

## Capítulo 4

# Las comisiones de la OIT

*Las comisiones de industria* □ *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* □ *Otros de los principales órganos* □ *Puntos para discusión* □ *Ejercicios en grupo* □ *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

---

### **Las comisiones de industria**

Durante los primeros decenios de su existencia la OIT se ocupó principalmente de problemas que, como la duración del trabajo o las vacaciones anuales pagadas, son comunes a todos los trabajadores (si se exceptúa, empero, su atención particular a los problemas especiales de los trabajadores del mar). Ahora bien, como ya se ha dicho, las secretarías internacionales están entre las más antiguas y mejor organizadas de las organizaciones sindicales internacionales, y durante la Segunda Guerra Mundial las secretarías de los trabajadores de la industria textil, de la minería y de las industrias mecánicas comenzaron a reivindicar la institución de mecanismos especiales dentro de la OIT para la defensa de los intereses de los trabajadores que representan. En 1943, el Gobierno de Gran Bretaña – cuyo Ministro del Trabajo era a la sazón Ernest Bevin, quien antes de la Segunda Guerra Mundial había desempeñado, en su calidad de delegado de los trabajadores de su país, un papel muy destacado en la OIT, en particular en la esfera marítima – propuso que la Organización creara una serie de comisiones, cada una de las cuales se ocuparía de los problemas laborales de determinada industria. La proposición hacía referencia a comisiones bipartitas integradas sólo por miembros empleadores y miembros trabajadores, pero muy pronto se convino en que habrían de ser mucho más eficaces si también los gobiernos estuviesen representados. Dicho sea de paso, los miembros trabajadores del Consejo de Administración fueron de los primeros en reconocer que sería muy conveniente que hubiera miembros gubernamentales en las comisiones, lo que no dejó de constituir una evolución interesante de su actitud frente a la composición de la OIT. Suele afirmarse que Ernest Bevin fue el padre de las comisiones de industria, pero en realidad este mérito lo comparte con muchas otras personas.

---

Las **comisiones de industria** son órganos tripartitos permanentes que congregan, para el examen de los asuntos pendientes y en el plano internacional, a representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, en determinados sectores de actividad económica. Sus conclusiones aportan orientaciones a los Estados Miembros, así como para una acción internacional en los sectores correspondientes.

---

Actualmente, existen las siguientes comisiones de industria o similares: de Transportes Interiores; del Carbón; del Hierro y del Acero; de Industrias Mecánicas; Textil; del Petróleo; de Construcción, Ingeniería Civil y Obras Públicas; de Industrias Químicas; de Hotelería, Restauración y Turismo; de la Silvicultura y de las Industrias de la Madera; de Productos Alimenticios y Bebidas; del Trabajo en las Plantaciones; y Consultiva de Empleados y de Trabajadores Intelectuales. Las reuniones se han ido espaciando, lo que los miembros trabajadores del Consejo de Administración han lamentado a menudo, pero ha habido razones para ello. En primer lugar, el continuo aumento del número de Estados Miembros de la OIT, que ha doblado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y el aumento consiguiente del número de participantes y del costo de las reuniones de las comisiones de industria han obligado al Consejo a mantener dentro de ciertos límites el número de tales reuniones previstas en cualquier presupuesto bienal. Y en segundo lugar, a medida que la utilidad de estas comisiones comenzó a apreciarse en círculos cada vez más amplios, trabajadores de industrias para las cuales no se habían establecido comisiones solicitaron insistentemente que se realizaran reuniones para considerar sus propios problemas, y así fue como se organizaron reuniones especiales para otros ramos, como los de aviación civil, industrias gráficas, textil, del cuero y del calzado, y las minas distintas de las de carbón.

La composición de las comisiones de industria es fijada, a intervalos de unos pocos años, por el Consejo de Administración con arreglo a las solicitudes recibidas de los Estados Miembros, pero muy pocas veces resulta factible satisfacer todas las solicitudes presentadas para integrar determinada comisión. En las reuniones de una comisión, a las cuales cada país escogido para formar parte de ella envía dos miembros gubernamentales, dos miembros empleadores y dos miembros trabajadores, se informa sobre la situación imperante en el momento en la respectiva industria y sobre las medidas tomadas por los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y la OIT para dar curso a las recomendaciones formuladas por reuniones anteriores.

Además, la Comisión examina detalladamente dos asuntos de fondo. Por ejemplo, en el orden del día de la tercera Reunión técnica tripartita para la industria textil (celebrada en 1987) había puntos relativos a la evolución reciente de la industria, el desarrollo de los recursos humanos, la formación y la readaptación profesionales y las consecuencias de los cambios estructurales y tecnológicos de dicha industria para el empleo y los ingresos. Se trata manifiestamente de asuntos muy técnicos, y los más indicados para examinarlos son precisamente los directamente interesados del propio sector.

---

## ***La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones***

Por muy extraño que parezca después de todo lo que se ha dicho en este manual sobre la gran importancia del tripartismo, lo cierto es que en esta Comisión de nombre tan impresionante no hay ningún miembro en representación de los trabajadores. La verdad es que tampoco los empleadores están representados, y ni siquiera los gobiernos. Sin embargo, se trata de uno de los elementos más importantes de la estructura de la OIT, y el principio del tripartismo no tiene ningún defensor tan poderoso como esta Comisión. Los representantes de los trabajadores que participan activamente en la OIT, y sobre todo aquellos que integran la comisión especial que la Conferencia Internacional del Trabajo constituye cada año para el examen de la aplicación de las normas, reconocen el lugar muy especial que la Comisión de Expertos ocupa en la OIT y comprenden que es influyente precisamente porque no representa a ninguno de los tres Grupos constitutivos de la Organización. Si algo representa, es el imperio del derecho.

En el capítulo 5 se verá cómo la Conferencia General adopta convenios y recomendaciones internacionales del trabajo al cabo de una prolongada discusión que suele extenderse por dos años. Estos instrumentos internacionales se someten luego a la autoridad competente de cada país – normalmente el parlamento –, que decide si ratifica o no los convenios y acepta o no las recomendaciones. Cuando se ha resuelto ratificar un convenio, decisión que puede suponer la incorporación de sus disposiciones en la legislación nacional si aún no figuran en ella, el gobierno ratificante debe informar a intervalos regulares a la OIT acerca de las medidas que haya tomado para dar efecto a sus prescripciones. Las obligaciones son

menores en el caso de una recomendación, pues el gobierno sólo debe informar al Director General, a intervalos apropiados según lo solicite el Consejo de Administración, de lo que ha hecho o se propone hacer para dar efecto a sus disposiciones. El Consejo puede solicitar el envío de memorias análogas sobre los convenios no ratificados.

La tarea de analizar las memorias remitidas por los gobiernos, que en conjunto forman una documentación impresionante, se confía a la Comisión de Expertos. Sus miembros son juristas eminentes procedentes de Estados Miembros de todas partes del mundo, pero de ninguna manera los representan. Actúan con capacidad casi judicial, y se espera de ellos que decidan a su leal saber y entender y con completa imparcialidad. Esto no significa que constituyan un tribunal ni que su misión consista en pronunciar sentencia. Su finalidad es comprobar si los instrumentos internacionales del trabajo se aplican en debida forma, a fin de poder someter un informe al respecto a la Conferencia por intermedio del Consejo de Administración, informe que constituye la documentación básica para las labores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia. Pero los expertos no se limitan a analizar los hechos: dirigen observaciones a los gobiernos acerca de deficiencias en la aplicación de los convenios ratificados, les formulan preguntas para elucidar puntos oscuros y subsanar lagunas de la información ya suministrada, y pueden ayudarlos sugiriendo las medidas que podrían adoptar para dar cumplimiento a las prescripciones de ciertos convenios.

Una forma especial de proporcionar ayuda a los gobiernos es el procedimiento de contactos directos, con arreglo al cual un representante de la Oficina visita un país, a petición o con la aquiescencia de su gobierno, para discutir con él los problemas existentes en la aplicación de convenios señalados por la Comisión de Expertos. Cuando tienen lugar contactos directos, el representante de la Oficina siempre se pone también en contacto con los sindicatos y las organizaciones de empleadores del país a fin de mantenerlos informados de los temas examinados y conocer su opinión.

En 1987, al celebrarse el 60º aniversario de la Comisión, en el informe de los expertos se explicaba sucintamente el modo en que habían evolucionado el cometido y los métodos de trabajo de ésta. Los expertos destacaron que, si bien había habido muchos cambios, en gran parte debidos al marcado aumento de la cantidad de materiales que han de examinarse, su labor solamente podía tener utilidad en la medida en que se mantuviera fiel a su tradición de independencia, objetividad e imparcialidad. Reafirmaron que la función de la Comisión consiste en determinar si se cumple lo estipulado en los convenios, cualesquiera que sean las condiciones

económicas y sociales imperantes en un país dado, y en cerciorarse de que esas disposiciones siguen siendo constantes y uniformes en todos los países.

---

## ***Otros de los principales órganos***

Será mejor abstenerse de hacer aquí una enumeración exhaustiva de los órganos que nombra el Consejo de Administración, porque su lectura sería tediosa y su memorización pondría a prueba la mente de un experto en administración, y más aún la de un sindicalista que trabaja. Para nuestro propósito, que es el de esbozar un panorama general de la estructura de la Organización, será suficiente mencionar los más importantes.

Existe toda una serie de comisiones que se ocupan de temas especializados, como la seguridad social, el desarrollo rural, las estadísticas laborales y la seguridad e higiene del trabajo. Estas comisiones y otros órganos análogos asesoran al Consejo de Administración en cuestiones sometidas a ellos, y a veces rinden un valioso servicio preparando el terreno para la acción que conducirá, llegado el momento, a la adopción de un convenio o una recomendación. Sus miembros son nombrados por el Consejo, a proposición del Director General, previas las consultas apropiadas. Por ejemplo, los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores del Consejo proponen cada uno un número igual de miembros de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

Ciertos órganos se ocupan de asuntos que son también de la competencia de otros organismos especializados de las Naciones Unidas además de la OIT, y su composición suele ser diferente. Por ejemplo, el Comité Consultivo Mixto FAO-UNESCO-OIT de Enseñanza y Formación Agrícolas y Ciencias Agronómicas está integrado, como su nombre indica, por miembros que representan a cada una de esas tres organizaciones; los que representan a la OIT son nombrados previa consulta con los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración. Otro caso es el del Comité Mixto de Expertos designado por la UNESCO y la OIT para controlar la aplicación de una recomendación sobre la situación del personal docente que ambas organizaciones adoptaron hace algunos años. Dado que su cometido se asemeja bastante al de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, está compuesto de personas independientes que no son nombradas previas consultas tripartitas, pero el Consejo de Administración, al estudiar los

nombramientos, tiene en cuenta, como es natural, cualquier opinión que exprese el Grupo de los Trabajadores.

Además de los órganos mencionados, que suelen celebrar reuniones a intervalos regulares para deliberar, el Consejo de Administración ha estimado oportuno constituir grupos de consultores para que asesoren a la OIT en asuntos en que están especializados, como la educación obrera o los problemas de las trabajadoras, asesoramiento que por lo común facilitan por correspondencia, si bien a veces resulta necesario reunirlos para que puedan proceder a un amplio intercambio de opiniones.

El último órgano a que se hará referencia aquí no es, de ninguna manera, el menos importante. Se trata de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, integrada por nueve personas independientes nombradas por el Consejo de Administración. Como se desprende de su denominación, su función esencial es de índole investigativa, y por lo común realiza su tarea por intermedio de grupos constituidos por tres de sus miembros. Examina los casos graves de violación de los derechos sindicales que le somete el Consejo de Administración. Hasta 1986 se le había encomendado ocuparse de sólo cinco casos. La Comisión puede visitar el país de que se trate, con el acuerdo de su gobierno, y sus investigaciones pueden ser prolongadas y exhaustivas y tener repercusiones muy profundas. Todos sus informes fueron muy interesantes, y un crecido número de ejemplares se enviaron, a petición, a organizaciones sindicales. (De ellas se reciben, desde luego, prácticamente todos los alegatos de violaciones de los derechos sindicales.) En el caso de esta Comisión, el movimiento sindical tampoco ejerce presión alguna para que sea transformada en órgano tripartito, pues es evidente que debe ser totalmente imparcial. En realidad, los miembros del Grupo de los Trabajadores del Consejo tienen oportunidad de formular objeciones al nombramiento de cualquier miembro de la Comisión, pero esto nunca ha ocurrido, y además es improbable que el Director General proponga como candidato a un jurista, por eminente que sea, si por alguna razón pudiera no merecer la aprobación de los trabajadores.

### ***Puntos para discusión***

1. En su sindicato, o en su central sindical nacional, existen seguramente una oficina central; un funcionario principal (el presidente o el secretario general); una asamblea, congreso o junta de delegados, y un comité ejecutivo o directiva. Quizá existen también comités para cada región o para determinadas profesiones y comisiones de la directiva

nacional que se ocupan de asuntos especiales. Vale la pena organizar una discusión sobre las similitudes y diferencias entre esta estructura sindical y la estructura de la OIT.

2. ¿Qué ejemplo puede usted dar de problemas que pueden presentarse en la vida de un sindicato y que sería conveniente someter a un grupo de personas ajenas a él? ¿Qué ventajas ofrece este procedimiento? ¿A quién incumbe en tales casos decidir en definitiva acerca de las conclusiones a que hayan llegado los expertos independientes? ¿Y a quién incumbe decidir en definitiva acerca de las conclusiones a que llega la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT?

### ***Ejercicios en grupo***

Escójase un caso concreto de un informe reciente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (podrá obtenerse ese informe en la oficina de la OIT en el país o, tal vez, en una central sindical nacional) y constitúyase una «comisión» compuesta de miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores, a fin de examinar el informe, como lo hace la comisión tripartita competente de la Conferencia Internacional del Trabajo, y llegar a conclusiones apropiadas para ser presentadas en la plenaria de la Conferencia.

### ***Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo***

1. Mencione algún caso concreto que conozca, relativo a su país o a cualquier otro, que haya sido objeto de observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. ¿Cuáles fueron las conclusiones de la Comisión al respecto? ¿Qué ocurrió de resultas de esas conclusiones? ¿Cuál fue la reacción en la Conferencia de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores y del gobierno del país?

2. Desde el decenio de 1940, cuando comenzaron a celebrarse, ha habido reuniones tripartitas de comisiones de industria. Pero seguramente no mentiría quien dijera que muy pocos trabajadores saben cuándo se realizó la reunión más reciente de la comisión de su industria o cuáles fueron las principales conclusiones y resoluciones que adoptó. Sin embargo, las deliberaciones de cada comisión pueden y deben ejercer una influencia beneficiosa en la vida profesional de todos los trabajadores de la industria respectiva, y ello independientemente de que su país sea o no miembro de la comisión. En toda investigación sobre las comisiones de industria y las reuniones análogas de la OIT se debe prestar cierta atención a este problema, para determinar en qué medida se ponen en práctica las decisiones de las comisiones y reuniones y para ver si las cosas pueden mejorarse<sup>1</sup>.

a) He aquí algunas de las principales preguntas a que debe procurar responderse. ¿De qué comisiones de industria de la OIT es miembro su país? ¿Ha sido invitado a enviar una delegación a alguna reunión especial para una industria? De ser así, ¿quiénes representaron en ella, y en las reuniones de las comisiones de industria, a los trabajadores de su país? ¿Cómo fueron nombrados? ¿Presentaron un informe a su regreso? ¿Qué se hizo para garantizar que las conclusiones y resoluciones adoptadas fueran puestas en práctica? ¿Se les prestó verdadera atención, o simplemente fueron archivadas? Estas preguntas son incómodas, y si las respuestas son verídicas pueden resultar molestas para algunos. Tanto mejor, si ello conduce a una acción constructiva.

b) Otras preguntas. ¿Se realizan en su país reuniones tripartitas antes de que se reúna una comisión de industria? ¿Las conclusiones que adoptan las comisiones de industria son luego objeto de negociaciones colectivas? ¿Piden los sindicatos al gobierno que tome medidas para aplicar tales recomendaciones, y con qué resultados? ¿Satisface normalmente el gobierno las solicitudes que le formula la OIT a fin de que proporcione informes para futuras reuniones? ¿Se consulta al movimiento sindical antes de enviar las respuestas del gobierno? Las dos últimas preguntas obedecen al hecho de que casi todas las comisiones de industria han tenido ocasión de lamentar que unos gobiernos, que han pedido formar parte de la comisión, no envían luego a la OIT la información necesaria para que la misma pueda realizar un trabajo provechoso. No es obligatorio facilitar información ni consultar al respecto a los sindicatos, pero todas las comisiones opinan que los gobiernos deberían hacer ambas cosas. Se ha dado también el caso de que los trabajadores del país correspondiente hayan puesto en tela de juicio una información suministrada por un gobierno e incluida en un informe para una comisión.

Como ocurre con el dispositivo tripartito nacional, la investigación puede resultar muy útil a la larga, aunque desconcierte a quienes no han hecho lo que debían. No cabe negar que las comisiones de industria de la OIT son hoy unos instrumentos muy eficaces para el cambio social y económico, gracias a los esfuerzos de gobiernos, empleadores y trabajadores. Los sindicatos instan a que se mantengan las comisiones, y también a que se reúnan más a menudo, pero el impacto de las mismas en la vida laboral de la gente dista mucho de ser el que sería de desear. La labor de investigación puede contribuir sensiblemente a que se aprovechen mejor las actividades de las comisiones. Con el simple hecho de difundir su trabajo se prestaría un servicio público, ya que no suscitan de los trabajadores la atención que se merecen.



### ***Nota***

<sup>1</sup> Pueden verse las conclusiones y resoluciones adoptadas por las comisiones de industria entre 1980 y 1986 en C. Foucault-Mohammed: «La educación, la formación y las industrias», en *Educación Obrera* (Ginebra, OIT), núm. 55-1984/2, y «La perspectiva industrial de la enseñanza y la formación profesional», *ibíd.*, núm. 65-1986/4.