocional» (véase el capítulo 3), la memoria debe exponer las medidas tomadas para acercarse a la meta del convenio y para superar los obstáculos que impidan su fiel cumplimiento. Si en la materia de que se trate ha habido alguna decisión de principio pronunciada por algún tribunal, deben relatarse los detalles. Se espera también que haya una descripción general de la forma en que se aplica el convenio en la práctica, con extractos de informes de los inspectores, datos sobre el número de infracciones y demás pormenores. Finalmente, los gobiernos deben indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores han enviado copias de la memoria y si han recibido alguna observación de ellas al respecto. En el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT se exige de los gobiernos que envíen copias de sus memorias sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo a las organizaciones representativas reconocidas.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Las memorias de los gobiernos son examinadas en primera instancia por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En la actualidad, la Comisión está integrada por unas veinte personas independientes, de gran renombre, con títulos eminentes en cuestiones jurídicas o sociales y con un conocimiento profundo de las condiciones laborales o la administración del trabajo. Provienen de todas partes del mundo y son nombradas por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General, para ejercer sus funciones de manera independiente por un período de tres años prorrogable por períodos sucesivos de tres años. Se congregan todos los años en Ginebra durante el mes de marzo.

Se ha dicho que sin independencia y objetividad no puede haber encuesta judicial internacional, y esta afirmación se aplica enteramente a las funciones y atribuciones de la Comisión de Expertos. A este pro-

pósito, vale la pena citar las propias palabras de la Comisión cuando reiteró su fe en este principio fundamental de la OIT:

Los principios fundamentales [de la Comisión], afirmados en repetidas ocasiones, exigen que dé pruebas de imparcialidad y objetividad al indicar en qué medida le parece que la situación existente en cada Estado concuerda con los términos de los convenios y con las obligaciones asumidas por el respectivo Estado de conformidad con la Constitución de la OIT. Los miembros de la Comisión deben cumplir sus tareas de manera completamente independiente en relación con todos los Estados Miembros.

Concretamente, las funciones de la Comisión de Expertos pueden agruparse en tres categorías: examen de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados; examen de las memorias sobre la situación de hecho y de derecho en el país con respecto a una selección de convenios no ratificados y recomendaciones, y examen de la información enviada por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de los últimos convenios y recomendaciones adoptados.

Cuando examina cómo se hacen cumplir los convenios ratificados, la Comisión de Expertos no tiene por qué limitarse a las informaciones enviadas por los gobiernos: puede consultar los diarios o gacetas oficiales donde se publican habitualmente las leyes y reglamentos del país; dispone también de los textos de contratos colectivos de trabajo o de decisiones judiciales, de las conclusiones de otros órganos de la OIT – por ejemplo, de las comisiones de encuesta y del Consejo de Administración, o del Comité de Libertad Sindical –, así como de las observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores o de trabajadores. Tales observaciones pueden figurar anexas a la memoria del gobierno, o pueden haber sido enviadas directamente a la OIT por la organización interesada. En este último caso, la Oficina despacha una copia al respectivo gobierno, de manera que la Comisión pueda tener en cuenta también los comentarios que dicho gobierno añada como respuesta. Los comentarios formulados por las organizaciones de trabajadores sobre la aplicación de convenios ratificados y, en general, sobre todo otro tema que figure en las memorias de los gobiernos con relación a las normas internacionales del trabajo revisten una gran importancia.

De ese modo, los trabajadores pueden participar plenamente en el sistema de control de la OIT, en forma casi permanente y en cualquier momento, con lo cual contribuyen a un mayor cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores.

Si la Comisión opina que determinado gobierno no está cumpliendo totalmente con las exigencias de un convenio ratificado, o con sus obligaciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones, dirige una observación a ese gobierno, señalándole las fallas y rogándole que tome las medidas para subsanarlas. Los comentarios de la Comisión pueden formularse de las dos maneras siguientes:

- a) observaciones publicadas en su informe y utilizadas para los casos más graves o más persistentes de incumplimiento, y también para los casos en que una organización empresarial u obrera ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado y es preciso seguir examinando la situación;
- b) solicitudes directas, no publicadas, comunicadas a los gobiernos interesados.

Las solicitudes directas se hacen habitualmente cuando existe una discrepancia leve, o cuando el gobierno no ha enviado suficientes informaciones para que la Comisión pueda apreciar la forma en que se aplica un convenio ratificado. Tales solicitudes, junto con las observaciones que figuran en el informe publicado de la Comisión, se transmiten al gobierno para que responda, y al mismo tiempo se le envía el formulario normal de memoria sobre la aplicación del convenio.

La Comisión formula observaciones claras y precisas. Como también son muy completas, representan cada año un volumen impreso más extenso que este manual. He aquí, por ejemplo, una observación sobre el cumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87):

La Comisión observa que el gobierno dispuso la intervención de las organizaciones sindicales y suspendió temporalmente las actividades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, salvo en lo que concierne a la administración interna de las mismas y a sus obras sociales. La Comisión

confía en que el gobierno procederá lo antes posible a normalizar la situación sindical y adoptará en la materia una nueva legislación que se ajuste plenamente a las normas del Convenio.

Otros pasajes del informe ilustran el efecto de observaciones anteriores de la Comisión. A propósito del Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria) (revisado), 1948 (núm. 90), un informe decía:

La Comisión, teniendo en cuenta sus comentarios anteriores, observa con satisfacción que el artículo 15 del nuevo Código del Trabajo prohíbe a los menores que no han cumplido aún dieciocho años trabajar entre las seis de la tarde y las siete de la mañana, dando así vigencia al Convenio.

A su vez, las memorias de los gobiernos sobre los temas abarcados por los convenios no ratificados y las recomendaciones (que, como se recordará, son cada año unos pocos, elegidos por el Consejo de Administración para ser objeto de información) sirven de base a la Comisión de Expertos para hacer un estudio general. Como se dijo en el capítulo anterior, los informes y estudios generales son sumamente útiles, porque a menudo ayudan a aclarar dudas con respecto al alcance o exigencias de algún instrumento, a veces sirven para preparar el camino a futuras ratificaciones y también es posible que hagan descubrir lagunas en el conjunto de normas internacionales del trabajo o casos en que las normas existentes requieren modificaciones. También revisten gran importancia para las organizaciones de trabajadores, ya que les presentan un panorama general con indicaciones sobre lo que está sucediendo en el mundo en torno a cada tema específico. No obstante en su Memoria de 1994, *Preservar los valores, promover el cambio*, el Director General de la OIT consideró que los estudios generales no eran verdaderos instrumentos de evaluación, tal como sería deseable que lo fuesen. Sus funciones deberían ser la de identificar los problemas de ratificación y de aplicación, y la de aportar soluciones.

La Comisión de Expertos examina igualmente la medida en que los gobiernos han cumplido con la obligación que les impone el artículo 19 de la Constitución de someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Las

conclusiones a que llega figuran en su informe y, del mismo modo que con los convenios ratificados, dan lugar a «observaciones» en los casos más graves de incumplimiento, o a solicitudes directas en los demás.

La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo

El informe de la Comisión de Expertos se somete a la Conferencia en cada una de sus reuniones anuales; es examinado y debatido entonces por una comisión tripartita especialmente constituida por la Conferencia para encargarse de la aplicación de los convenios y recomendaciones. Como es en esta fase del procedimiento de control de la OIT en la que los representantes de los sindicatos desempeñan lo que quizá sea su papel primordial, detengámonos un poco en las deliberaciones de esa comisión, llamada Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones y conocida usualmente por el nombre de Comisión de Normas.

La Comisión de Normas suele estar compuesta por más de ciento cincuenta miembros, pertenecientes a los tres grupos de delegados (gobiernos, empleadores y trabajadores), a los que se agregan consejeros técnicos de éstos; como esos grupos, por regla general, no forman en la comisión tres sectores con un número igual de integrantes cada uno, es necesario, por lo tanto, aplicar coeficientes de ponderación a los votos para que los tres sectores estén en igualdad de condiciones. La Comisión elige tradicionalmente a un miembro gubernamental como presidente y a un representante de los empleadores y otro de los trabajadores como vicepresidentes.

Todos los años, la Comisión empieza sus labores por un debate general, en el curso del cual pasa revista a varios grandes problemas relacionados con la ratificación y aplicación de las normas de la OIT y con el cumplimiento por los Estados Miembros, en general, de las obligaciones que les impone la Constitución de la OIT con respecto a esas normas. Como parte de este debate, también delibera acerca del estudio general de la Comisión de Expertos a que ya se aludió, es decir, el estudio basado en las memorias de los gobiernos acerca de lo que ocurre en sus países en las esferas de los convenios no ratificados y de las recomendaciones.

Después del debate general, la Comisión pasa a considerar los distintos casos. Cuando el informe de la Comisión de Expertos indica que un gobierno no cumple con sus obligaciones o no aplica enteramente un convenio ratificado, la Comisión de Normas suele invitarlo a intervenir en una de sus sesiones. El gobierno no está obligado, jurídicamente, a aceptar, pero pocos son los que no lo hacen. Algunos distribuyen declaraciones escritas, pero en muchos casos sus representantes se presentan personalmente. Si la Comisión no queda satisfecha con las explicaciones escritas, da al gobierno de que se trate la posibilidad de facilitar mayores informaciones de viva voz. Para sus representantes, no siempre es tarea fácil, aunque saben que la Comisión los escucha con actitud constructiva. En efecto, su finalidad no es censurar, sino obtener resultados. Los portavoces de los gobiernos por lo común explican franca-mente sus dificultades para aplicar tal o cual norma e indican lo que proyectan hacer para superarlas. El espectáculo del delegado de un país a quien un representante obrero del otro extremo del mundo interroga sobre la manera en que su gobierno aplica las normas internacionales del trabajo, y que responde con cortesía y franqueza, suele ser una especie de revelación para las personas que asisten por primera vez a una sesión de la Comisión. Los anales de la OIT muestran que esos inter-cambios de datos concretos, basados en las conclusiones técnicas de la Comisión de Expertos, estimulan el empeño por respetar más fielmente las normas.

La discusión de cada caso se halla resumida en los anexos al informe que la Comisión de Normas somete a la Conferencia. Además, en el informe general de esta Comisión se señalan especialmente a la aten-ción de la Conferencia los casos más graves de incumplimiento por ciertos gobiernos de su obligación de enviar memorias en virtud de los artículos 19, 22 y 23 de la Constitución o de la de dar cabal aplicación a los convenios que han ratificado. Cuando los gobiernos de que se trata proporcionan explicaciones acerca de sus dificultades, también éstas se reproducen brevemente en el informe general.

El informe de la Comisión de Normas se somete, como se ha dicho, a la Conferencia, que lo debate en una o varias de sus sesiones plenarias. Es una oportunidad de que disponen los delegados de los tres Grupos para destacar nuevamente determinados aspectos del trabajo de la Comisión. El informe, después de su adopción por la Conferencia, se despacha a los gobiernos, señalándoles especialmente las consideracio-nes que deben tener en cuenta al preparar sus futuras memorias a la OIT.

Asistencia a los Estados Miembros

Con esto acaba el examen del procedimiento normal establecido para vigilar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, procedimiento que se basa en gran parte en el supuesto de que los gobiernos actúan de buena fe, y en el cual ocupan un lugar considerable la persuasión y la publicidad. En los próximos capítulos hablaremos de los que suelen llamarse «los procedimientos especiales de control», que se pueden dividir en dos clases: *a)* los procedimientos de reclamación y queja previstos por la Constitución de la OIT y *b)* los órganos y métodos especiales para velar por la libertad sindical. Antes, sin embargo, tal vez valga la pena examinar algunas de las maneras prácticas en que la OIT trata de ayudar a los Estados Miembros que tropiezan con dificultades para aplicar las normas internacionales del trabajo; estos diferentes tipos de acción constituyen un complemento muy útil del mecanismo regular de control.

Los «contactos directos»

Acabamos de ver que el sistema de control habitual consiste esencialmente en un diálogo entre los Estados Miembros, por un lado, y los órganos de control, por otro. Las indicaciones dadas por los gobiernos en sus memorias llevan a la Comisión de Expertos a hacer comentarios, que se debaten en la comisión competente de la Conferencia y a los cuales los gobiernos pueden contestar en sus memorias siguientes. Y el diálogo continúa.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que a veces, después de varios años de diálogo, no se ha llegado a los resultados que se esperaban. En ciertos casos, el gobierno puede rechazar, año tras año, la deducción que hacen los expertos del efecto que producen sus leyes o de la situación concreta reinante en el país. En otros casos, el gobierno puede refutar la interpretación que dan los expertos a un convenio o la concordancia o discordancia entre lo vigente en el país y el convenio. Pero lo que ocurre con mayor frecuencia es que, sin poner siquiera en entredicho las opiniones de los expertos, el gobierno no toma medidas para rectificar las fallas, de modo que año tras año los órganos de control tienen que repetir sus observaciones en vano.

Estos episodios que crearon situaciones sin salida igualmente penosas para todos los interesados, llevaron en 1968 a la Comisión de Expertos a proponer que se establecieran relaciones más directas entre el gobierno interesado y un representante del Director General de la OIT. Y desde 1969 está funcionando un procedimiento establecido a esos efectos. Los resultados logrados con este tipo de gestiones, que evidentemente sólo pueden realizarse con el pleno consentimiento del gobierno interesado, han sido positivos en varios países.

Los «contactos directos» consisten en conversaciones personales, en el país mismo, entre el representante de la OIT destacado para el caso y representantes del gobierno con la experiencia, las responsabilidades y el grado de autoridad necesarios para poder hablar de las discrepancias observadas o de las dificultades existentes. Otro principio más, suscrito por la Comisión de Expertos y ya aplicado en la práctica, es que también deben tener un papel las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a las que se debe mantener al corriente de los temas tratados y pedirles su opinión. En el curso de la discusión que se celebra en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, las organizaciones de trabajadores también tienen la posibilidad de proponer la celebración de contactos directos con determinado gobierno.

Ciclos de estudio y otros tipos de formación

Cabe mencionar también otros medios de acción, de índole educativa y de interés directo en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo. Desde 1964 han venido organizándose ciclos regionales de estudio sobre las normas laborales nacionales e internacionales. Los ciclos tienen lugar todos los años, o cada dos años, en distintos lugares del mundo, y están destinados a los funcionarios públicos de alta jerarquía que tienen a su cargo los asuntos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución de la OIT en materia de convenios y recomendaciones. Este sistema ha resultado muy útil para informar a esas personas, a fin de que pudieran desempeñar mejor su cometido en ese terreno. Es de señalar que desde 1968 se han organizado cursillos sobre las normas de la OIT inmediatamente antes de algunas reuniones de las conferencias generales o regionales de la Organización. Su propósito es familiarizar a los representantes sindicales que asisten a tales reuniones, y más particularmente a quienes

participan por primera vez en un debate referente a las normas, con los órganos que se ocupan de ellas y con sus procedimientos, a fin de que puedan representar un papel firme y constructivo en las deliberaciones.

Más recientemente se han organizado asimismo ciclos de estudio a nivel regional, subregional y nacional. Además, se conceden becas de formación en la sede de la OIT en Ginebra. Por otra parte, la OIT imparte varios cursos con diversos temas: los objetivos de la OIT, su estructura, el tripartismo en la práctica, los procedimientos de adopción y el contenido de las normas internacionales del trabajo, empleo y desarrollo, las actividades de las empresas multinacionales, la educación obrera, la cooperación técnica, etc. El objetivo de estos cursos consiste en dar a los sindicalistas las informaciones y orientaciones que les permitirán participar de modo eficaz en las actividades de la OIT, particularmente en lo concerniente a las normas internacionales del trabajo.

Especialistas en normas

En la mayor parte de los equipos multidisciplinarios hay especialistas en normas. En especial, la tarea de estos funcionarios de la OIT es la de ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones constitucionales respecto de las normas internacionales del trabajo. Para ello, se dirigen a los países de que se trate y organizan seminarios nacionales o regionales sobre el tema. En ocasiones, se les solicita asegurar los contactos directos ya mencionados.

Política de asociación activa

Esta política tiene por objeto acercar la OIT a sus mandantes y, de tal modo, mejorar la calidad de las prestaciones suministradas a los Estados Miembros. Asimismo, permite determinar en el terreno mismo los objetivos por país. La selección de prioridades con el apoyo técnico de los equipos multidisciplinarios está a cargo de los directores de oficinas de área. La OIT, por intermedio de los equipos multidisciplinarios, establece programas que toman en cuenta las particularidades de cada país y las necesidades de los mandantes tripartitos. Esta política presupone una estrecha colaboración entre los directores de las oficinas de área, los equipos multidisciplinarios y los departamentos técnicos de la

sede. Las oficinas regionales tienen la misión de suministrar asistencia a las oficinas de área y a los equipos multidisciplinarios, así como la de determinar las prioridades regionales. Los directores de oficinas regionales supervisan las actividades de las oficinas de área y de los equipos multidisciplinarios. La formulación de objetivos para cada país se efectúa luego de consultas, entrevistas en las que participan los representantes de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. De tal modo se determina un programa de actividades, aplicado y seguido en colaboración con estos últimos. Esta política ha permitido una mejor aplicación del principio del tripartismo.

Hasta el presente, existen 15 equipos multidisciplinarios distribuidos en todo el mundo que suministran servicios consultivos en diferentes aspectos y asistencia técnica para la aplicación de programas de cooperación técnica.

El conocimiento de las prioridades de cada país permite responder mejor a sus necesidades. La proximidad con los funcionarios nacionales, los dirigentes sindicales y los responsables patronales crea lazos de mutua confianza y permite una mejor comprensión de los problemas sociales de los países. Esta política tiene por objeto volver a centrar la actividad de la Organización en su mandato de hacer triunfar la justicia social, vencer la pobreza y promover el empleo.

Cooperación técnica

No están de más unas palabras sobre la correlación entre las actividades normativas de la OIT y las actividades prácticas – de cooperación técnica – en diversos países. Las labores de cooperación técnica se han extendido considerablemente en los últimos treinta años. Al mismo tiempo, pudo observarse una tendencia paralela igualmente notable: el consenso reinante en toda la Organización en cuanto a la necesidad de que las actividades prácticas y las normativas estuviesen armoniosamente coordinadas, si se quería que ambas pudieran desarrollarse como es debido y llegaran a constituir dos tipos de acción interdependiente que se reforzaran mutuamente.

Dentro de la Oficina Internacional del Trabajo existen procedimientos bien arraigados para establecer la necesaria coordinación. Los expertos enviados a prestar su colaboración técnica a un país reciben instrucciones escritas y verbales para que se enteren lo más perfectamente posible

de la situación en cuanto a la ratificación y aplicación de normas, y particularmente a aquellas, ratificadas o no, que regulen la materia de su especialidad y, por tanto, de su trabajo. Si el país ha ratificado determinado convenio, el experto, en principio, no puede recomendar medidas que contradigan sus disposiciones. Incluso sin que haya habido ratificación, debe tener en cuenta las normas sobre los derechos humanos fundamentales, como las relativas a la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Conforme a las mismas instrucciones, el informe final sobre un proyecto – en cuya preparación colaboran todos los servicios competentes de la Oficina – debe señalar sus posibles repercusiones en el ámbito de la reglamentación y control internacionales, y en particular las medidas que puedan necesitarse para rectificar fallas.

Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sabe perfectamente que es preciso vincular las normas y la cooperación técnica. Por eso, en sus informes anuales destaca de vez en cuando casos precisos en que, a su juicio, podría facilitarse la aplicación de los convenios ratificados prestando al país colaboración técnica, y esos casos se señalan después a los departamentos técnicos competentes de la Oficina.

Nota

¹ En realidad, ya se había dado un primer paso en 1906, como se explicó en el capítulo 1, cuando una conferencia diplomática celebrada en Berna adoptó dos convenios, de los cuales uno prohibía el trabajo nocturno de las mujeres en la industria y el otro el uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas.

Temas de discusión

1. ¿En qué consiste el control periódico de la OIT?
2. Explique el papel de las organizaciones de trabajadores en las diferentes etapas del control periódico.
3. ¿Aprovecha su sindicato la posibilidad de formular observaciones sobre el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en su país? Presente algunos casos recientes.
4. Comente la asistencia de la OIT a los Estados Miembros en materia de normas internacionales del trabajo y la posibilidad que tienen los trabajadores de participar en sus diversas formas.
5. Explique el sentido práctico del párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Ejercicios en grupo

Constituyan tres grupos que representen, respectivamente, a los miembros gubernamentales, trabajadores y empleadores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia, y procuren debatir un tema relativo al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Pototsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 100-112.

K.T. Samson: «El sistema de control de la OIT: su evolución en el último decenio», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 99, núm. 1, enero-marzo de 1980.

Nicolas Valticos: *Derecho internacional del trabajo*. Madrid, Tecnos, 1977.

Capítulo 7

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: 3) Reclamaciones y quejas

La OIT se apoya primordialmente en los procedimientos regulares descritos en el capítulo 6 para vigilar la aplicación de los convenios y recomendaciones. No obstante, la Constitución de la OIT prevé también dos procedimientos para examinar las denuncias precisas de que algún país no cumple debidamente lo dispuesto por un convenio ratificado, o, en otras palabras, el procedimiento de reclamación y el procedimiento de quejas.

Reclamaciones

El procedimiento de reclamación está regido por los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, así como por un reglamento adoptado por el Consejo de Administración. Fundamentalmente, el procedimiento funciona de la manera siguiente: cualquier organización de empleadores o de trabajadores, ya sea nacional o internacional, puede dirigir a la OIT una reclamación si, a su juicio, un Estado Miembro está en falta por no hacer observar dentro de su jurisdicción alguna disposición de uno de los convenios que ha ratificado; el Consejo de Administración puede comunicar esta reclamación al gobierno interesado para que la comente si lo desea. Si dentro de un plazo prudencial el Consejo no recibe comentarios, o si los que recibe no le parecen satisfactorios, puede hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida. Cuando así sucede, también indica en sus conclusiones qué aspectos, entre los mencionados en la reclamación, considera resueltos o, por el contrario, considera que exigen nuevas medidas o aclaraciones. En la práctica, el examen de las reclamaciones se encomienda a una comisión integrada por tres miembros del Consejo de Administración (elegidos entre los miembros que representan, respectivamente, a gobiernos, empleadores y trabajadores), que eleva informe al Consejo.

Quejas

La Constitución de la OIT, en sus artículos 26 a 29 y 31 a 34, también prevé un procedimiento mucho más complejo para examinar quejas o protestas. Conforme a este procedimiento, cualquier Estado Miembro puede presentar a la OIT una queja contra otro Miembro si piensa que éste no ha tomado medidas para cumplir de hecho un convenio que ambos hayan ratificado. El Consejo de Administración puede poner en marcha el mismo procedimiento, por iniciativa propia o porque ha recibido una queja de un delegado (gubernamental, empresarial u obrero) ante la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Consejo, cuando ha recibido una queja, puede nombrar una comisión de encuesta para que la examine. Las comisiones de esta índole están integradas por tres personas eminentes designadas en su calidad personal. La naturaleza casi judicial de su trabajo y la total independencia con que podrán actuar están reflejadas en el hecho de que deben hacer una declaración solemne, comprometiéndose a «ejercer sus funciones y atribuciones con honor y abnegación, completa imparcialidad y en toda conciencia». Además, la Constitución dispone que todos los Miembros, los concierna o no directamente la queja, deben poner a disposición de la comisión todas las informaciones relacionadas con el objeto de dicha queja que tengan en su poder. La comisión, después de examinar detenidamente el caso, debe exponer en un informe el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos que permitan determinar la esencia del litigio, así como recomendaciones sobre lo que debiera hacerse para atender a la queja. Aparte estas disposiciones, no hay reglas estrictas que impongan a la comisión de encuesta un procedimiento dado; pueden determinarlo ellas mismas ateniéndose a las disposiciones pertinentes de la Constitución de la OIT y a las directrices generales fijadas por el Consejo de Administración. Los casos examinados han sido en su mayor parte tan espinosos y controvertidos que, si el Consejo de Administración les hubiera dictado normas rígidas, habría sido difícil, si no imposible, que una comisión de encuesta llegase a resultados positivos. El Consejo ha reconocido que las comisiones de encuesta deberían no sólo examinar todas las informaciones que les sometan las partes o terceros en apoyo de estas últimas, sino también hacer por sí mismas todo lo necesario para conseguir informaciones completas y objetivas sobre los asuntos en causa.

Las comisiones de encuesta examinan con detenimiento todas las cuestiones de hecho y de derecho, piden a las partes declaraciones verbales

y pruebas escritas, envían invitaciones para que presenten comunicaciones análogas a los países limítrofes de las naciones o territorios implicados en la queja o ligados con ellos por importantes relaciones comerciales, así como a diversas organizaciones no gubernamentales (y en particular a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores), y toman testimonio a testigos, algunos de los cuales comparecen por iniciativa de la comisión, mientras que otros lo hacen a solicitud de parte. En la gran mayoría de los casos, las comisiones completan las audiencias con investigaciones en el país mismo.

Una vez presentado el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a cada uno de los gobiernos interesados en la queja, es publicado. Se da entonces un plazo de tres meses a dichos gobiernos para indicar si aceptan o no las recomendaciones de la comisión. En caso de que alguno de ellos no las acepte, puede someter la queja a la Corte Internacional de Justicia, que a su vez puede confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones de la comisión, siendo su decisión inapelable. Hasta ahora ningún gobierno ha apelado ante la Corte Internacional.

Por último, hay un aspecto del procedimiento que cabe mencionar: las comisiones de encuesta acompañan sus recomendaciones con una solicitud a los gobiernos interesados de que faciliten indicaciones, en sus memorias periódicas a la OIT, sobre las medidas que hayan tomado para dar efecto a las recomendaciones del caso. Así se establece un nexo entre el procedimiento especial de queja y el procedimiento normal de control, con lo cual la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia sobre Aplicación de Convenios y Recomendaciones pueden examinar a intervalos regulares las medidas tomadas y los progresos realizados por los gobiernos a este respecto.

Utilidad de los procedimientos de reclamaciones y de quejas

Durante largo tiempo se utilizaron muy poco los procedimientos de reclamación y de quejas. Sin embargo, desde hace algunos años ha habido un aumento sensible del número de casos. Conviene señalar que, la mayor parte de las veces, el mecanismo normal de control basado en el examen de las memorias por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia responde a las necesidades.

En el capítulo anterior vimos cuán importante es el papel que pueden desempeñar allí las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tanto al hacer comentarios sobre las memorias de los gobiernos como al participar en el trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas. En conjunto, esas organizaciones deben de haber juzgado preferible participar activamente de esa manera en el proceso de control que utilizar procedimientos constitucionales más formales. En cuanto a los gobiernos, puede concebirse que se abstengan de presentar quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución, tanto por el carácter hostil que podría atribuirse a tal iniciativa como, a la vez, por el riesgo de que tales quejas susciten contraprotestas en represalia.

No obstante, tienen que existir procedimientos excepcionales del tipo de los descritos, porque sirven de último recurso cuando se ha comprobado que el mecanismo de control ordinario no basta y que se necesita un examen más a fondo. Es incluso indispensable, cuando surgen desavenencias graves sobre la aplicación de convenios ratificados (las más de las veces los relativos a los derechos humanos fundamentales, y a veces a causa de tensiones políticas), que la OIT disponga de procedimientos que ofrezcan garantías de examen imparcial y minucioso. Ellos pueden inspirar a las partes interesadas la confianza necesaria para que se avengan a colaborar de lleno en el procedimiento y acepten las conclusiones que surjan del examen.

Estudios e investigaciones especiales

Hemos expuesto los sistemas previstos para que la OIT reciba y examine las denuncias de incumplimiento de los convenios ratificados, y en el capítulo siguiente describiremos los procedimientos para atender a las denuncias de infracción de los derechos sindicales. Pero, además, en momentos diversos se han emprendido estudios especiales (llamados a veces *«ad hoc»*, o sea *«para el caso»*), de alcance general o circunscritos a un país, con objeto de aclarar situaciones que daban lugar a controversias y, con las normas de la OIT como base, preparar el terreno para otras medidas, ayudando a los gobiernos a considerar y resolver problemas sociales de actualidad. Esos estudios se han referido casi siempre al trabajo forzoso o a la libertad sindical.

Entre los estudios de alcance general merecen mención especial los efectuados en 1951 por el Comité Especial del Trabajo Forzoso, creado

conjuntamente con las Naciones Unidas, y en 1959 por un comité homónimo de la OIT. Sus investigaciones sobre el trabajo forzoso contribuyeron a modificar de manera radical la política y los hábitos en un número apreciable de países, y también llevaron a la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1957, del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105). En lo que concierne a la libertad sindical, un comité compuesto de personalidades independientes, bajo la presidencia de lord MacNair, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia, llevó a cabo en 1955-1956 un importante estudio sobre el grado en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores actuaban sin dominación o control del gobierno.

También se han realizado varios estudios o investigaciones sobre la situación en determinado país. Citaremos un solo ejemplo. En 1967, el Consejo de Administración creó un grupo de estudio, formado por tres personalidades independientes, para que examinara la situación laboral y sindical en España. Su creación había sido solicitada por el Gobierno de España que en aquel entonces no había ratificado los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical. En julio de 1969, el grupo de estudio sometió su informe final, con una descripción detallada y una evaluación de la situación. Este informe constituyó un elemento importante en las discusiones y la evolución posteriores, evolución que condujo en la primavera de 1977 a la adopción de una nueva ley sindical, que da vigencia en gran parte a las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98, y a la ratificación de estos dos Convenios por España.

En épocas más recientes se realizaron estudios especiales acerca de la situación sindical y las relaciones laborales en ciertos países de Europa, para dar efecto a resoluciones adoptadas por la Conferencia Regional Europea. Estos estudios, que estuvieron a cargo de funcionarios de la OIT, se sometieron a un grupo de trabajo tripartito del Consejo de Administración, y luego al Consejo mismo. Entre 1984 y 1986 se llevaron a cabo y se publicaron cinco estudios en total, concernientes a Austria, España, Hungría, Noruega y Yugoslavia. Tales estudios pueden favorecer un mejor conocimiento de las normas y poner de manifiesto los medios más apropiados para aplicarlas.

Temas de discusión

1. Indique las posibilidades de que disponen las organizaciones de trabajadores para participar en los procedimientos de reclamaciones y quejas.
2. ¿Ya ha presentado alguna reclamación su organización sindical ? ¿El delegado de los trabajadores de su país ante la Conferencia Internacional del Trabajo ya ha presentado alguna queja?
3. A su parecer, ¿qué provecho pueden sacar los sindicatos de los procedimientos de reclamaciones y quejas?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 112-120 y 139-150.

OIT: *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.

Capítulo 8

Procedimientos básicos relativos a la protección de la libertad sindical y otros derechos sindicales

La **vigencia de la libertad sindical** confiere a los trabajadores el derecho de constituir sus propios sindicatos u organizaciones y de adherirse a ellos en forma voluntaria, y garantiza que esas organizaciones estarán en condiciones de actuar sin ninguna injerencia por parte de las autoridades públicas.

Los derechos sindicales, inseparables de los demás derechos humanos, representan la suma de todos los derechos y libertades imprescindibles para que puedan existir y funcionar eficazmente sindicatos democráticos que estén en condiciones de defender y promover los intereses de los trabajadores.

La libertad sindical reviste singular importancia entre los derechos y libertades fundamentales de la persona humana que competen a la OIT. La posibilidad de ejercer el derecho de asociación es una condición previa para progresar hacia la justicia social; permite a los trabajadores manifestar sus aspiraciones; los coloca en mejores condiciones en las negociaciones colectivas al restablecer el equilibrio de fuerzas entre las partes; es un contrapeso benéfico del poder del Estado, pues da al mundo obrero la posibilidad de participar en la elaboración y ejecución de la política económica y social, y además, aunque no en último término, es indispensable para el buen funcionamiento de una organización como la OIT, basada en el tripartismo, es decir, en la colaboración en pie de igualdad entre trabajadores, empleadores y gobiernos. La libertad sindical, además de figurar entre los principios fundamentales consagrados por el Preámbulo de la Constitución de la OIT y de haber sido reafirmada junto con el principio de la libertad de expresión en la Declaración de Filadelfia, es una de las cuestiones que más se destacan

en numerosos instrumentos, declaraciones y resoluciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. En capítulos anteriores examinamos la historia del proceso de fijación de normas y detallamos, asimismo, lo que disponen el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que siguen siendo los dos convenios más importantes de la OIT en la esfera de los derechos sindicales.

Después de su adopción, los Convenios núms. 87 y 98 han sido reforzados por varios instrumentos más de la Conferencia, relativos a los derechos sindicales y a diversos aspectos de las relaciones obrero-patronales.

La Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), preconiza la adopción de medidas apropiadas para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida.

En 1971 fueron adoptados el Convenio (núm. 135) y la Recomendación (núm. 143) sobre los representantes de los trabajadores, relativos a la protección y facilidades que deben otorgarse a éstos en las empresas: se quiso así proteger a éstos contra todo acto de que pudieran ser víctimas a raíz de la función que ejercen o de su actividad o afiliación sindicales, y al mismo tiempo hacerles otorgar facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

En 1975 se adoptaron el Convenio (núm. 141) y la Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales. Los Estados que ratifican el Convenio núm. 141 se comprometen a facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio eficaz de asegurar la participación de estos trabajadores en el desarrollo económico y social y en los beneficios resultantes.

El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), al que se aludió reiteradamente en el capítulo 5, hace hincapié en que las organizaciones de trabajadores y de empleadores que tomen parte en las consultas previstas deben gozar de libertad sindical.

El Convenio (núm. 151) y la Recomendación (núm. 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, adoptados en 1978, tienen la finalidad de proteger el derecho de los empleados públicos a la sindicación y de promover su participación en la determinación de sus condiciones de empleo.

Los últimos instrumentos adoptados por la Conferencia en materia de relaciones de trabajo son el Convenio (núm. 154) y la Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981, con los que se trata de promover la expansión de la negociación colectiva.

También cabe mencionar la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1970, que enumera las libertades civiles esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales, a saber: el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; la libertad de opinión y de expresión; el derecho de reunión; el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

En 1987, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre el cuadragésimo aniversario de la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). En esa resolución se exhorta a los Estados Miembros que todavía no hayan ratificado ese Convenio a hacer todo lo posible por ratificarlo; además, se pide a los gobiernos de todos los Estados Miembros que tomen todas las medidas necesarias para la plena aplicación del Convenio.

La importancia decisiva que la OIT atribuye al respeto de los principios y garantías de libertad sindical llevó a establecer procedimientos especiales para el examen de las quejas referentes a infracciones de los derechos sindicales. Dedicaremos el resto de este capítulo a los orígenes, funcionamiento y resultados de tales procedimientos. Una advertencia preliminar es necesaria, sin embargo. Hay que tener presentes dos consideraciones: la primera es que los procedimientos especiales en materia de libertad sindical completan, pero no reemplazan, el procedimiento de control regular y permanente descrito en el capítulo 6 y los procedimientos especiales de reclamación y queja examinados en el capítulo 7. La segunda consideración es que los procedimientos que vamos a examinar ahora pueden ponerse en marcha incluso contra gobiernos que no hayan ratificado los convenios de la OIT sobre la libertad sindical.

Esta característica merece algunas explicaciones si se quiere comprender por qué se considera procedente permitir que se desarrolle una acción litigiosa a propósito del incumplimiento por los gobiernos de principios establecidos en convenios que no han ratificado, es decir, con respecto a los cuales no han contraído ninguna obligación formal.

A este respecto, hay que señalar que los métodos especiales de protección de la libertad sindical establecidos por la OIT – como consecuencia de un acuerdo formal con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas – datan de hace mucho tiempo, pues se adoptaron en 1950, o sea en una época en que no se sabía hasta qué punto los convenios referentes a la libertad sindical adoptados en los dos años anteriores serían efectivamente ratificados por los Estados Miembros y quedarían, pues, abarcados por los procedimientos regulares de control aplicados a los convenios ratificados. Se necesitaba, por lo tanto, un sistema al que pudiera recurrirse aunque el Estado objeto de una reclamación no hubiese ratificado alguno de los convenios pertinentes. Además, el ingreso de un Estado en la OIT está sujeto a la condición de que acepte las obligaciones de la Constitución de la OIT, la cual, como ya se puntualizó, afirma el principio de la libertad sindical. En 1995, la Cuarta Conferencia Regional Europea de la OIT reiteró que éste era uno de los objetivos incorporados en la Constitución de la OIT y que, por consiguiente, debería ser observado por los Estados Miembros, en razón de su adhesión a la Organización.

Los órganos creados como resultado del referido acuerdo entre la OIT y las Naciones Unidas son dos: la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical fue creada en 1950. Sus integrantes son personalidades independientes de primerísimo plano, nombradas por el Consejo de Administración para que examinen las quejas acerca de presuntas infracciones de los derechos sindicales. Para cumplir su cometido, la Comisión trabaja generalmente en grupos de tres personas. Su función

esencial es averiguar los hechos, pero también está facultada para examinar con el gobierno interesado los problemas de que ha tomado conocimiento, a fin de encontrarles solución de común acuerdo. Sólo admite las denuncias presentadas por un gobierno o por una organización de empleadores o de trabajadores; la organización debe ser una central nacional con interés directo en el asunto, una organización internacional con estatuto consultivo ante la OIT, o alguna otra agrupación internacional de empleadores o de trabajadores si los alegatos atañen directamente a sus organizaciones afiliadas.

Existen disposiciones especiales, convenidas entre el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Consejo de Administración de la OIT, que determinan de qué modo se tratan las quejas relativas a una infracción de los derechos sindicales recibidas por las Naciones Unidas. Si se refieren a un Estado Miembro de la OIT, el Consejo Económico y Social las transmite a la OIT, y el Consejo de Administración considera entonces si corresponde someterlas a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Si la queja – ya sea recibida por la OIT o por las Naciones Unidas – es contra un país que pertenece a las Naciones Unidas pero no es miembro de la OIT, corresponde al Consejo Económico y Social decidir el curso de acción que corresponda, que puede consistir en solicitar el asentimiento del gobierno interesado para que el caso se someta a la Comisión o en cualquier otra medida.

Aquí surge un interesante aspecto procesal en lo que concierne a las funciones de la Comisión. En principio, no se le puede someter ningún caso para investigación a menos que el gobierno interesado esté de acuerdo. Sólo se pueden hacer excepciones a esta regla cuando el gobierno ha ratificado los convenios pertinentes sobre la libertad sindical, y en ese caso la Comisión pasa a ser una comisión de encuesta designada conforme al artículo 26 de la Constitución de la OIT. Durante varios años, la necesidad de obtener el asentimiento del gobierno interesado para poder encomendar el caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación paralizó gravemente todo el procedimiento. Los primeros gobiernos a los que se solicitó su acuerdo lo negaron. En 1964 se sometió el primer caso a la Comisión, con el acuerdo del Gobierno del Japón. La Comisión ha examinado seis casos, que se referían a Japón (1964-1966), Grecia (1965-1966), Lesotho (1973-1975), Chile (1974-1975), Estados Unidos (Puerto Rico, 1979-1981) y Sudáfrica (1991).

El caso de Chile es un buen ejemplo de la forma en que la Comisión desempeña sus funciones. En octubre de 1974, la Comisión celebró

varias sesiones en Ginebra y oyó a los testigos propuestos por las principales organizaciones autoras de la denuncia (las tres grandes internacionales de trabajadores) y por el Gobierno. En noviembre y diciembre del mismo año sus integrantes fueron a Chile, después de haber hecho las gestiones del caso para que se les concedieran las facilidades necesarias (por ejemplo, posibilidad de hablar libremente, y sin testigos, con cualquier persona que quisiera ser oída por la Comisión, así como garantía de que en ningún caso se sancionaría por ello a las personas que se hubieran presentado). La Comisión acudió a diversas regiones de Chile y a cierto número de empresas. Entrevistó a las autoridades, a distintas personalidades, a numerosos dirigentes sindicales (algunos de los cuales estaban presos), a empleadores y representantes de los empleadores y a trabajadores que habían sido despedidos, así como a profesores, abogados y eclesiásticos. Antes de salir de Chile comunicó al Gobierno algunas conclusiones preliminares a que había llegado y formuló ciertas recomendaciones. La Comisión redactó su informe final durante los meses de abril y mayo de 1975, tratando en él no sólo cuestiones sindicales, sino también el tema de los derechos humanos y las libertades civiles, que tienen repercusiones directas sobre el ejercicio efectivo de los derechos sindicales. En el Consejo de Administración, en mayo de 1975, el representante del Gobierno de Chile, si bien formuló ciertas observaciones sobre el informe, declaró que su Gobierno aceptaba las recomendaciones de la Comisión. El Consejo de Administración rogó al Gobierno que les diera efecto, y ha solicitado en repetidas ocasiones al Gobierno que lo informara detalladamente de las medidas tomadas para aplicarlas; los informes son examinados por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y por el propio Consejo.

El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración

El Comité de Libertad Sindical se creó por una decisión del Consejo de Administración tomada en 1951. En sus comienzos sólo se le pedía que efectuara un examen preliminar de las quejas y determinara si tenían suficiente fundamento para justificar su traslado a la Comisión de Investigación y de Conciliación. En la práctica, sin embargo, su cometido iba a tomar un cariz muy distinto: como era difícil someter los casos a dicha Comisión, el Comité se transformó pronto en un

órgano que examina los casos a fondo y somete sus conclusiones al Consejo de Administración.

El Comité está compuesto, además de un presidente independiente, por nueve personas nombradas por el Consejo de Administración entre sus propios miembros, a razón de tres por cada Grupo. Celebra sus sesiones en Ginebra tres veces por año. Sus funciones son de naturaleza casi judicial y su procedimiento se ajusta a los principios básicos aplicados en las actuaciones de los tribunales. Las quejas deben ser sometidas sea por organizaciones de trabajadores o de empleadores, sea por gobiernos, y, como se recordará, pueden presentarse contra un gobierno que no haya ratificado los convenios referentes a la libertad sindical. Cuando se recibe una denuncia de ese tipo, se la comunica al gobierno interesado para que formule sus observaciones, y se fija a la organización «querellante» cierto plazo para que facilite más informaciones, las cuales se envían también al gobierno. En ciertos casos, el Comité decide que debe comunicarse a los querellantes la esencia de la contestación del gobierno, para que puedan comentarla, y posteriormente se envían los comentarios al gobierno para que tenga a su vez oportunidad de responder. Si el gobierno demora en despachar sus observaciones, el Comité le dirige un llamamiento especial y, más adelante, con motivo de la Conferencia Internacional del Trabajo, el presidente del Comité discute con los delegados del gobierno las razones de la demora. Suponiendo que algún gobierno persista en no responder, el Comité eleva un informe sobre el fondo del asunto, y se da entonces mayor publicidad a la queja, a las decisiones del Consejo de Administración y a la actitud negativa del gobierno. En la práctica, sin embargo, rara vez es necesario recurrir a semejantes medidas.

Una vez en poder de toda esta documentación, el Comité examina los argumentos de las partes y formula sus conclusiones, que pueden consistir en considerar inadmisible la queja, en desestimarla en su totalidad o en parte, en declarar que no requiere examen más detenido o en señalar que ha comprobado una violación de la libertad sindical, en cuyo caso llama la atención del gobierno interesado sobre los principios y normas relativos a la libertad sindical que han sido infringidos, recomendando al mismo tiempo las medidas que deberían tomarse para rectificar la situación. El Comité adopta sus decisiones por unanimidad. Antes de esta fase, el Comité, o en casos particularmente urgentes o graves el Director General con la aprobación del presidente del Comité, puede solicitar al gobierno interesado que autorice a un representante

del Director General a examinar en su territorio los hechos y circunstancias de que trata la queja, con objeto de poder presentar datos objetivos al Comité, que a su vez podrá basarse en ellos para establecer sus conclusiones o recomendaciones. Este procedimiento de «contactos directos», que ya se ha utilizado con éxito en varios casos, se parece mucho al que se describió en el capítulo 6.

Cuando el Comité de Libertad Sindical ha llegado a conclusiones sobre una queja, el asunto no está necesariamente terminado. Si ha quedado establecido que hubo violación de los derechos sindicales, el Consejo de Administración puede rogar al gobierno interesado que rectifique la situación y que informe, dentro de un plazo determinado, sobre las medidas que haya tomado. Más aún: si el gobierno de que se trata es uno de los que han ratificado los convenios referentes a la libertad sindical, el asunto se transmite a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para que siga examinando su curso conforme al procedimiento periódico de control.

Creado en 1951, el Comité ha tomado conocimiento de más de 1900 casos en relación con muy diversas situaciones de hecho y de derecho y se ha pronunciado sobre denuncias de infracción de los derechos sindicales en todas las partes del mundo y en todos los tipos de sociedad. Entre los asuntos que se han sometido frecuentemente al Comité figuran todos los aspectos de la constitución de organizaciones y del derecho a afiliarse a ellas, la elección y destitución de dirigentes sindicales, la no injerencia en la administración y actividades del sindicato, la disolución o suspensión de organizaciones, los actos de discriminación antisindical en el empleo, el derecho de negociación colectiva, el derecho de huelga, la prohibición de reuniones y manifestaciones sindicales, y los actos contra la libertad o la vida de sindicalistas. Es imposible examinar en unas pocas páginas todos los principios que ha ido estableciendo el Comité al respecto, por lo cual nos concentraremos en tres problemas, en parte porque son importantes y en parte porque son de los que surgen más a menudo entre el público: el derecho de huelga, las prácticas de seguridad sindical (como las cláusulas de afiliación obligatoria (*closed-shop*) y otras semejantes) y la relación entre derechos sindicales y libertades civiles.

El derecho de huelga

Aunque hay gente que supone erróneamente lo contrario, ningún convenio o recomendación internacional del trabajo contiene una disposición que reconozca expresamente el derecho de huelga o que delimite las condiciones en que puede ejercerse. No obstante, entre las quejas que con más frecuencia se someten al Comité están las que invocan el derecho de huelga. En esos casos, el Comité ha señalado que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales por los cuales los trabajadores y sus organizaciones pueden promover y defender sus intereses profesionales, que es un derecho generalmente reconocido y que las quejas referentes a él no están fuera de la competencia de Comité en la medida en que atañen al ejercicio de los derechos sindicales.

El Comité, al tiempo que ha afirmado el derecho de huelga, ha reconocido que era lícito imponer ciertas limitaciones momentáneas a su ejercicio. El derecho de huelga puede ser objeto de restricciones o de prohibiciones para los funcionarios que ejercen la autoridad en nombre del Estado y para los trabajadores que suministran servicios esenciales en el sentido estricto del término. Se trata de servicios cuya interrupción pondría en peligro, en el conjunto o en una parte de la población, la vida, la seguridad o la salud de una persona. Los servicios de lucha contra incendios, por ejemplo, pueden considerarse como esenciales en sentido estricto. Esta noción depende ampliamente de las condiciones específicas de cada país.

No obstante, puede ampliarse el campo de aplicación de la prohibición o de la restricción en caso de crisis nacional aguda (insurrecciones, catástrofes naturales) por una duración limitada, o cuando las circunstancias justifiquen la transformación de un servicio no esencial en uno esencial, en el sentido estricto del término. Así ocurre con el transporte marítimo, cuya interrupción dificultaría la vida de una población insular. En tal caso, podría instituirse un servicio mínimo.

La restricción puede consistir en la obligación de dar preaviso de huelga a las autoridades o de agotar todos los procedimientos de negociación, de conciliación y de arbitraje antes de comenzar una huelga. Asimismo, puede admitirse la prohibición de huelgas cuando éstas constituyan violaciones de un convenio colectivo. Sin embargo, las prohibiciones o restricciones mencionadas deben estar acompañadas de garantías para salvaguardar plenamente los intereses de los trabajadores. Estas garantías deberían consistir en procedimientos de conciliación y de arbitraje

apropiados, imparciales y rápidos, en las diferentes etapas en las que las partes puedan participar; las sentencias de arbitraje deberían tener carácter obligatorio para todas las partes y se las debería ejecutar con prontitud.

También ha considerado normales el Comité las restricciones a las huelgas en ciertas profesiones o servicios cuando se imponen para hacer respetar las disposiciones legales en materia de seguridad.

En cambio, cuando la legislación, en épocas normales, impone directa o indirectamente una prohibición absoluta de las huelgas en todas las esferas de actividad, el Comité ha declarado que esa prohibición puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de los sindicatos, lo que no concuerda con los principios generalmente reconocidos en materia de libertad sindical.

En lo que respecta al desenvolvimiento de la huelga, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que el reemplazo de huelguistas, en caso de huelga legítima, es contrario al derecho de huelga y constituye una violación de los principios sindicales.

En cuanto a las sanciones, en caso de huelga legítima, el recurso a medidas de extrema gravedad como el despido de trabajadores por participación en la huelga y la negativa a volverlos a contratar implican graves riesgos de abuso y constituyen una violación de la libertad sindical.

Cláusulas y prácticas de garantía sindical

En lo que respecta a las cláusulas o prácticas de sindicación o afiliación obligatoria (también llamadas de «exclusividad sindical»), de contratación condicional, sujeta a sindicación ulterior y de contratación preferente de trabajadores sindicados, hay que señalar que la Conferencia Internacional del Trabajo, cuando adoptó el Convenio núm. 98, especificó que no cabía interpretar el instrumento como si autorizara o prohibiera las cláusulas de garantía sindical, pues esa cuestión debía ser resuelta de conformidad con la práctica nacional. Esta aclaración es de particular importancia para los países en los que se practica el pluralismo sindical. Se infiere del principio establecido por la Conferencia que ningún Estado está en modo alguno obligado por el Convenio a reconocer o tolerar las cláusulas de garantía sindical, pero también que, si en un país dado la ley acepta tales cláusulas, o si éstas se admiten en la práctica, nada impide a ese país ratificar y aplicar el Convenio. Estos son los

motivos de que el Comité de Libertad Sindical siempre se haya negado a examinar denuncias o quejas basadas en la existencia de un sistema de garantía sindical.

Derechos sindicales y libertades civiles

A propósito de quejas que se le han sometido, el Comité ha insistido muchas veces en la importancia que atribuye al respeto de las libertades civiles y ha declarado en términos más generales que un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro de un régimen que garantice los derechos humanos fundamentales. El Comité se ha inspirado a ese respecto en los principios básicos enunciados, en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Conferencia Internacional del Trabajo respaldó con toda su autoridad las conclusiones del Comité al adoptar en 1970 la resolución sobre derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, que, como ya vimos en este mismo capítulo, enumera las libertades civiles que se consideran esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales.

Merece comentario por lo menos una de esas libertades fundamentales. El Comité ha recibido a menudo denuncias de detenciones de sindicalistas. En esos casos, el Comité siempre ha considerado que correspondía a los gobiernos interesados probar que tales actos no tenían nexos con las actividades sindicales de los detenidos. En muchas oportunidades en que los gobiernos han respondido a las protestas de ese tipo alegando que las personas de que se trataba habían sido arrestadas a causa de sus actividades subversivas, por razones de seguridad interior o por delitos de derecho común, el Comité ha seguido una misma regla: disponer que se solicitara de los gobiernos interesados facilitar informaciones más precisas sobre las detenciones y las razones exactas que las motivaron y el envío del texto completo de las sentencias pronunciadas, caso de haberlas. A este propósito, el Comité ha hecho hincapié en la importancia que atribuye al principio de que, en todos los casos, los detenidos sean juzgados con la mayor brevedad posible por una autoridad judicial imparcial e independiente. En ciertos casos en que el Comité recibió de los gobiernos informaciones que demostraban con suficiente precisión y claridad que las detenciones se habían debido a actividades ajenas al movimiento sindical, nocivas para el orden público o de carácter político, el Comité concluyó que las denuncias no requerían un examen más detenido.

Resultados obtenidos

No es seguro que se puedan medir los resultados conseguidos por el Comité de Libertad Sindical en el correr de los años. ¿Qué eficacia tiene su acción? En muchos casos, particularmente los relacionados con situaciones políticas difíciles, tales resultados han sido decepcionantes, y tanto los derechos sindicales como las libertades civiles han seguido violándose en el país de que se tratara, sin tener en cuenta las recomendaciones del Comité. Pero en muchísimos más casos se han cosechado resultados tangibles y positivos. Se sabe, por ejemplo, que en muchas oportunidades, a raíz de las recomendaciones del Comité, se derogaron o modificaron las leyes o reglamentos que había criticado, se abolieron prácticas incompatibles con el principio de la libertad de asociación, se rectificaron situaciones que habían motivado denuncias, se liberó a sindicalistas presos y, en algunos casos, se conmutaron las penas de muerte de sindicalistas. Otros resultados son menos tangibles, pero igualmente importantes. Los miembros trabajadores del Consejo de Administración conocen muy bien las diferentes dificultades con que se tropieza, y siguen esforzándose por perfeccionar el procedimiento. Al mismo tiempo, la experiencia ha demostrado, por ejemplo, que la mera posibilidad de recurrir al procedimiento de queja ha incitado a veces a las partes interesadas a arreglar la situación existente con el solo fin de evitar una investigación de carácter internacional. En otros casos, el hecho de que se hubiera depositado una queja sirvió de aguijón para hacer entablar negociaciones entre el gobierno y los sindicatos interesados, conduciendo en definitiva a un arreglo y al retiro de la queja. Puede ocurrir que un gobierno se abstenga de tomar ciertas medidas perjudiciales para la libertad sindical ante la posibilidad de que se haga intervenir al Comité. Así, la mera existencia del Comité de Libertad Sindical puede muy bien haber impedido por lo menos tantas injusticias como las que tuvo que examinar.

Tal vez, en último análisis, la mayor realización del Comité consista en haber hecho reconocer la validez internacional de los principios de la libertad sindical y en haber establecido que los gobiernos, hasta cierto punto, deben rendir cuentas internacionalmente por la política sindical que aplican. Gracias a esta obra, el Comité ha hecho indudablemente una importantísima contribución al fortalecimiento de uno de los derechos humanos más fundamentales.

Temas de discusión

1. Explique el contenido de las normas de la OIT que se refieren a los derechos sindicales.
2. ¿Cuál es el alcance de la protección brindada por el sistema de control de la OIT en materia de derechos sindicales? ¿Se limita tan sólo al texto de los convenios de la OIT que son aplicables al caso?
3. Describa el procedimiento que sigue el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.
4. En el ámbito de los derechos sindicales, ¿qué convenios ha ratificado su país y qué recomendaciones ha aceptado?
5. En el caso de que su gobierno no haya ratificado los dos convenios fundamentales en la materia (núms. 87 y 98), averigüe qué razones adujo para no haberlo hecho. ¿Cómo ha reaccionado su organización sindical ante ello?
6. ¿Qué opina usted de la eficacia de los procedimientos de que dispone la OIT en el terreno de la protección de los derechos sindicales?

Ejercicios en grupo

Trate de formular el texto de una queja relativa a la violación de los derechos sindicales y, para ello, tome en cuenta todas las posibilidades con que cuentan los sindicatos en el procedimiento de examen de la queja por parte del Comité de Libertad Sindical.

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Potobsky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 121-138, 143-144 y 211-377.

OIT: *Libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 4.^a edición (revisada), Ginebra, 1996.

- : *Principios, normas y procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical*, Ginebra, 1986.
- : *Los derechos humanos: responsabilidad de todos*. Memoria del Director General (parte I) a la 75.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1988. Ginebra, 1988.
- : *Libertad sindical. Manual de educación obrera*, 2.^a edición (revisada). Ginebra, 1988.

Capítulo 9

Influencia de las normas internacionales del trabajo

El valor y la utilidad de los convenios y recomendaciones dependen en gran parte de las medidas tomadas para que surtan efecto en los respectivos países. El problema es cómo saber cuánta influencia las normas fijadas en ellos pueden tener al cabo de los años sobre la legislación social alrededor del mundo. Es evidente la dificultad de medir esa influencia con cierta exactitud, puesto que casi siempre intervienen muchísimos factores en la génesis de cualquier medida social. Sin embargo, como lo muestra la bibliografía al final de esta obra, existen estudios sobre el impacto de las normas internacionales del trabajo en general o en determinados países. En el presente capítulo se darán indicaciones de las diferentes formas en que dichas normas contribuyeron a mejorar la legislación y la práctica nacionales.

La influencia general de las normas de la OIT sobre la legislación nacional está ampliamente reconocida y ha sido mencionada con frecuencia por distintos gobiernos. De lo que sucede en numerosos países se desprende que, en el momento de elaborarse una nueva legislación laboral, se consultan los textos de los correspondientes convenios y recomendaciones.

Medidas tomadas como consecuencia de la sumisión de instrumentos de la OIT a las autoridades competentes

Ya vimos en el capítulo 5 que todos los convenios y recomendaciones deben someterse al parlamento nacional o a otra autoridad competente poco después de ser adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. El hecho de tener que examinar sus disposiciones y compararlas con las vigentes en el país – como lo hace normalmente cada gobierno en estos casos – lleva frecuentemente al poder ejecutivo a

preparar nuevas medidas sociales. Tal vez se trate meramente de ajustar la legislación nacional a las normas adoptadas internacionalmente, pero puede ser el primer paso hacia la ratificación y la aceptación formal. La influencia de este procedimiento está demostrada por las numerosas ratificaciones verificadas después de la sumisión de instrumentos de la OIT recientemente adoptados.

Efecto de la ratificación

En muchos países, la ratificación ha tenido consecuencias significativas; en algunos, puede tener un efecto inmediato en la legislación nacional, debido al sistema constitucional del Estado, o a disposiciones especiales para ratificación de leyes. Por ejemplo, un estudio realizado en 1958 mostró que la mayor parte de los convenios ratificados por Suiza habían tenido un efecto notable sobre la legislación federal; en Noruega se observó que de los cincuenta y siete convenios que ese país había ratificado hasta 1964, bastante más de la mitad habían influido directamente en la legislación y la práctica existentes en la fecha de la ratificación, y en Polonia se calculó en 1965 que treinta y cuatro de los cincuenta y un convenios ratificados habían tenido cierta influencia en la legislación del país, y que en diecisiete casos esa influencia había sido palpable y a menudo decisiva.

El efecto de los convenios ratificados puede manifestarse de diversas formas y en diferentes etapas del procedimiento. Ya hemos visto que la sumisión de los convenios al parlamento o a otra autoridad competente puede llevar a una mejor aplicación y a la ratificación. Sin embargo, independientemente de este procedimiento formal, el gobierno puede decidir que ha llegado el momento de ratificar determinado convenio y puede promulgar disposiciones que respondan a sus requisitos. Ya en 1925, el Parlamento británico aprobó una ley sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo a la marina mercante, con la finalidad expresa de dar vigencia a tres convenios marítimos y de poder así ratificarlos. En Iraq, donde se modificaron en 1973 las disposiciones del Código del Trabajo que rigen las vacaciones pagadas, la enmienda contenía una exposición de motivos de la decisión del Gobierno de ratificar el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132), y de efectuar los cambios necesarios en el Código. En Zambia, la ratificación del Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo

subterráneo), 1965 (núm. 124), fue precedida por una «ley por la que se dispone la aplicación en Zambia del Convenio núm. 124 de la Organización Internacional del Trabajo», cuyo texto figuraba anexo a ley. El principal propósito de una ley de protección de salarios adoptada en 1965 en Bélgica era dar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 95, de 1949, sobre la materia. En 1969, el Gobierno del Camerún dictó dos ordenanzas reglamentarias del trabajo de las mujeres y menores que permitieron ratificar diez convenios en el curso del año siguiente (los Convenios núms. 3, 5, 10, 15, 16, 77, 78, 89, 90 y 123). La adopción del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), contribuyó a que en la República Federal de Alemania se preparara un detallado programa de mejoras del empleo y de la economía y se promulgara en 1969 un nuevo cuerpo de leyes sobre política del empleo que allanó el camino para ratificar el Convenio en 1971.

En algunos países, las modificaciones de la ley que se necesitan para dar efecto a un convenio se efectúan en virtud de la misma ley que autoriza la ratificación. En Costa Rica, por ejemplo, la ley de 1960 por la que se ratificaron los Convenios núms. 87 y 98, referentes a la libertad sindical, contenía disposiciones que modificaban el Código del Trabajo para eliminar la posibilidad prevista hasta entonces de disolver los sindicatos por decisión administrativa y para autorizar la afiliación de las federaciones de empleadores y de trabajadores a organizaciones internacionales empresariales y obreras. A veces la ratificación tiene un efecto inmediato sobre la legislación nacional porque, de conformidad con el sistema constitucional de algunos países o en virtud de disposiciones especiales de las leyes de ratificación, los convenios ratificados quedan automáticamente incorporados al derecho positivo del país y, por lo tanto, su cumplimiento puede ser impuesto por los tribunales. Es lo que ocurre en Francia, por ejemplo, cuyos tribunales determinaron que ciertas disposiciones del Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), tenían primacía respecto de cláusulas legales incompatibles con ellas, o en Madagascar, cuya Suprema Corte decidió en 1969 que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), había quedado incorporado a la legislación nacional como resultado de la ratificación.

En algunos casos, aunque la ley pertinente no mencione el respectivo convenio ratificado, la influencia de este último está demostrada por el hecho de que sus disposiciones esenciales han sido reproducidas palabra por palabra en la legislación nacional. Así, más de veinte países han

insertado en sus leyes diversas cláusulas del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), mientras que la definición del trabajo forzoso dada por el Convenio núm. 29, de 1930, figura en la legislación de varios países africanos.

Efecto del sistema de control

Las medidas del género indicado en los párrafos precedentes se toman normalmente por iniciativa del país. Sin embargo, a menudo tienen su origen en alguna solicitud de los órganos de control de la OIT, y cada año la Comisión de Expertos toma nota de una serie de casos de ese tipo. Con el sistema de control se trata sobre todo de garantizar el cumplimiento de obligaciones contraídas libremente y, de tal modo, mantener la credibilidad de la propia ratificación. Los procedimientos de control de la OIT también pueden ayudar a los Estados Miembros a captar todo el sentido de las normas que se han comprometido a observar e impulsarlos a subsanar toda deficiencia en conflicto con sus requisitos. Los progresos a este respecto, realizados como resultado de comentarios y recomendaciones de la Comisión de Expertos, con frecuencia se facilitan y aceleran gracias a «contactos directos» entre representantes del Director General y de los gobiernos interesados, en el curso de los cuales tal vez se aclaren malas interpretaciones y se redacten los proyectos de ley o reglamento necesarios, o gracias a una asistencia menos oficial de la OIT. En otros casos, el efecto del control se refleja en una serie de medidas tomadas por las autoridades nacionales durante un período prolongado. Es lo que ocurre, en particular, con los convenios «promocionales», como los que tratan de política del empleo, discriminación en el trabajo o protección de poblaciones indígenas, en que la aplicación total es forzosamente un proceso a largo plazo. Sin embargo, cabe señalar que el efecto de los procedimientos de control de la OIT no se limita tan sólo a los casos en que las observaciones críticas formuladas después de la ratificación conducen a la adopción de medidas correctivas. Estos procedimientos también ejercen una importante influencia indirecta, que es de naturaleza preventiva.

Progresos estimulados por la presentación de memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones

Como se vio en el capítulo 5, los gobiernos deben presentar cada año memorias sobre algunas recomendaciones seleccionadas o sobre convenios que no han ratificado, indicando las dificultades con que han tropezado para poner en vigencia la recomendación o el convenio de que se trate. Esas memorias pueden llevar a la adopción de nuevas medidas de tres maneras. Para empezar por el propio gobierno, cuando examina las disposiciones nacionales sobre el tema es posible que le parezca oportuno en ese momento equiparar sus normas nacionales con las internacionales, e incluso ratificar el convenio. En segundo lugar, la Comisión de Expertos está a menudo en condiciones de indicar o sugerir medios eficaces para superar los obstáculos que señala el gobierno para cumplir estrictamente el convenio o la recomendación. En tercer lugar, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, cuando debate cada año el informe de los expertos, suele rogar encarecidamente a los gobiernos interesados que tomen las medidas necesarias, y esos llamamientos pueden producir resultados, sobre todo cuando están respaldados por las organizaciones obreras o empresariales del país que han destacado representantes a esa Comisión.

Eficacia de las normas internacionales del trabajo al margen de las obligaciones que imponen

Los convenios o recomendaciones tienen a menudo una poderosa influencia en las leyes y usos nacionales, completamente al margen de cualquier obligación impuesta por la OIT, e incluso si el convenio no ha sido ratificado: con frecuencia se comprueba que las disposiciones de los instrumentos de la OIT han sido utilizadas como documentación básica al preparar las leyes nacionales.

Los convenios que protegen a los marinos, por ejemplo, han dejado su huella en la legislación y práctica de muchos países marítimos: citemos

el Código del Trabajo Marítimo de Túnez, promulgado en 1967, que se basa en gran parte en las normas internacionales pertinentes.

En otro campo, el de las vacaciones pagadas, un estudio efectuado en 1984 mostró que en más de sesenta países la legislación se había inspirado en los convenios respectivos, en particular el Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132), en lo que se refiere a la duración mínima de las vacaciones principales (tres semanas laborables por cada año de servicios).

En el caso de la igualdad de remuneración, un estudio efectuado en 1986 reveló que el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), que es uno de los instrumentos de la OIT que ha sido objeto del mayor número de ratificaciones, sólo había sido ratificado por un poco más de dos tercios de los Estados Miembros, a pesar de lo cual había desempeñado y sigue desempeñando, conjuntamente con la Recomendación (núm. 90) que lo acompaña un papel preponderante en la promoción de la igualdad en el mundo entero. Las reivindicaciones incuestionablemente justas de los trabajadores se han apoyado en estos dos instrumentos, los cuales han contribuido a una mayor aceptación del principio de que no debe existir ninguna discriminación entre las mujeres y los hombres en materia de remuneración por un trabajo de igual valor.

Las recomendaciones también pueden tener considerable influencia sobre la legislación nacional. Por ejemplo: las disposiciones de la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963 (núm. 119) – reemplazada en 1982 por el Convenio (núm. 158) y la Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo – están hoy reflejadas a la vez en la legislación de países sumamente industrializados, como Francia, Reino Unido y Suecia, y en la de países en desarrollo, como Colombia, Chipre, Mauricio, Panamá, República Unida de Tanzania y Zaire.

Podrían citarse innumerables ejemplos análogos para ilustrar el efecto que tienen las normas de la OIT en todas las esferas que abarcan.

Hay igualmente casos en que dichas normas no se reflejan ni en las leyes del país ni en los contratos colectivos de trabajo, y sin embargo tienen verdadero impacto en la vida nacional. Es lo que ocurre, por ejemplo, en países (Colombia, Costa Rica y Honduras, entre otros) donde el Código del Trabajo establece el principio general de que todo caso no regulado por una disposición legal expresa se determinará por referen-

cia, entre otros elementos, a los convenios (ratificados o no) y a las recomendaciones de la OIT. Así sucede también cuando los tribunales se fundan en las normas de la OIT para interpretar las garantías constitucionales de los derechos sociales: es lo que sucedió, por ejemplo, en Trinidad y Tabago con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y en Italia con la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963 (núm. 119).

La iniciativa de incorporar las normas internacionales del trabajo en la legislación nacional nace por lo general en los gobiernos mismos. A veces, sin embargo, tales medidas se toman por consejo de los expertos de la OIT en cooperación técnica, que los gobiernos solicitan para que los asesoren en la redacción de las leyes: en los últimos diez años han recurrido a ese género de asistencia cerca de cien países, para redactar sea códigos del trabajo, sea leyes sobre materias precisas, como la seguridad social, y más de cuarenta lo han hecho para legislar en esta última materia solamente, con el resultado de que casi todos han podido así cumplir más fielmente los convenios y recomendaciones pertinentes.

Hay otros casos, en cambio, en que el gobierno interesado no está decidido a promulgar nuevas disposiciones que correspondan a las normas internacionales, y son entonces las organizaciones de trabajadores las que toman la iniciativa y se ocupan de que la legislación nacional alcance el nivel fijado en los convenios y recomendaciones. Los sindicatos japoneses, por ejemplo, han desplegado diversas campañas para hacer aplicar las normas de la OIT relativas a la libertad sindical y a los métodos para determinar los salarios mínimos; gracias a ellas se modificaron las leyes nacionales y finalmente se ratificaron los convenios pertinentes. Esos mismos sindicatos lucharon por que se reformaran las leyes de modo que se pudieran aplicar los convenios de la OIT que reglamentan el trabajo nocturno de las mujeres, la protección de la maternidad y la discriminación en el empleo. Del mismo modo, en el Reino Unido el Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90), de 1951, sobre igualdad de remuneración sirvieron de punto de apoyo a los sindicatos para reivindicar la aplicación del principio de salario igual por trabajo de igual valor, lo que llevó a la promulgación de nuevas leyes y a la ratificación del Convenio.

En otros casos más, la iniciativa de los proyectos de ley ajustados a las normas de la OIT surge en órganos consultivos tripartitos. Estos pueden ser particularmente eficaces cuando llevan a cabo estudios sistemáticos,

periódicos o no, de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, a fin de averiguar si no debieran dictarse medidas para ponerlos en vigencia. Muchos países han establecido ya sistemas de este tipo. En Australia, por ejemplo, en 1968 el Consejo Consultivo Nacional del Trabajo pasó revista detenidamente a todos los convenios de la OIT para ver en qué situación estaba el país frente a ellos, con el resultado de que se ratificaron seis convenios. En el Canadá el Departamento Federal del Trabajo cuenta con una sección que efectúa todos los años estudios comparativos de los convenios no ratificados y de las leyes y prácticas del país, y que distribuye después tales estudios entre los gobiernos provinciales y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, pidiéndoles que los comenten. En la India, la Comisión de Convenios, que es tripartita, examina periódicamente una selección de convenios y recomendaciones, y propone medidas para aplicarlos progresivamente y, llegado el momento, ratificarlos. Adoptados en 1976, el Convenio (núm. 144) y la Recomendación (núm. 152) sobre la consulta tripartita tienen como propósito el de hacer intervenir plenamente a las organizaciones de trabajadores y a las de empleadores en las actividades normativas de la OIT desde el momento en que se estudian los primeros proyectos hasta que las normas se aplican a nivel nacional. En un número importante de países se utilizan procedimientos del tipo previsto, que contribuyen a promover una aplicación más amplia de los convenios y recomendaciones.

Hasta ahora hemos visto ante todo ejemplos de la influencia de los convenios y recomendaciones sobre la legislación nacional. Pero en muchos países esas normas se invocan también abundantemente durante las negociaciones colectivas, porque los voceros de los sindicatos comprueban que su argumentación es más sólida cuando pueden apoyar sus reivindicaciones en normas internacionales adoptadas en la Conferencia de la OIT. A este respecto, el secretario general de la Federación Internacional de Empleados y Técnicos declaró en 1969 que, incluso cuando las normas de la OIT no figuran en los códigos del trabajo de los Estados Miembros, sirven de vara para determinar lo que es justo y razonable en las negociaciones obrero-patronales en todas partes, especialmente cuando se trata de llevar a término una contratación colectiva. Lo confirman ejemplos concretos de muchos países. En la República Federal de Alemania, un convenio colectivo sobre los servicios médicos de las empresas, y en particular las pautas complementarias publicadas en 1966, se inspiraban en gran parte en la Recomendación sobre los servicios de medicina del trabajo, 1959 (núm. 112). En Kenia, la Carta de

relaciones de trabajo suscrita por el Gobierno y las organizaciones centrales de trabajadores y de empleadores en 1962 preveía que las empresas y los sindicatos respetarían el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y que el Gobierno aplicaría el artículo 14 del Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), que se refiere a la eliminación de toda discriminación entre trabajadores por motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato. En Polonia, el Convenio (revisado) sobre las horas de trabajo (minas de carbón) se aplicó por un contrato colectivo de 1957. En el Reino Unido, según palabras de un funcionario oficial, el convenio de la OIT que reglamenta los salarios, las horas de trabajo y la dotación de los buques ha ejercido inmensa influencia en las negociaciones colectivas.

Conclusión

Con esto concluye nuestra reseña de los efectos prácticos de la actividad normativa de la OIT. Podría haberse añadido mucho más sobre el tema, pero fue preciso limitarse a unos pocos ejemplos, elegidos más o menos al azar, aunque bastan para ilustrar por lo menos tres importantes comprobaciones.

La primera es que las normas internacionales del trabajo han ejercido y siguen ejerciendo su influencia en todos los rincones del mundo, por igual en los países industrializados y en los aún no desarrollados, y que la política seguida con perseverancia por la OIT, de adoptar normas destinadas a ser aplicadas universalmente, al parecer se sigue justificando por entero hoy en día.

La segunda es que este efecto importante en todos los países Miembros de la OIT se ha debido en no poca medida a la eficacia de los procedimientos, constitucionales o de otra naturaleza, por los que se fomenta y fiscaliza la aplicación de las normas, como se ha explicado en este manual.

La tercera es que, en muchos casos, las medidas tomadas en los respectivos países para hacer cumplir las normas de la OIT han sido reclamadas por los trabajadores y sus organizaciones, sea directamente, sea por intermedio de órganos consultivos tripartitos. Es de esperar que el presente manual logre dar a conocer debidamente a los trabajadores y otras

personas — que se interesen por la OIT y sus normas, pero que todavía no estén familiarizados con ellas — las diferentes etapas del proceso de elaboración y adopción y de los procedimientos de control subsiguientes. En la medida en que logre ese propósito, reforzará la acción de aquellos que consideran las normas internacionales del trabajo como un medio importante de promover los derechos humanos y la justicia social.

Temas de discusión

1. ¿Cuál es, en su opinión, la influencia que ejercen las normas internacionales del trabajo en la legislación social de su país?
2. Presente ejemplos de leyes o de reglamentaciones nacionales de reciente adopción que hayan sido inspiradas por las disposiciones de convenios y recomendaciones de la OIT, incluso si no han sido ratificados.
3. Presente ejemplos de medidas correctivas introducidas en la legislación nacional para dar efecto a observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
4. ¿Cómo se ocupa su sindicato de que las normas internacionales del trabajo sean adoptadas por la legislación de su país?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

Geraldo W. von Potobksky y Héctor G. Bartolomei de la Cruz: *La Organización Internacional del Trabajo*. Buenos Aires. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990, págs. 176-180, 200-210, 276-291, 315-319, 336-338, 354-356, 375-377, 422-431 y 485-494.

OIT: *El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*. Ginebra, 1977.

—: *Los derechos humanos: responsabilidad de todos*. Memoria del Director General (parte I) a la 75.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1988. Ginebra, 1988.

Véase también la bibliografía selecta en el anexo 2 del presente manual.

Anexo 1

Guía clasificada de las normas internacionales del trabajo

(Normas adoptadas hasta la 85.^a reunión inclusive de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1997)

I. Derechos humanos fundamentales

A. Libertad sindical

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Convenio (núm. 135) y Recomendación (núm. 143) sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

Convenio (núm. 141) y Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

Convenio (núm. 151) y Recomendación (núm. 159) sobre relaciones de trabajo en la administración pública, 1978.

Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11).

Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84).

B. Trabajo forzoso

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Recomendación sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930 (núm. 35).

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

C. Igualdad de oportunidades y de trato

Convenio (núm. 100) y Recomendación (núm. 90) sobre la igualdad de remuneración, 1951.

Convenio y Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Convenio (núm. 156) y Recomendación (núm. 165) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981.

II. Empleo

A. Política del empleo

Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2).

Convenio y Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136).

Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).

Convenio (núm. 168) y Recomendación (núm. 176) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.

B. Servicios del empleo y agencias retribuidas de colocación

Convenio (núm. 88) y Recomendación (núm. 83) sobre el servicio del empleo, 1948.

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34).

Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96).

Convenio (núm. 181) y Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997.

C. Orientación y formación profesionales

Convenio (núm. 142) y Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975.

D. Readaptación y empleo de personas inválidas

Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99).

Convenio (núm. 159) y Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983.

E. Seguridad del empleo

Convenio (núm. 158) y Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982.

III. Política social

Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82).

Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117).

Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127).

IV. Administración del trabajo

A. General

Convenio (núm. 150) y Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978.

B. Inspección del trabajo

Convenio y Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y Protocolo de 1995.

Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 85).

Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transportes), 1947 (núm. 82).

Convenio (núm. 129) y Recomendación (núm. 133) sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.

C. Servicios de empleo y agencias retribuidas de colocación

Véase II, B, más arriba.

D. Estadísticas

Convenio (núm. 160) y Recomendación (núm. 170) sobre estadísticas del trabajo, 1985.

E. Consulta tripartita

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).

V. Relaciones profesionales

Véase 1, A, más arriba.

Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91).

Convenio (núm. 154) y Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981.

Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92).

Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94).

Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113).

Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129).

Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

VI. Condiciones de trabajo

A. Salarios

1. Métodos para la fijación de salarios mínimos

Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26).

Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99).

Convenio (núm. 131) y Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970.

2. Protección del salario

Convenio (núm. 95) y Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949.

Convenio (núm. 173) y Recomendación (núm. 180) sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992.

3. Cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades)

Convenio (núm. 94) y Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949.

B. Condiciones generales del empleo

1. Horas de trabajo

Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1).

Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30).

Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47).

Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116).

Convenio sobre las fábricas de vidrio, 1934 (núm. 43).

Convenio sobre la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935 (núm. 49).

Convenio sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte por carretera), 1939 (núm. 67).

Convenio (núm. 153) y Recomendación (núm. 161) sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979.

Convenio (núm. 175) y Recomendación (núm. 182) sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994

2. *Trabajo nocturno*

Convenio sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925 (núm. 20).

3. *Descanso semanal*

Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14).

Convenio (núm. 106) y Recomendación (núm. 103) sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957.

4. *Vacaciones pagadas*

Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52).

Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (núm. 101).

Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132).

Convenio (núm. 140) y Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974.

5. *Trabajo a domicilio*

Convenio (núm. 177) y Recomendación (núm. 184) sobre el trabajo a domicilio, 1996.

C. *Seguridad y salud en el trabajo*

1. *Disposiciones generales*

Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31).

Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97).

Recomendación sobre los servicios de medicina del trabajo, 1959 (núm. 112).

Convenio (núm. 155) y Recomendación (núm. 164) sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981.

Convenio (núm. 161) y Recomendación (núm. 171) sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985.

Convenio (núm. 174) y Recomendación (núm. 181) sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993.

2. *Protección contra riesgos específicos*

Sustancias y agentes tóxicos

Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3).

Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4).

Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13).

Convenio (núm. 115) y Recomendación (núm. 114) sobre la protección contra las radiaciones, 1960.

Convenio (núm. 136) y Recomendación (núm. 144) sobre el benceno, 1971.

146 *Las normas internacionales del trabajo*

Convenio (núm. 139) y Recomendación (núm. 147) sobre el cáncer profesional, 1974.

Convenio (núm. 162) y Recomendación (núm. 172) sobre el asbesto, 1986.

Maquinaria

Convenio (núm. 119) y Recomendación (núm. 118) sobre la protección de la maquinaria, 1963.

Peso máximo

Convenio (núm. 127) y Recomendación (núm. 128) sobre el peso máximo, 1967.

Contaminación del aire, ruido y vibraciones

Convenio (núm. 148) y Recomendación (núm. 156) sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977.

3. Protección en determinadas ramas de actividad

Industria de la edificación

Convenio (núm. 62) y Recomendación (núm. 53) sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937.

Comercio y oficinas

Convenio y Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120).

Construcción

Convenio (núm. 167) y Recomendación (núm. 175) sobre seguridad y salud en la construcción, 1988.

Trabajo portuario

Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27).

Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929 (núm. 28).

Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (núm. 32).

Convenio (núm. 152) y Recomendación (núm. 160) sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios, 1979.

Minas

Convenio (núm. 176) y Recomendación (núm. 183) sobre seguridad y salud en las minas, 1995.

D. Servicios sociales, vivienda y tiempo libre

Recomendación sobre los servicios sociales, 1956 (núm. 102).

Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115).

Recomendación sobre la utilización del tiempo libre, 1924 (núm. 21).

VII. Seguridad social

A. Normas generales (que abarcan las ramas de seguridad social enumeradas en B, a continuación)

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67).

Recomendación sobre la seguridad social (fuerzas armadas), 1944 (núm. 68).

- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118).
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157).
- Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167).
- B. Protección en las diversas ramas de seguridad social**
1. *Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad*
- Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24).
- Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25).
- Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69).
- Convenio (núm. 130) y Recomendación (núm. 134) sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969.
2. *Prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes*
- Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35).
- Convenio sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933 (núm. 36).
- Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (núm. 37).
- Convenio sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1933 (núm. 38).
- Convenio sobre el seguro de muerte (industria, etc.), 1933 (núm. 39).
- Convenio sobre el seguro de muerte (agricultura), 1933 (núm. 40).
- Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 (núm. 48).
- Convenio (núm. 128) y Recomendación (núm. 131) sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967.
3. *Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*
- Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12).
- Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17).
- Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18).
- Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19).
- Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934 (núm. 42).
- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121). [Cuadro I, modificado en 1980.]
- Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).
4. *Prestaciones de desempleo*
- Convenio y Recomendación sobre el desempleo, 1934 (núm. 44).
5. *Prestaciones de maternidad*
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3).
- Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), y Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95).
6. *Asignaciones familiares*
- Véase A, más arriba.

VIII. Trabajo de las mujeres

Véase también I, C, más arriba: «Igualdad de oportunidades y de trato».

A. Protección de la maternidad

Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3).

Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), y Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95).

B. Trabajo nocturno

Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4).

Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934 (núm. 41).

Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89), y Protocolo de 1990.

C. Trabajos subterráneos

Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45).

IX. Trabajo de los menores

A. Edad mínima

Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5).

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59).

Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33).

Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60).

Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10).

Convenio (núm. 123) y Recomendación (núm. 124) sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965.

Convenio (núm. 138) y Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973.

B. Trabajo nocturno

Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6).

Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90).

Convenio (núm. 79) y Recomendación (núm. 80) sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946.

C. Examen médico

Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77).

Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78).

Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79).

Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124).

D. Trabajos subterráneos

Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 125).

X. Trabajadores de edad

Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).

XI. Trabajadores migrantes

Convenio sobre la inspección de los emigrantes, 1926 (núm. 21).

Convenio (núm. 97) y Recomendación (núm. 86) sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949.

Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (núm. 100).

Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm 151).

Véase también VII, A y B, 2, más arriba.

XII. Trabajadores indígenas, poblaciones tribales, y trabajadores en los territorios no metropolitanos

1. Trabajadores indígenas

Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm. 50).

Convenio sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939 (núm. 65).

Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (núm. 104).

Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939 (núm. 64).

Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947 (núm. 86).

Recomendación sobre la supresión del reclutamiento, 1936 (núm 46).

2. Trabajadores en los territorios no metropolitanos

Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70).

Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes (disposiciones complementarias), 1945 (núm. 74).

Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82).

Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84).

Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 85).

Convenio sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 83).

3. Poblaciones indígenas y tribales

Convenio (núm. 107) y Recomendación (núm. 104) sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (revisado), 1989 (núm. 169).

XIII. Categorías especiales de trabajadores

A. Gente de mar

1. General

Recomendación sobre los estatutos nacionales de la gente de mar, 1920 (núm. 9).
Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958 (núm. 108).
Recomendación sobre el enrolamiento de la gente de mar (buques extranjeros), 1958 (núm. 107).
Recomendación sobre el empleo de la gente de mar (evolución técnica), 1970 (núm. 139).
Convenio (núm. 145) y Recomendación (núm. 154) sobre la continuidad del empleo, 1976.
Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147), y Protocolo de 1996.
Recomendación sobre la marina mercante (mejoramiento de las normas), 1976 (núm. 155).

2. Formación y acceso al empleo

Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (núm. 9).
Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926 (núm. 22).
Recomendación sobre la formación profesional (gente de mar), 1970 (núm. 137).
Convenio (núm. 179) y Recomendación (núm. 186) relativos a la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996.

3. Condiciones de admisión al trabajo

Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7).
Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15).
Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936 (núm. 58).
Convenio (núm. 138) y Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973.
Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16).
Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946 (núm. 73).

4. Certificados de capacidad

Convenio sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936 (núm. 53).
Convenio sobre el certificado de aptitud de los cocineros de buque, 1946 (núm. 69).
Convenio sobre el certificado de marinero preferente, 1946 (núm. 74).

5. Condiciones generales de empleo

Convenio (revisado) y Recomendación sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación, 1958 (núm. 109).
Convenio sobre la repatriación de la gente de mar, 1926 (núm. 23).
Recomendación sobre la repatriación de capitanes y aprendices, 1926 (núm. 27).
Convenio sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado), 1949 (núm. 91).
Convenio sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976 (núm. 146).
Recomendación sobre la protección de los jóvenes marinos, 1976 (núm. 153).

Convenio (núm. 166) (revisado) y Recomendación (núm. 174) sobre la repatriación de la gente de mar, 1987.

Convenio (núm. 180) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, y Recomendación (núm. 187) sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996.

6. *Seguridad, salud y bienestar*

Convenio sobre la alimentación y el servicio de fonda (tripulación de buques), 1946 (núm. 68).

Recomendación sobre el suministro de ropa de cama, vajilla y artículos diversos (tripulación de buques), 1946 (núm. 78).

Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949 (núm. 92).

Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970 (núm. 133).

Recomendación sobre el alojamiento de la tripulación (aire acondicionado), 1970 (núm. 140).

Recomendación sobre el alojamiento de la tripulación (lucha contra ruidos), 1970 (núm. 141).

Recomendación sobre los botiquines a bordo de los buques, 1958 (núm. 105).

Recomendación sobre consultas médicas a bordo de los buques, 1958 (núm. 106).

Convenio (núm. 134) y Recomendación (núm. 142) sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970.

Recomendación sobre las condiciones de estada de la gente de mar en los puertos, 1936 (núm. 48).

Recomendación sobre el bienestar de la gente de mar, 1970 (núm. 138).

Convenio (núm. 163) y Recomendación (núm. 173) sobre el bienestar de la gente de mar, 1987.

Convenio sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987 (núm. 164).

7. *Inspección del trabajo*

Recomendación sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1926 (núm. 28).

Convenio (núm. 178) y Recomendación (núm. 185) sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996.

8. *Seguridad social*

Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920 (núm. 8).

Recomendación sobre el seguro de empleo (gente de mar), 1920 (núm. 10).

Convenio sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar, 1936 (núm. 55).

Convenio sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936 (núm. 56).

Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946 (núm. 70).

Recomendación sobre los acuerdos relativos a la seguridad social de la gente de mar, 1946 (núm. 75).

Recomendación sobre la asistencia médica para las personas a cargo de la gente de mar, 1946 (núm. 76).

Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946 (núm. 71).

Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar (revisado), 1987 (núm. 165)

B. Pescadores

Recomendación sobre las horas de trabajo (pesca), 1920 (núm. 7).

Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959 (núm. 112).

Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959 (núm. 113).

Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959 (núm. 114).

Convenio sobre los certificados de competencia de los pescadores, 1966 (núm. 125).

Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966 (núm. 126).

Recomendación sobre la formación profesional (pescadores), 1966 (núm. 126).

C. Navegación interior

Recomendación sobre las horas de trabajo (navegación interior), 1920 (núm. 8).

D. Trabajadores portuarios

Convenio (núm. 137) y Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973.

Véase también VI, C, 3, más arriba.

E. Plantaciones

Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110) [y Protocolo, 1982].

Recomendación sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110).

F. Arrendatarios y aparceros

Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968 (núm. 132).

G. Personal de enfermería

Convenio (núm. 149) y Recomendación (núm. 157) sobre el personal de enfermería, 1977.

H. Trabajadores de hotelería y restauración

Convenio (núm. 172) y Recomendación (núm. 179) sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991.

Anexo 2

Bibliografía selecta

Documentos constitucionales y reglamentarios

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT, 1994.

Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo

Convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1984. Ginebra, OIT, 1985 (con suplementos hasta el año actual).

Resúmenes de normas internacionales del trabajo. Ginebra, OIT, 1988.

Los convenios y recomendaciones adoptados recientemente se han publicado en el *Boletín Oficial* de la Oficina Internacional del Trabajo y en fascículos separados.

Repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT

Exposición profesional a substancias nocivas en suspensión en el aire, 1980, viii+48 págs.

Normas de seguridad para la construcción e instalación de ascensores y montacargas eléctricos, 1972, x+103 págs.

Prevención de accidentes a bordo de los buques en el mar y en los puertos, 1996, xiv+222 págs.

Prevención de los accidentes causados por la electricidad en las labores subterráneas de las minas de carbón, 1959, 61 págs. (agotado).

Prevención de los accidentes causados por las explosiones en las labores subterráneas de las minas de carbón, 1974, vi+39 págs.

Prevención de los accidentes industriales mayores, 1991, xiii+118 págs.

Protección de los datos personales de los trabajadores, 1997, ix+53 págs.

Protección de los trabajadores contra el ruido y las vibraciones en los lugares de trabajo, 1977, viii+79 págs.

Protección de los trabajadores contra las radiaciones (radiaciones ionizantes), 1987, x+78 págs.

Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1996, xxii+103 págs.

Seguridad e higiene en la construcción de instalaciones fijas en el mar para la industria del petróleo, 1982, xiv+139 págs.

Seguridad e higiene en la construcción y las obras públicas, 1974, xiv+438 págs.

Seguridad e higiene en la construcción y reparación de buques, 1975, ix+291 págs.

Seguridad e higiene en la industria del hierro y el acero, 1984, x+369 págs.

Seguridad e higiene en las minas de carbón, 1986, xiv+188 págs.

Seguridad e higiene en los trabajos agrícolas, 1969, 150 págs. (agotado).

Seguridad e higiene en los trabajos portuarios, 1979, xvii+243 págs.

Seguridad en la construcción y utilización de tractores, 1976, ix+43 págs.

Seguridad en la utilización del amianto, 1984, xiii+121 págs.

Seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, 1993, xi+109 págs.

Seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, 1988, xi+81 págs.

Seguridad y salud en el trabajo forestal, 1998, x+200 págs. approx.

Seguridad y salud en la construcción, 1992, xiv+185 págs.

Seguridad y salud en las minas a cielo abierto, 1991, xiii+132 págs.

Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo, 1996, xiii+71 págs.

Libros sobre la Organización Internacional del Trabajo y su acción normativa

Ediciones en español y portugués

Jenks, C.W. *La justicia social en el derecho de las naciones: El impacto de la OIT después de cincuenta años*. Madrid, Editorial Tecnos, 1972.

Montt Balmaceda, M. *Principios de derecho internacional del trabajo*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1984.

OIT. *El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*. Ginebra, 1977.

- . *Informe del Grupo de Trabajo del Consejo [del Consejo de Administración de la OIT] sobre las normas internacionales del trabajo y decisiones del Consejo de Administración*, número especial de *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXX, 1987, serie A.
- . *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 4.^a edición. Ginebra, 1996.
- . *La OIT y los derechos humanos*. Memoria del Director General (parte I) a la 52.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1968; informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo a la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 1968. Ginebra, 1968.
- . *Las normas internacionales del trabajo*. Memoria del Director General (parte I) a la 70.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1984. Ginebra, 1984.
- . *Los derechos humanos: responsabilidad de todos*. Memoria del Director General (parte I) a la 75.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1988. Ginebra, 1988.
- . *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera. 2.^a edición (revisada). Ginebra, 1990.

Phelan, E. J. *Albert Thomas y la Oficina Internacional del Trabajo*. México, J. Méndez Rivas, 1953.

Plá Rodríguez, A. *Los convenios internacionales del trabajo*. Montevideo, 1965.

von Potobsky, G.W., y Bartolomei de la Cruz, H.G. *La Organización Internacional del Trabajo*. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales. (Las normas internacionales del trabajo. Elaboración, puesta en vigor y denuncia. Los procedimientos de control. Los convenios sobre libertad de trabajo, sindical e igualdad de oportunidades y de trato. La situación en los países iberoamericanos.) Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1990.

Süsskind, A. *Direito internacional do trabalho*. Segunda edición. São Paulo, Editora LTR, 1987.

Valticos, N. *Derecho internacional del trabajo*. Madrid, Tecnos, 1977.

Ediciones en otros idiomas

Alcorck, A. *History of the International Labour Organisation*, Londres, MacMillan; Nueva York, Octagon Books, 1971.

Ghebali, V.-Y. *L'Organisation internationale du Travail*. Ginebra, Georg, 1987.

Haas, E. B. *Human rights and international action: The case of freedom of association*. Stanford, California, Stanford University Press, 1970.

Jenks, C. W. *The international protection of trade union freedom*. Londres, Stevens and Sons, 1957.

—. *Human rights and international labour standards*. Londres, Stevens and Sons; Nueva York, F. A. Praeger, 1960.

Johnston, G. A. *The International Labour Organisation: Its work for social and economic progress*. Londres, Europe Publications, 1970.

Landy, E. A. *The effectiveness of international supervision: Thirty years of ILO experience*. Londres, Stevens and Sons; Dobb's Ferry, Nueva York, Oceana Publications, 1966.

OIT. *Dix ans d'Organisation internationale du Travail*. Ginebra, 1931. (Existe también en inglés con el título *The International Labour Organisation - The first decade*.)

—. *Social policy in a changing world: The ILO response*. Selección de discursos de Wilfred Jenks, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, 1970-1973. Ginebra, 1976.

—. *Participación sindical en la elaboración y la adopción de las normas internacionales del trabajo*. Tema de un curso. Ginebra, 1987 (pueden obtenerse ejemplares solicitándolos al Servicio de Educación Obrera).

—. *Participación sindical en la aplicación de las normas internacionales del trabajo*. Tema de un curso. Ginebra, 1987 (pueden obtenerse ejemplares solicitándolos al Servicio de Educación obrera).

—. *Participación sindical en el sistema de control de la OIT para la protección de los derechos sindicales*. Tema de un curso. Ginebra, 1989 (pueden obtenerse ejemplares solicitándolos al Servicio de Educación Obrera).

Scelle, G. *L'Organisation internationale du Travail et le BIT*. París, M. Rivière, 1930.

Shotwell, J. T. (publicado bajo la dirección de). *The origins of the International Labour Organization*. Dos tomos. Nueva York, Columbia University Press, 1934.

Troclet, L. E. *Législation sociale internationale*. Bruselas, Librairie Encyclopédique, Institut Solvay, 1952.

Valticos, N. *Droit international du travail*. Segunda edición. París, Dalloz, 1983.

—. *International labour law*. Deventer, Kluwer, 1979.

Artículos sobre la influencia de las normas internacionales del trabajo en distintos Estados Miembros de la OIT y en otras esferas (publicados en la Revista Internacional del Trabajo¹, de la OIT).

- Abdeljaouad, A. «Los convenios internacionales del trabajo y su influencia en la legislación tunecina», marzo de 1965, págs. 219-238.
- Albalate Lafita, J. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación laboral y la evolución social en España», julio-septiembre de 1979, págs. 315-329.
- Ayissi Mvodo, V., y Le Faou, R. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación del Camerún», agosto-septiembre de 1973, págs. 181-204.
- Badaoui, A. Z. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo en el Convenio árabe sobre la reglamentación del trabajo», noviembre de 1970, págs. 525-547.
- Berenstein, A. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación suiza», junio de 1958, págs. 573-599.
- Cashell, M. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica irlandesa», septiembre de 1964, págs. 53-81.
- Charnovitz, S. «La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: Resumen histórico», 1988/1, págs. 69-93.
- Dahl, K. N. «La influencia de los convenios internacionales del trabajo en la legislación noruega», septiembre de 1964, págs. 263-291.
- Hanami, T. «The influence of ILO standards on law and practice in Japan», en *International Labour Review* (Ginebra, OIT), noviembre-diciembre de 1981, págs. 765-779. (Existe también en francés.)
- . «Influencia de los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación laboral de Nigeria», julio de 1960, págs. 32-52.
- Ivanof, S. A. «La Unión Soviética y los convenios internacionales del trabajo», abril de 1966, págs. 452-466.
- Johnston, G. A. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica del Reino Unido», mayo de 1968, págs. 519-544.
- Kalula, E. «Influencia en la legislación zambiana de las normas internacionales del trabajo», octubre-diciembre de 1985, págs. 565-582.
- . «La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo», noviembre de 1961, págs. 406-431, y diciembre de 1961, págs. 532-549.
- Lagergren, S. «Influencia de las normas de la OIT en la legislación y la práctica de Suecia», julio-septiembre de 1986, págs. 339-364.
- Landau, C. E. «Influencia de las normas internacionales del trabajo de la OIT en la legislación y la práctica laborales de Australia», 1988/1, págs. 95-121.
- . «Las normas internacionales del trabajo y los países de Asia», abril de 1961, págs. 351-373.
- Menon, V. K. R. «Los convenios internacionales del trabajo y la legislación laboral de la India», junio de 1956, págs. 625-648.
- Morellet, J. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo en la legislación francesa», abril de 1970, págs. 373-403.

- Mrachkov, V. «International Labour Conventions and Bulgarian legislation», en *International Labour Review*, marzo-abril de 1979, págs. 205-221. (Existe también en francés.)
- Pešić, R. «Las normas internacionales del trabajo y la legislación yugoslava», noviembre de 1967, págs. 501-529).
- Plata-Castilla, A. «Las normas internacionales del trabajo y la legislación colombiana», febrero de 1969, págs. 157-180.
- Riva-Sanseverino, L. «La influencia ejercida por los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación italiana», junio de 1961, págs. 672-701.
- Rosner, J. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo en la legislación de Polonia», noviembre de 1965, págs. 391-421.
- Schnorr, G. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación y la práctica de la República Federal de Alemania», diciembre de 1974, págs. 613-643.
- Süsskind, A. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación brasileña», julio-septiembre de 1984, págs. 341-357.
- Troclet, L.-E., y Vogel Polksky, E. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo en la legislación social de Bélgica», noviembre de 1968, págs. 433-472.
- Valticos, N. «Influencia de los convenios internacionales del trabajo sobre la legislación helénica», junio de 1955, págs. 669-694.

Nota

¹ Salvo indicación contraria, la lista remite a volúmenes y números de la edición española. Toda remisión a artículos publicados en la edición inglesa indica que no se publicaron en español.