

Capítulo 3

Estructura de la OIT

¿Qué es la OIT? □ *La Oficina Internacional del Trabajo* □ *La Conferencia Internacional del Trabajo* □ *El Consejo de Administración* □ *La estructura regional* □ *Puntos para discusión*
□ *Ejercicio en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

¿Qué es la OIT?

El objeto principal de este manual es alentar y facilitar el estudio de la OIT, y no meramente en forma teórica, sino como el primer paso indispensable para la utilización práctica de los servicios que ofrece la Organización. Hasta aquí se ha hablado de sus orígenes y de su principio fundamental, el tripartismo. Ahora hay que analizar su estructura, para ver qué forma se dio a las proposiciones de la Conferencia de la Paz que siguió al conflicto de 1914-1918.

¿Qué es la OIT? Hace falta estudiar este problema, porque mucho de lo que se ha dicho para criticarla o alabarla puede conducir a la confusión, y por añadidura no siempre se sabe con certeza a qué se refiere el crítico o panegirista. A veces se oye decir: «la OIT es demasiado lenta» o «la OIT sólo está interesada en los problemas de los países en desarrollo», o bien «la OIT es la única que defiende los derechos sindicales». Pero, ¿qué significa «la OIT» en estas afirmaciones? Este problema se presenta sobre todo en español – y también en inglés –, porque en francés y en otras lenguas las iniciales de la Organización Internacional del Trabajo y las de su secretaría, la Oficina Internacional del Trabajo, son diferentes, mientras que en español – como en inglés – son las mismas. No obstante, el problema es sólo en pequeña medida uno de lenguaje. Si los que se interesan seriamente en la Organización desean prestarle servicio, una de las formas en que pueden hacerlo es siendo precisos en sus juicios sobre ella. Las críticas resultan útiles a la OIT siempre que sean concretas. Si alguien estima que los delegados a una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo tomaron una decisión poco acertada, lo mejor será que diga exactamente eso. Pero si declara vagamente: «la OIT se equivocó», puede inducir en error.

La **Organización Internacional del Trabajo** es un organismo especializado de las Naciones Unidas. En abril de 1991 contaba con 148 Estados Miembros. La Organización está integrada por la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

Básicamente, la Organización Internacional del Trabajo es un lugar de reunión provisto de una secretaría permanente: la Oficina Internacional del Trabajo. Sus reuniones revisten distintas formas, destacando entre ellas las de la Conferencia General, el Consejo de Administración, las comisiones de industria, las conferencias y comisiones consultivas regionales, los diversos órganos permanentes – como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – y los grupos especiales nombrados para estudiar cierto problema particular, como, por ejemplo, las relaciones entre las empresas multinacionales y la política social. En general, cuando se habla de estructura de la OIT se entiende por ello el conjunto de sus órganos tripartitos, o la composición de éstos – por ejemplo, la composición del Consejo de Administración – o las relaciones existentes entre los diversos órganos, como entre la Conferencia General y el Consejo de Administración. A continuación pasaremos revista a los diversos elementos que integran la estructura de la OIT, entendida en estas diversas formas, prestando especial atención a la importancia que cada uno tiene para los trabajadores.

La Oficina Internacional del Trabajo

Parece oportuno comenzar con la Oficina Internacional del Trabajo, la secretaría de la Organización, porque es el elemento de la estructura que sirve a todos los demás. La Oficina no es tripartita, pero se encuentra bajo el control del Consejo de Administración, que sí lo es y que nombra al Director General de la Oficina. Este nombra a su vez a su personal, con arreglo al estatuto aprobado por el Consejo de Administración. Para un observador exterior, la disposición de mayor significación de tal estatuto es la que exige de cada funcionario que desempeñe sus funciones y regule su conducta teniendo sólo en consideración los intereses de la Organización y que no solicite ni acepte instrucciones de ningún gobierno o autoridad exterior a la Oficina.

La **Oficina Internacional del Trabajo** es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo, a la vez órgano administrativo, centro de investigación y documentación y centro de acción para la Organización.

La Oficina prepara la documentación y los informes esenciales para las conferencias y otras reuniones, incluidos, cuando procede, los proyectos de texto para su examen y adopción en esas reuniones. Presta ayuda a las mismas al facilitar medios de interpretación y otros servicios, y al efectuar estudios ordinarios o especiales sobre todos los aspectos de la política laboral. Acopia asimismo información y estadísticas mundiales sobre todos los asuntos de interés para el ámbito del trabajo, y que, debidamente cotejadas con la propia información y datos estadísticos de la OIT, constituyen la base para unas investigaciones y análisis que se publican luego en libros y publicaciones periódicas de la OIT.

La OIT es además una gran editora, que publica manuales de educación obrera y obras de salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, derechos sindicales, relaciones de trabajo, economía y condiciones de trabajo, etcétera, en español, francés e inglés y, ocasionalmente, en otras lenguas. La Oficina publica también diversas revistas, como la *Revista Internacional del Trabajo*, la *Serie Legislativa*, *Actualidad Sociolaboral*, *Educación Obrera* y el *Anuario de Estadísticas del Trabajo*.

La Oficina contrata y orienta a los expertos de cooperación técnica de la OIT, del mundo entero, y fiscaliza sus proyectos de cooperación técnica, a la vez que lleva a cabo investigaciones, facilita asesoramiento técnico y trabaja en nuevos proyectos de educación y formación (véanse más detalles al respecto en los capítulos 6 y 8).

En este manual no es posible hacer una exposición completa de la labor que llevan a cabo los tres mil funcionarios de la Oficina que trabajan en su sede central de Ginebra y en sus oficinas regionales y zonales de todas partes del mundo, pero más adelante, cuando se hable del programa de la Organización, el lector podrá formarse una idea mucho más clara de la magnitud y complejidad de las tareas que realizan.

De especial interés para los trabajadores es una de las unidades más antiguas – y más pequeñas – de la Oficina, el Servicio de Relaciones con los Trabajadores. Tan pronto como la Oficina fue establecida se comprendió que era indispensable que su Director – hoy Director General – mantuviera estrechos contactos con las organizaciones de empleadores y de

trabajadores y que en su personal hubiera ciertos funcionarios que gozaran de la especial confianza de éstos o de aquéllos. En consecuencia, se crearon los dos servicios de relaciones necesarios, que se pusieron en manos de funcionarios nombrados de común acuerdo con las organizaciones de empleadores o de trabajadores, según el caso. Al mismo tiempo, se decidió que dichos funcionarios, si bien estarían sujetos a las mismas reglas que el resto del personal, tendrían derecho a dirigir correspondencia, en nombre del Director, directamente a las organizaciones de empleadores o de trabajadores, sin estar obligados a utilizar canal gubernamental alguno, y que también los empleadores y los trabajadores podrían enviar correspondencia directamente a la Oficina. Además de esta tarea, el personal del Servicio de Relaciones con los Trabajadores representa al Director General en las conferencias sindicales nacionales o internacionales, presta asistencia al grupo de los trabajadores de toda conferencia o reunión que se celebra en Ginebra o en otras ciudades y asesora a la Oficina en todas las cuestiones que tienen que ver con las relaciones con los trabajadores y sus organizaciones. De ahí que los trabajadores sientan que en la Oficina hay personas que comprenden perfectamente sus problemas y comparten su modo de ver las cosas. En particular, a los que asisten por primera vez a una reunión de la OIT les complace mucho que personas experimentadas los aconsejen acerca de los procedimientos y reglamentos, a veces complicados, que deben observarse. Y cuando reciben en sus propios países a un representante del Director General, sea con ocasión de una conferencia sindical o bien de una misión enviada para mantener contactos, tienen oportunidad de intercambiar opiniones sobre sus logros y sus dificultades con una persona a la que saben especialmente interesada por los trabajadores y sus sindicatos. Si tales dificultades consisten en una supuesta violación de la libertad sindical, el funcionario del Servicio de Relaciones con los Trabajadores puede facilitarles toda la información que necesitan para decidir si deben presentar una queja en debida forma a la OIT y asesorarlos acerca de la manera correcta de proceder. No obstante, lo más corriente es que sea factible superar esas dificultades mediante una negociación, que es más fácil entablar cuando se sabe que el procedimiento de sumisión oficial de una queja a la OIT existe y puede ser utilizado de ser necesario. Este tema es de gran importancia para el movimiento sindical, sobre todo en los países en desarrollo, de modo que más adelante se volverá a tratar con mayor detalle.

El Servicio de Relaciones con los Trabajadores se ocupa también de que la Oficina en su conjunto esté bien informada de las opiniones de las organizaciones de trabajadores (principalmente sindicatos). Con tal fin, y además de la correspondencia y de los contactos personales, el Servicio recibe

y transmite a otros servicios toda una serie de informaciones en publicaciones sindicales y similares. Como uno de los objetivos principales de la OIT consiste en atender las necesidades de los trabajadores y de las personas a su cargo, ese tipo de información tiene una importancia capital para la Oficina.

Como puede verse, pues, al hablar de la OIT no hablamos de edificios de oficinas sino de grupos de personas. Cada grupo es una parte de la estructura de la OIT, y al tratar ahora de sus elementos principales seguiremos haciendo hincapié en el factor humano.

La Conferencia Internacional del Trabajo

La Conferencia se reúne anualmente, casi siempre en junio y durante tres semanas; con intervalos más espaciados celebra también reuniones marítimas, es decir, dedicadas a los problemas especiales de los trabajadores del mar. Examina y adopta los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y también, cada dos años, el programa y presupuesto de la Organización, estudia la aplicación que se da a las normas internacionales del trabajo, adopta resoluciones propuestas por delegados y suele debatir extensamente temas concretos de interés general en el campo laboral y social, como, por ejemplo, los problemas de la mujer que trabaja.

Se suele decir que la ***Conferencia Internacional del Trabajo*** es el parlamento internacional del trabajo. Le incumben varias tareas principales: preparar y adoptar normas internacionales del trabajo, aprobar el programa de trabajo y presupuesto para la Oficina cada dos años, servir de foro para el examen de importantes asuntos sociales y laborales, y suministrar orientación de la política y las actividades futuras de la Organización.

Ya se ha visto que cada Estado Miembro tiene derecho a enviar a la Conferencia dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador. Si bien el gobierno de cada país nombra también a estos dos últimos delegados, debe hacerlo en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, y la Conferencia puede negarse a admitir a un delegado si considera que en su nombramiento no se ha seguido el procedimiento correcto. Los delegados pueden estar acompañados de consejeros técnicos; por tal razón, quien presencia por primera vez una sesión plenaria de la Conferencia se verá quizá sorprendido por el crecido número de participantes. Al inaugurarse

la reunión de 1989 estaban presentes 279 delegados gubernamentales con 676 consejeros técnicos, 137 delegados de los empleadores con 303 consejeros técnicos, y 139 delegados de los trabajadores con 369 consejeros técnicos. También había observadores, representantes de las Naciones Unidas, de sus organismos especializados y de otras organizaciones internacionales oficiales, y representantes de cuarenta organizaciones sindicales internacionales, entre ellas las cuatro que gozan de estatuto consultivo completo¹ ante la OIT: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Sindical Mundial y la Organización para la Unidad Sindical Africana. Estas organizaciones y sus representantes en los planos internacional, regional y nacional desempeñan un papel importante asesorando al Grupo de los Trabajadores de la Conferencia, y asimismo al grupo equivalente de todas las comisiones tripartitas de la OIT.

Para formarse una idea de la labor de la Conferencia, quizá lo más simple sea leer los temarios de sus reuniones. La de 1989 se ocupó del temario siguiente:

- I. Informe del Consejo de Administración y Memoria del Director General.
- II. Propositiones de programa y presupuesto y otras cuestiones financieras.
- III. Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones.
- IV. Revisión parcial del Convenio (núm. 107) sobre las poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (segunda discusión).
- V. Trabajo nocturno (primera discusión).
- VI. Seguridad en el uso de sustancias químicas en el lugar de trabajo (primera discusión).

No es preciso, para lo que nos ocupa, examinar en detalle cada uno de esos puntos², ya que su enunciado es sobradamente elocuente, salvo en el caso del primero. La Memoria del Director General tenía por tema los medios de restablecer el crecimiento económico y el progreso social en el decenio de 1990³. Presentaba asimismo un resumen de las actividades de la OIT en el año anterior, lo cual quedaba complementado por el Informe del Consejo de Administración.

El examen general de esos informes no desemboca en la adopción de resoluciones, pero da a los delegados una oportunidad – que no existe en otros ámbitos – de comentar asuntos laborales ante un auditorio que representa al mundo entero. Es fácil advertir la utilidad de ello para un

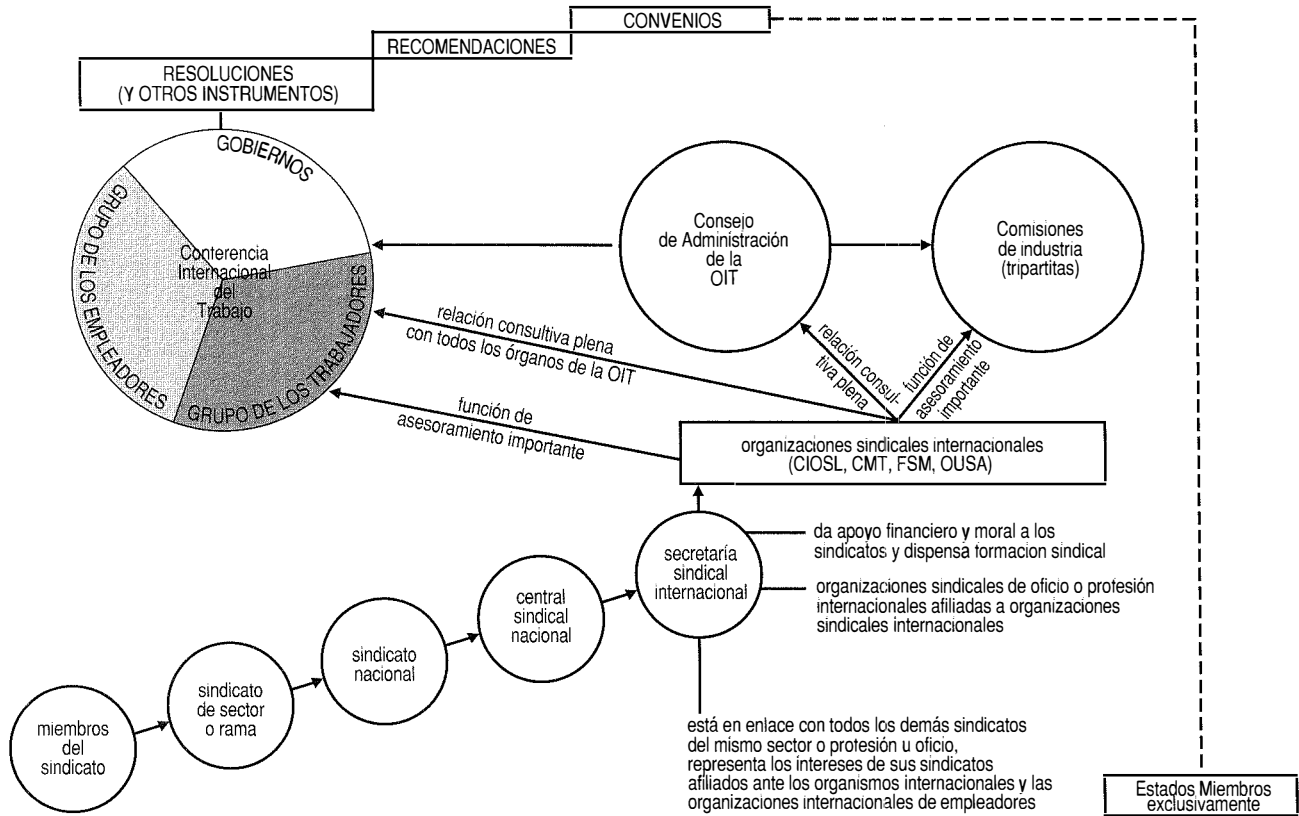


Figura 3. Relaciones entre la estructura de los sindicatos y la Organización Internacional del Trabajo

delegado de los trabajadores de un país sobre el que se sabe normalmente muy poco.

El debate general de la Conferencia se realiza en las sesiones plenarias, en las que todos los delegados tienen derecho a participar y a votar. Todos los otros puntos del temario se discuten en comisiones tripartitas que se constituyen al efecto, salvo las cuestiones financieras, que son de la competencia, como ya se ha aclarado, de una comisión compuesta exclusivamente de delegados gubernamentales. Cada delegado puede elegir la comisión o comisiones a que desea pertenecer, y una vez inscrito como miembro de una de ellas, tiene voz y voto en sus reuniones. Por esta razón, en una comisión el número de miembros pertenecientes a cada grupo puede no ser el mismo para los tres grupos, y entonces, para asegurar la igualdad entre los tres en las votaciones, los votos emitidos por los miembros de la comisión se multiplican por cierto factor de ponderación según el grupo a que pertenezcan. El resultado es el mismo que si cada grupo estuviera representado por igual número de miembros. Porque hay que aclarar que, si bien en las sesiones plenarias la mitad de los votos corresponde a los delegados gubernamentales y la otra mitad se divide por partes iguales entre los delegados de los empleadores y de los trabajadores, en las comisiones hay igualdad entre los tres grupos, y mientras que en las sesiones plenarias hay dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores de cada país, en las comisiones no ocurre necesariamente lo mismo – y en realidad esto ocurre muy rara vez –, pues como cada delegado puede elegir la comisión o comisiones a que desea pertenecer, y además cada consejero técnico puede hacer otro tanto, es posible que en una comisión no haya ningún representante de uno de los tres grupos de cierto país, o bien que haya más de uno.

Cada comisión elige su propia mesa, compuesta de un presidente – casi siempre miembro del grupo gubernamental –, un vicepresidente empleador y un vicepresidente trabajador. Los grupos de los trabajadores y de los empleadores de cada comisión organizan sus propias reuniones, por separado, para considerar la posición que deben adoptar sobre los asuntos en debate – lo mismo hacen los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores de la Conferencia en su conjunto –, y es una tradición que en las reuniones del Grupo de los Trabajadores tomen parte libremente observadores de organizaciones sindicales, casi siempre internacionales, especializados en el tema tratado. También es tradicional que uno de estos observadores sea elegido secretario del Grupo, y en tal carácter se le reconoce oficiosamente una posición especial en las sesiones plenarias de la comisión.

Los informes de todas las comisiones deben ser sometidos para adopción a la Conferencia en sesión plenaria. Así pues, los trabajadores tienen oportunidad de hacer sentir su influencia sobre cada asunto sometido a la Conferencia y de votar al respecto y, con la única excepción ya mencionada de las cuestiones financieras, disponen de tal oportunidad desde el mismo comienzo de los debates en la comisión hasta la votación final en sesión plenaria sobre la adopción de su informe.

El Consejo de Administración

Cada tres años, la Conferencia Internacional del Trabajo elige a los miembros del Consejo de Administración. Según la Constitución vigente, «de los veintiocho representantes de los gobiernos, diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial», es decir, por los principales países industrializados. Los dieciocho representantes gubernamentales restantes son elegidos por voto secreto de los otros delegados gubernamentales a la Conferencia. Los catorce miembros trabajadores del Consejo son elegidos mediante votación secreta por los delegados de los trabajadores a la Conferencia, y en igual forma se procede respecto de los catorce miembros empleadores. En otras palabras, cada Grupo constituye su propio colegio electoral.

El ***Consejo de Administración*** es el órgano ejecutivo de la OIT y es elegido cada tres años en la Conferencia. Se reúne tres veces al año. Establece el orden del día de la Conferencia y de otras reuniones, toma nota de sus decisiones y estipula las medidas pertinentes. Dirige además las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo. En torno a él giran todas las actividades de la OIT.

Normalmente, el Consejo se reúne tres veces por año: en febrero y marzo, en junio – inmediatamente antes y después de la Conferencia – y en noviembre. Aparte de sus cincuenta y seis miembros titulares, cierto número de miembros adjuntos, también elegidos por los Grupos durante la Conferencia General, asisten igualmente a esas reuniones, las que por esta causa presentan el aspecto de una pequeña conferencia. Como ya se dijo al tratar del tripartismo, las sesiones plenarias del Consejo son precedidas por reuniones de sus Grupos, que también se realizan antes de las reuniones de sus comisiones. Por consiguiente, el Grupo de los Trabajadores llega a casi todas las sesiones plenarias con cierta posición convenida de antemano, y es suficiente que tal posición sea dada a conocer por uno

de sus miembros, usualmente el presidente del Grupo – que por lo común es elegido como uno de los vicepresidentes del Consejo –, o bien, cuando lo que se examina es el informe de una comisión, el presidente del Grupo de los Trabajadores de ella. Este procedimiento, seguido también por el Grupo de los Empleadores, facilita grandemente la labor del Consejo, que ha ido aumentando en volumen y complejidad con el transcurso del tiempo y que en algunas reuniones exige el estudio de informes y otros documentos que pueden totalizar más de mil páginas.

No hay unanimidad acerca de si la Conferencia General o el Consejo de Administración es el órgano supremo de la OIT. Aunque la cuestión ha sido discutida acaloradamente, sobre todo por los representantes gubernamentales, el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración ha adoptado casi siempre al respecto, según su costumbre, un punto de vista pragmático: lo que importa es que el Consejo y la Conferencia den cumplimiento al cometido que cada uno tiene asignado. También existe desde hace largo tiempo desacuerdo sobre la posición que ocupan los diez miembros del Consejo que representan a los países de mayor importancia industrial y a quienes se ha dado en llamar miembros permanentes. Los críticos de las prescripciones constitucionales vigentes aducen que no es justo otorgar privilegios especiales a algunos países y que todos los miembros del Consejo deberían ser elegidos. En la reunión de 1986 de la Conferencia, que fue el final de un largo y a veces acalorado debate, se acordó, por 352 votos a favor y 44 en contra, que procedía modificar la Constitución. La consecuencia principal sería que se duplicaría, a 112, el número de miembros del Consejo de Administración, que desaparecería la referencia a los miembros de «mayor importancia industrial» y que la elección de los miembros del Consejo de Administración estaría sometida a nuevas reglas, destinadas a proteger el principio del equilibrio geográfico. No obstante, el propio instrumento de modificación ha de quedar ratificado, lo cual podría aplazar bastante tiempo su entrada en vigor (en virtud de la Constitución actual, dicha entrada en vigor tendría lugar sólo después de la ratificación por dos tercios de los miembros de la Organización, cinco de los cuales deben ser «miembros permanentes»).

El Consejo de Administración fija la fecha, el lugar y el temario de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, las conferencias regionales, las comisiones tripartitas y los grupos de expertos; discute, adopta y somete a la Conferencia para su aprobación el programa y presupuesto bienal, y en general supervisa todos los asuntos de la Organización. La Constitución de la OIT dice muy poco acerca de las funciones del Consejo, pues se limita a disponer que «el Consejo de Administración

fijará su propio reglamento» (párrafo 8 del artículo 7), pero la amplia gama de problemas de que se ocupa actualmente exige que delegue el grueso de su labor en sus comisiones y comités, de los cuales los más importantes son los competentes en materia de programa, presupuesto y administración, de actividades sectoriales, de reglamento y de aplicación de convenios y recomendaciones, de relaciones con otras organizaciones internacionales y de libertad sindical. Cada uno de estos órganos somete sus informes al Consejo de Administración en pleno, en el cual pueden discutirse muy brevemente si en la comisión respectiva ya se llegó a un amplio acuerdo.

A las reuniones del Consejo asisten representantes de las organizaciones sindicales internacionales que gozan de estatuto consultivo completo, los cuales, con la aprobación de la Mesa del Consejo⁴, pueden exponer las opiniones de sus organizaciones verbalmente o por escrito. No obstante, esto no es frecuente, dado que dichos representantes tienen amplias posibilidades de participar en las reuniones del Grupo de los Trabajadores y de influir de esta manera en las decisiones.

Como en la Conferencia, es costumbre elegir al representante de una de las organizaciones sindicales internacionales secretario del Grupo de los Trabajadores del Consejo, cargo que conserva hasta que éste es renovado. Hasta ahora, esta elección siempre ha recaído en una persona residente en Ginebra, de modo que si entre dos reuniones del Consejo de Administración la Oficina desea recabar la opinión del Grupo de los Trabajadores y no le resulta posible consultar a quien lo representa en la Mesa del Consejo – que puede ser nacional de cualquier país Miembro –, siempre hay una persona con la que puede ponerse en contacto. Este no es un canal de comunicación de una sola dirección, pues el secretario del Grupo de los Trabajadores también puede formular peticiones o reclamaciones a la Oficina, y al propio Director General, en todo momento y sobre cualquier asunto. Arreglos análogos existen con los empleadores.

Aquí concluye este breve estudio de la Oficina, la Conferencia General y el Consejo, o sea lo que la Constitución denomina «la organización permanente». Pasamos a analizar ahora otros importantes elementos de la estructura de la OIT.

La estructura regional

Para la abrumadora mayoría de los trabajadores del mundo, Ginebra está muy lejos – en sentido propio y figurado –, y fue por esta razón

que la OIT creó una extensa estructura regional, complementada con las necesarias conferencias y otras reuniones regionales. Las oficinas regionales están ubicadas en Abidján, Bangkok, Beirut, Lima y Ginebra, y respaldadas por muchas e importantes oficinas subordinadas a ellas y situadas en otros países de esos continentes. Así puede la OIT mantener con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores contactos que serían imposibles en la misma forma si todo estuviera centralizado en Ginebra. Las oficinas regionales y zonales, cuyo personal procede en gran parte de la misma región o zona, cumplen una importante función de comunicación en dos sentidos: difunden la información, el asesoramiento y la asistencia que se originan en la Oficina entre los sindicatos y otros interesados de la región, y son responsables de que en Ginebra se conozcan perfectamente en todo momento las políticas, problemas y acontecimientos de índole laboral y social de países lejanos. Una de sus principales funciones consiste en ocuparse cotidianamente de los asuntos del programa de cooperación técnica, que será objeto de detenido examen en otro capítulo. Pero asimismo su personal considera con los gobiernos, a veces al más alto nivel, no sólo las cuestiones de cooperación técnica, sino igualmente otras de competencia de la OIT, como las normas internacionales del trabajo, el Programa para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) y la legislación laboral nacional vigente o proyectada. Y la presencia de la OIT sobre el terreno no sólo tiene valor práctico para los gobiernos, sino igualmente para las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyos dirigentes pueden visitar y consultar a las oficinas regionales o zonales en cualquier momento, en la seguridad de que serán bienvenidos. Cuando se les formula una invitación en tal sentido y están en condiciones de atenderla, miembros del personal de esas oficinas asisten a conferencias sindicales en su región o zona o participan en seminarios sobre educación obrera, y de esta forma contribuyen a aumentar la capacidad de las organizaciones de trabajadores para resolver los problemas de sus afiliados. Donde existe más de una central sindical nacional, una norma invariable de la Oficina Internacional del Trabajo es mantener buenas relaciones con todas ellas; tratar de unificar el movimiento sindical no es uno de los cometidos de la OIT, pero a menudo ocurre que grupos sindicales rivales consideran conveniente reunirse con funcionarios de la Oficina para examinar asuntos importantes, y esto es beneficioso tanto para la OIT como para los trabajadores. También de sus expertos en cooperación técnica la OIT espera que mantengan buenas relaciones con las organizaciones de trabajadores, y en su carta de nombramiento les imparte instrucciones en tal sentido.

Cada tres o cuatro años en África, las Américas y Asia (para Asia y la región del Pacífico) y con menor frecuencia en Europa, se celebra una conferencia regional a fin de debatir a fondo los problemas de la región de competencia de la OIT. Por supuesto, estas conferencias son tripartitas, y de conformidad con las reglas que rigen las reuniones de la OIT, los delegados de los trabajadores son nombrados a propuesta de sus organizaciones más representativas. Si bien en las conferencias regionales los participantes son muchos menos que en la Conferencia Internacional del Trabajo y el temario y la duración más reducidos, el interés que despiertan no es menor; en realidad, es constante la presión que se ejerce sobre el Consejo de Administración para que las convoque con más frecuencia, cosa que hasta ahora no ha podido hacer por razones presupuestarias y de organización práctica.

Las conferencias regionales se diferencian mucho de la Conferencia Internacional del Trabajo, pues no adoptan convenios ni recomendaciones, carecen de atribuciones en cuestiones presupuestarias y no pueden admitir nuevos Estados Miembros. Desde un punto de vista puramente formal, el resultado de una conferencia regional se reduce a la adopción de un informe al Consejo de Administración. Pero el hecho de que no posean las facultades mencionadas no significa que las conferencias regionales son simplemente una ocasión para realizar debates, pues sus informes se estudian con detenimiento en el Consejo de Administración y las resoluciones u otras decisiones contenidas en ellos son tenidas muy en cuenta en la labor futura de la OIT.

Más de una vez se ha sugerido que debería facultarse a las conferencias regionales para adoptar, o al menos para proponer para adopción, convenios regionales. La sugerencia no encontró nunca una aceptación general, y por lo regular tropezó con la oposición de los trabajadores, que aducen que no desean normas «de segunda clase» para los países en desarrollo. No obstante, muchos miembros del Consejo de Administración estiman oportuno adaptar las normas internacionales del trabajo a las necesidades particulares de cada región, y la búsqueda de una solución que pueda merecer la aprobación de todos no ha sido abandonada. Por lo demás, los Estados Miembros de cada región examinan periódicamente la situación en ella en materia de ratificación y aplicación de los convenios y de aceptación de las recomendaciones, lo cual, aparte de darles una mejor comprensión de los problemas que se presentan, los estimula a tomar las medidas que se imponen para seguir progresando en este campo.

En la labor de una conferencia regional representa una valiosa ayuda el examen preliminar de los puntos de su temario que realiza una comisión

consultiva regional – salvo en Europa, donde no existe una comisión de este tipo – constituida por miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores de la región que se reúnen en ésta durante unos ocho días laborales y siguen los procedimientos desprovistos de excesivas formalidades que es posible utilizar en órganos relativamente pequeños (entre treinta y cuarenta miembros). Además de fijar el temario de la conferencia regional, la comisión consultiva suele analizar la cooperación técnica en la región. En estos últimos años ha sido costumbre que un grupo tripartito de miembros de la comisión llevara a cabo, antes de la reunión de ésta, un examen de los proyectos a cargo de la OIT en el país en que la comisión habría de reunirse o en un país vecino; la información así obtenida demostró ser de gran utilidad tanto para la propia comisión consultiva como para la conferencia regional.

Puntos para discusión

1. Enumere las ventajas y los inconvenientes del sistema consistente en reservar diez puestos en el Consejo de Administración de la OIT a los representantes de los gobiernos de los países de «mayor importancia industrial».
2. En la hipótesis de que la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT consideren un mismo problema, ¿qué diferencia, a su juicio, hará en sus labores, y posiblemente en el resultado de sus votaciones, el hecho de que el sistema de representación sea diferente en la Conferencia y el Consejo, pues en la primera todos los Estados Miembros tienen derecho a enviar dos delegados gubernamentales, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores, mientras que en el segundo hay veintiocho miembros gubernamentales – diez de los cuales pertenecen a los países de mayor importancia industrial, que están representados permanentemente en el Consejo –, catorce miembros empleadores y catorce miembros trabajadores, todos elegidos cada tres años – salvo los diez miembros gubernamentales de los países de mayor importancia industrial – por los Grupos respectivos de la Conferencia?

Ejercicio en grupo

En este ejercicio entran los siguientes elementos (de ser necesario, pueden modificarse parcialmente para adaptarlos a las circunstancias especiales del grupo): la filial de un sindicato, la sede nacional del sindicato, la central sindical nacional a la que éste está afiliado, una secretaría internacional para la respectiva industria, una federación o confederación internacional o mundial de sindicatos, el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo. Escójase un

problema concreto – por ejemplo, un nuevo peligro para la salud en el trabajo – que la filial del sindicato pueda plantear y organícese una discusión, de ser menester constituyendo varios grupos para representar a los diversos elementos enumerados, a fin de determinar los pasos sucesivos que habría que dar para lograr que la Conferencia Internacional del Trabajo adopte algún tipo de decisión al respecto, e igualmente las distintas formas en que los trabajadores podrían influir en el procedimiento por conducto de los elementos enumerados.

Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo

Averigüe cuándo se celebró la más reciente conferencia regional de la OIT para su región, qué países estuvieron representados, qué organizaciones de trabajadores enviaron observadores y qué temas se consideraron. ¿Se consultó a su central sindical nacional acerca de los puntos del temario? ¿Qué políticas seguía acerca de tales puntos? ¿Qué consecuencias tuvieron, o pueden tener en el futuro, para usted y para otros trabajadores las conclusiones a que llegó la Conferencia? A su juicio, ¿qué temas su central sindical nacional debería procurar que fuesen discutidos en una conferencia regional futura? ¿Cómo cree usted que su central sindical nacional debería proceder para conseguir que uno de esos temas sea inscrito en el temario?

Notas

¹ Las organizaciones a que se ha otorgado el estatuto consultivo completo (relaciones consultivas plenas) tienen derecho a hacerse representar en casi todas las conferencias, reuniones de comisión, etc., convocadas por la OIT, pero no a votar en ellas.

² En un curso de cierta extensión sobre la OIT puede ser aconsejable entregar a los participantes ejemplares de los informes presentados en la reunión más reciente de la Conferencia General, que podrán adquirirse en la oficina de la OIT más próxima.

³ OIT: *Recuperación económica y empleo*, Memoria del Director General presentada a la Conferencia General del Trabajo, 76ª reunión, Ginebra, 1989.

⁴ Como ha quedado dicho, la Mesa del Consejo de Administración está integrada por el presidente y dos vicepresidentes escogidos en cada uno de los tres grupos. Se aplica este mismo sistema en casi todas las reuniones tripartitas de la OIT.