

Capítulo 5

Normas internacionales del trabajo y derechos de los trabajadores

Normas internacionales del trabajo *Libertad sindical* *Puntos para discusión* *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo* *Bibliografía complementaria*

Si por milagro Samuel Gompers y sus tres colegas del movimiento sindical resucitaran y vieran lo que la OIT es hoy, les haría falta cierto tiempo para darse cuenta de que se trata de la Organización que ayudaron a crear en 1919. Pero al término de la lectura de este capítulo y de los tres (6 a 8) siguientes, en los que se echará una mirada a lo que la OIT hace actualmente, se verá que la Organización, si bien ha experimentado grandes cambios desde que fue fundada hace más de medio siglo, no difiere en esencia de la que estableció la Conferencia de la Paz. Esto es una demostración elocuente de la excelencia de la obra realizada por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo y por todos aquellos que de una u otra manera contribuyeron a su éxito. Pero asimismo hay que ver en ello el mérito de generaciones de trabajadores y de sus representantes, que permanecieron fieles al espíritu de los primeros días y nunca cejaron en su empeño de asegurar la intangibilidad de ciertos principios, sobre todo el del tripartismo.

Normas internacionales del trabajo

Una **norma internacional del trabajo** es un texto preparado por la OIT para uso de los Estados Miembros y de la comunidad internacional, en el cual se definen unas normas mínimas en un sector que afecta a la OIT. Esas normas revisten la forma de convenios y recomendaciones, que adopta la Conferencia.

La fijación de normas internacionales del trabajo es un quehacer de la OIT que, más que cualquier otro de los suyos, ha demostrado su validez con el transcurso de los años. En las muy importantes conferencias sindicales de Leeds (Reino Unido), en 1916, y Berna (Suiza), en 1917, se pidió la

formulación de normas relativas a la libertad sindical, la seguridad social, los trabajadores migrantes, la duración del trabajo y las horas de descanso, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de la gente de mar, el trabajo a domicilio y las mujeres y los niños. Unos setenta años más tarde, en el llamado Código Internacional del Trabajo figuran más de 170 convenios y cerca de 180 recomendaciones, y nada parece indicar que ese Código esté terminado. Los trabajadores rechazan firmemente toda insinuación de que ha llegado el momento de hacer una pausa en la adopción de nuevos convenios, si bien, comprendiendo que hay un límite para todo, admitieron una serie de modificaciones al procedimiento de sumisión de memorias con objeto de aliviar la carga que pesa sobre los departamentos gubernamentales competentes y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Veamos, pues, algunas de las preguntas que podría hacer un trabajador interesado en la adopción de las normas internacionales del trabajo e intentemos descubrir por qué esta actividad de la OIT ha merecido más que cualquier otra el respaldo continuo del movimiento sindical durante tantos años.

¿Quién decide sobre qué temas se establecerán normas? Cada año el Consejo de Administración estudia proposiciones y fija el temario de la reunión de la Conferencia General que habrá de celebrarse dos años después, a reserva, desde luego, de cualquier decisión que la reunión anterior de la Conferencia haya podido tomar por sí misma. El Director General somete usualmente al Consejo un documento en el que figuran varios temas susceptibles de ser discutidos por la Conferencia con miras a la adopción de un instrumento internacional, aun cuando ha habido casos en que el Consejo ya había llegado el año anterior a un acuerdo general al respecto, que sólo necesitaba una confirmación formal. Es posible que se decida que, habida cuenta de los puntos del temario que deben ser necesariamente transferidos de la reunión anterior, resulta factible añadir todavía dos nuevos puntos. Si se habían propuesto más de dos, los no incluidos en el temario pueden volverse a considerar el año siguiente, o descartarse sin más si no recibieron gran apoyo, o bien pueden ser tratados de otra manera, por ejemplo mediante la convocación de una reunión de expertos sobre el tema. El Director General, cuando formula propuestas sobre nuevos puntos – o, en ocasiones, sobre la revisión de instrumentos existentes –, tiene en cuenta muchos factores, aparte de la opinión técnica de la Oficina. Por ejemplo, sus proposiciones pueden haberse originado en el estudio permanente que se hace en la Oficina de los textos de las resoluciones adoptadas en los últimos años por la propia Conferencia General o por conferencias sindicales u otras, o de los instrumentos internacionales que fueron adoptados hace muchos años y que se analizan para

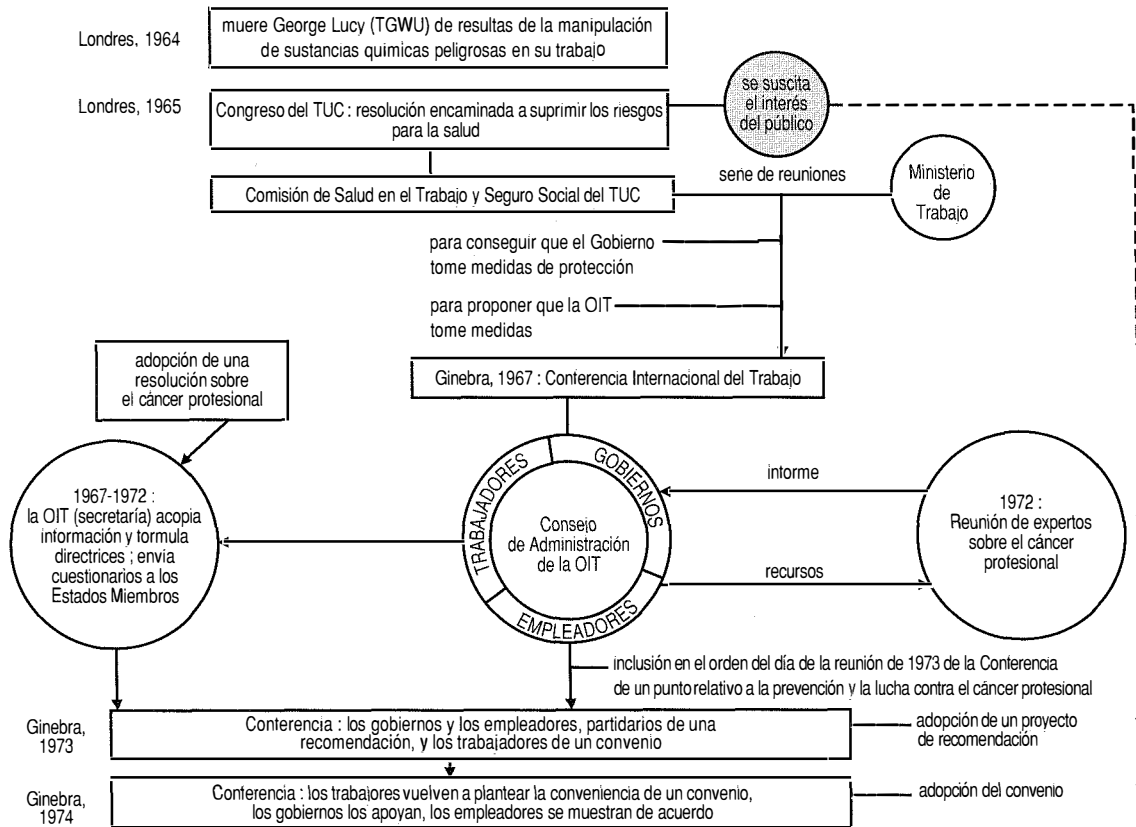


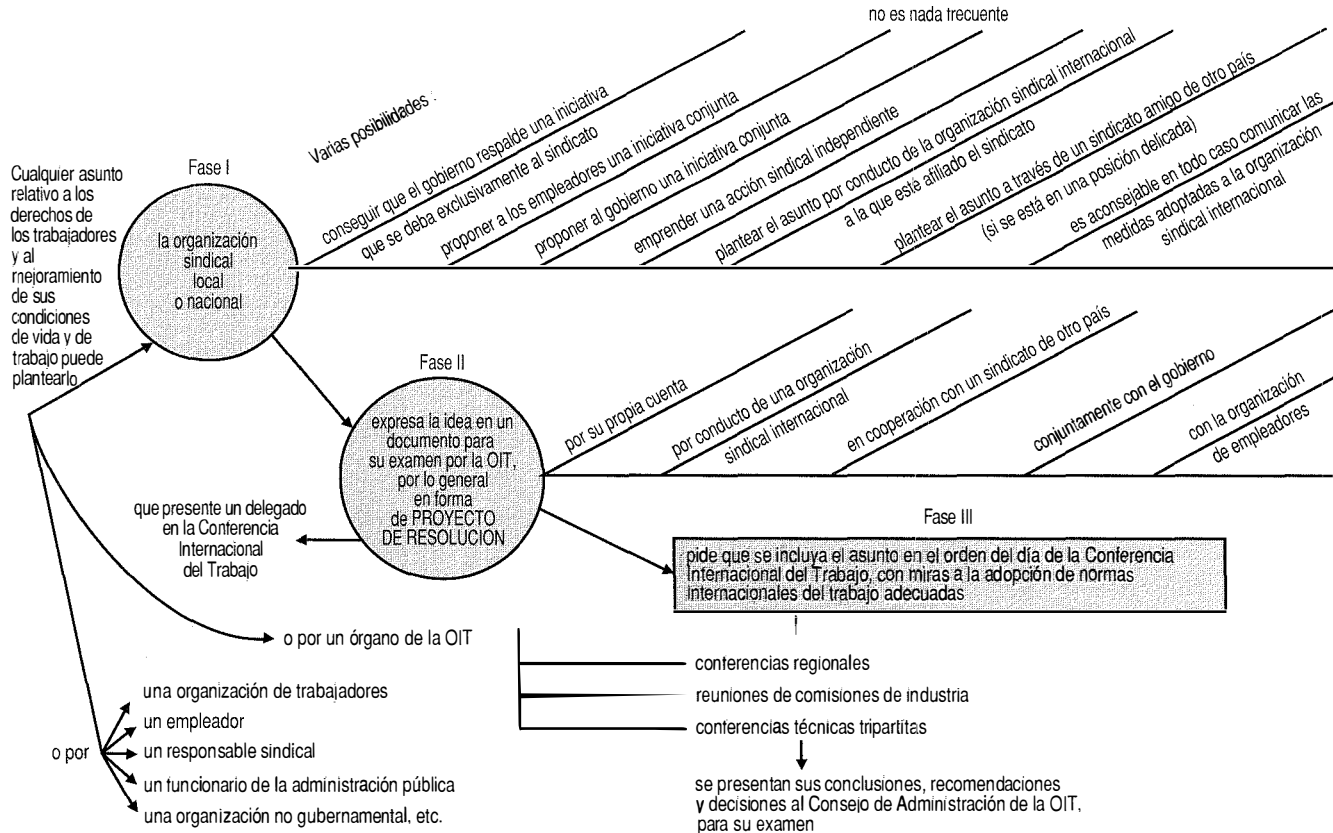
Figura 4. Gestación de un convenio internacional del trabajo : el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)

ver si ya no responden a las necesidades actuales; o bien una reunión, quizá de una comisión de industria, puede haber señalado en su informe al Consejo de Administración cierto problema que a su juicio requería una acción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es así como surgen continuamente temas susceptibles de ser escogidos, y los trabajadores siempre deben tener presente la posibilidad de que, si aparece, pongamos por caso, un nuevo riesgo para la salud en la manipulación del amianto o de materiales radiactivos o de un nuevo insecticida, una resolución enérgica sobre el nuevo problema puede ir abriéndose camino desde la filial de su sindicato en la localidad y la asamblea de éste hasta llegar finalmente al temario de la Conferencia Internacional del Trabajo. Muchos instrumentos internacionales del trabajo se originaron de esta manera.

¿Cuánto tiempo requiere adoptar un nuevo instrumento? El tratamiento de un tema en el Consejo de Administración puede llevar dos años, y otro tanto en la Conferencia. Esto hace que algunas veces los trabajadores pierdan la paciencia, pero si la tarea ha de llevarse a cabo en debida forma, no es fácil hallar la manera de acelerarla. Es cierto que en los comienzos de la existencia de la OIT un número muy considerable de instrumentos fueron adoptados en un período notablemente breve, pero en esos días, aparte de lo urgente que eran muchas tareas, la OIT tenía muy pocos Estados Miembros. En cambio, actualmente es necesario tener en cuenta las opiniones de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de cerca de ciento cincuenta Estados Miembros, y desde 1924 se ha seguido casi siempre la práctica de considerar los proyectos de instrumento en dos reuniones sucesivas de la Conferencia General. Esto prolonga el procedimiento, pero da a todos los interesados el tiempo necesario para un estudio cuidadoso de los proyectos, y en más de una ocasión los trabajadores comprobaron con satisfacción que el proyecto de instrumento sometido a la segunda reunión de la Conferencia, modificado a la luz de los debates celebrados durante la primera reunión y de las consultas subsiguientes, era más conveniente para ellos que el proyecto elaborado a raíz de la primera discusión. En efecto, en el intervalo este proyecto es puesto en conocimiento de todos los Estados Miembros, lo que da a las organizaciones de trabajadores la ocasión de hacer valer sus opiniones al nivel nacional más elevado.

A veces uno se pregunta si un tipo de instrumento – convenio o recomendación – es mejor que el otro. En realidad, son de naturaleza diferente. Un convenio puede ser ratificado por un gobierno, lo que significa que éste se compromete a aplicar sus disposiciones. Por ejemplo, si un gobierno

Figura 5. Tramitación de un asunto



ratifica un convenio relativo a los derechos sindicales y después no garantiza el ejercicio adecuado de tales derechos, puede reclamársele esta falta de cumplimiento del compromiso que contrajo. Y en la práctica, cada año hay Estados Miembros a quienes se pide, por intermedio de los procedimientos de la OIT, que se expliquen precisamente sobre el particular. En cambio, las recomendaciones no son ratificables, y por consiguiente los gobiernos no tienen obligación alguna de aplicarlas. No obstante, constituyen un consenso internacional sobre disposiciones que deberían ser incluidas en la legislación laboral. Con frecuencia, aunque no siempre, la Conferencia adopta simultáneamente un convenio y una recomendación sobre el mismo tema; el primero suele ser breve y referirse a las cuestiones esenciales, disponiendo que «la autoridad competente *deberá...*», mientras que la segunda es por lo común más extensa, abarca un terreno bastante amplio, entra en los detalles y prescribe que «la autoridad competente *debería...*». Los dos instrumentos están relacionados, pero cada uno tiene su función específica.

Los **convenios** son como unos tratados internacionales, propios del derecho laboral, y han de ser ratificados. Cuando un Estado Miembro ratifica un convenio, se compromete a aplicar lo estipulado en él.

Las **recomendaciones**, que no requieren ratificación, amplían los convenios o versan sobre asuntos que no exigen un compromiso oficial. Apuntan a servir de directrices para la política nacional en asuntos concretos.

¿Puede hacerse cumplir un convenio? Es obvio que en el plano internacional los medios que existen para ello difieren de los previstos en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los cuales los tribunales pueden hacer cumplir las obligaciones contraídas. Sin embargo, la ratificación de un convenio crea una obligación de derecho internacional, y la OIT ha establecido diversos procedimientos para asegurar que los Estados respeten las obligaciones que asumen al ratificarlo. En particular, todo el procedimiento de sumisión de memorias periódicas sobre los convenios ratificados y su examen por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General, junto con los procedimientos especiales de presentación de reclamaciones y de quejas, de que se hablará más adelante y que pueden conducir, en última instancia, a actuaciones ante la Corte Internacional de Justicia, tienen por objeto asegurar la observancia de los convenios. Ahora bien, la fuerza de los convenios no reside exclusivamente en su carácter obligatorio,

sino también en su influencia general sobre la política social, pues ejercen una suerte de presión moral. Un Estado Miembro puede no ratificar ningún convenio, si tal es su deseo, y entonces no queda sujeto a ninguno de los procedimientos para controlar su aplicación. Pero un gobierno que ratifica un convenio deja con ello expedito el camino para los procedimientos de control destinados a garantizar que las obligaciones así asumidas sean respetadas, y si las organizaciones de trabajadores no están satisfechas con la aplicación que se da al instrumento, pueden hacer presión de diversas maneras.

En primer lugar, todo gobierno debe enviar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al menos a las más representativas, copia de sus memorias periódicas a la OIT sobre las medidas tomadas respecto de los convenios ratificados, y a veces respecto de ciertos convenios no ratificados y de determinadas recomendaciones. Por lo demás, dichas organizaciones pueden también comunicarse directamente con la Oficina si desean formular observaciones, derecho éste que las de trabajadores ejercitan cada vez con mayor frecuencia. Las observaciones, así como las memorias de los gobiernos, son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y después por la respectiva Comisión tripartita de la Conferencia General. Una organización de trabajadores que esté especialmente descontenta con la aplicación que un gobierno da a un convenio puede presentar a la OIT una reclamación, que se remite a una comisión tripartita, designada por el Consejo de Administración y cuyas conclusiones se publican en un informe. En total, se ha recurrido a este procedimiento treinta y siete veces (hasta principios de 1990), y casi siempre se trató de la reclamación de un sindicato.

La Constitución permite que un delegado en la Conferencia presente una queja contra un gobierno por los mismos motivos. En tales casos, el Consejo de Administración puede establecer una comisión de investigación para que examine la queja; se ha seguido este procedimiento en ocho ocasiones. Además, se han instituido procedimientos especiales para examinar las quejas de violación de la libertad sindical, pero a ellos se hará referencia en la sección siguiente. Por último, no debe olvidarse que en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia los miembros gubernamentales tienen que responder a las preguntas, más de una vez muy incisivas, de otros miembros, en particular de los miembros trabajadores. Así pues, aun cuando los procedimientos que la OIT tiene a su disposición para hacer cumplir los convenios no son compulsivos, no hay duda de que las críticas a un gobierno pueden ser suficientemente acerbas y el riesgo de ver disminuido su prestigio internacional

suficientemente grave para inducirlo a modificar sus políticas, e incluso su legislación, como ha ocurrido con frecuencia. Sobre todo, los gobiernos procuran evitar que la Comisión tripartita de la Conferencia los incluya, en su informe, entre aquellos cuya conducta no es satisfactoria.

¿Cómo pueden aplicarse normas idénticas en países diferentes? Como se vio en un capítulo anterior, los trabajadores por lo general son contrarios a la existencia de normas regionales, pero es innegable que las diferencias de desarrollo económico y algunas de otra índole que existen entre los países deben ser tomadas en consideración hasta cierto punto. El artículo 19 de la Constitución de la OIT dispone que al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general la Conferencia deberá tener en cuenta ciertas condiciones peculiares imperantes en algunos países, y aquélla ha introducido en muchos instrumentos prescripciones con tal objeto. A veces, cuando resultó necesario, dio a los convenios cierta flexibilidad otorgando a los gobiernos la posibilidad de ratificarlos en parte o con ciertas reservas prescritas, por lo regular como un paso hacia la ratificación completa en el futuro. Este temperamento se ha estimado adecuado a los convenios que tratan temas como la duración del trabajo, las vacaciones anuales pagadas o la seguridad social, pero no a los relativos a temas como la libertad sindical u otros derechos humanos.

Libertad sindical

El derecho de afiliarse a un sindicato es tan importante que los trabajadores, cuando lo han juzgado necesario, han estado dispuestos a arriesgar sus vidas para defenderlo, y aun en nuestros días los de algunas partes del mundo estiman en ocasiones que les es necesario llegar a tal extremo. La libertad sindical está implícita en la Constitución de la OIT; de lo contrario, cabe dudar de que ésta hubiera encontrado el respaldo de los trabajadores. En muchos países la OIT es conocida como la institución que protege los derechos sindicales, incluso por personas que no saben casi ninguna otra cosa de ella.

La ***libertad sindical*** ofrece a los trabajadores el derecho de constituir sus propios sindicatos u organizaciones y de afiliarse libremente a un sindicato u organización, y garantiza que esas organizaciones funcionen sin injerencia alguna de los poderes públicos.

Los instrumentos más importantes a este respecto 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 hecho de que estos Convenios no hayan sido adoptados sino en 1948 y 1949, o sea treinta años después de la fundación de la OIT, es tal vez una demostración de la dificultad de plasmar en algo más concreto un principio con el que todo el mundo se dice de acuerdo. Estatuyen, en particular, que los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas; que los trabajadores deben ser protegidos contra los actos de discriminación antisindical, y que sus organizaciones deben tener derecho a entablar libremente negociaciones colectivas con las organizaciones de empleadores. Los artículos de fondo de ambos instrumentos tienen el mérito de ser breves y precisos. Los Convenios núms. 87 y 98, al concluir 1990, habían sido ratificados por noventa y ocho y ciento catorce Estados, respectivamente. La satisfacción de los trabajadores ante tantas ratificaciones se ve algo enturbiada por la circunstancia de que, como lo demuestran las cifras, muchos países parecen haber llegado a la conclusión de que no les era posible ratificar ambos Convenios.

En su reunión de 1978, la Conferencia General adoptó el Convenio (núm. 151) y la Recomendación (núm. 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. En muchos países se deniega a los trabajadores de la administración pública el goce de ciertos derechos fundamentales de que disfrutaban otros trabajadores, y el Convenio núm. 98 excluye expresamente de su campo de aplicación a «los funcionarios públicos en la administración del Estado», frase que se ha interpretado en ocasiones con tanta amplitud que se consideró que se refiere a casi todo el personal de la administración pública. El movimiento sindical internacional había bregado por largos años en pro de la eliminación de esta desigualdad de trato. El Convenio núm. 151 se aplica «a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo» y se refiere a asuntos como la protección del derecho de sindicación, las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos, los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo, la solución de conflictos y los derechos civiles y políticos. Por su parte, la Recomendación núm. 159 trata de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, con inclusión de la negociación con los representantes de la autoridad pública

interesada, y prescribe que, en los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos, con miras a determinar aquellas a que han de atribuirse ciertos derechos previstos en el Convenio, «dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones».

Como ya se ha indicado, el Consejo de Administración posee un Comité de Libertad Sindical cuya principal función es ocuparse de las quejas sobre violación de los derechos sindicales. Hasta ahora el Comité ha entendido en cerca de mil quinientos casos en que se alegó una u otra forma de denegación de la libertad sindical. Estos casos varían mucho: algunos son de importancia relativamente menor, mientras que otros son muy graves, pues versan sobre detenciones arbitrarias, y a veces torturas, o incluso ejecuciones. El Comité, integrado por nueve miembros del Consejo de Administración – tres de cada Grupo –, investiga minuciosamente cada alegato, y al concluir su examen, que puede extenderse durante meses, informa al Consejo y recomienda la adopción de las medidas adecuadas. Hay casos en que lo único que le recomienda es que tome nota de que un dirigente sindical ha sido puesto en libertad o que restricciones a reuniones sindicales se han dejado sin efecto; en otros casos, el Consejo puede reafirmar la importancia que atribuye al proceso judicial con arreglo a derecho y pedir al gobierno que vele por que un dirigente sindical detenido sea juzgado con justicia e imparcialidad. El Consejo puede remitir los casos de mayor importancia o gravedad a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, a la que ya se ha hecho referencia en el capítulo 4.

En determinadas circunstancias, es posible que el Comité decida que el procedimiento de contactos directos puede ayudarlo a llegar a una conclusión sobre los alegatos. Si el gobierno da su acuerdo a este procedimiento, un representante del Director General, que puede ser un funcionario de la Oficina o una persona ajena a ella, visita el país e investiga los hechos del caso. Lo normal es que dicho representante entable discusiones no sólo con funcionarios del gobierno, sino también con las organizaciones de trabajadores interesadas y con las organizaciones de empleadores. Luego somete su informe al Comité, que formula sus conclusiones sobre el caso.

¿Es eficaz todo esto? No puede darse una respuesta tajante en uno u otro sentido. En el haber pueden anotarse los numerosos casos que se resolvieron con éxito y en los que se hizo justicia. Pero también es cierto que un gobierno que no desee cooperar puede hacer que el procedimiento se

demore más de la cuenta. Los miembros trabajadores del Consejo de Administración saben esto perfectamente, y de modo continuo se hacen esfuerzos para mejorar el procedimiento, pero el Comité de Libertad Sindical no es un tribunal, y su función, más bien que decidir si alguien es culpable o inocente, consiste en promover el respeto por los derechos sindicales. El objetivo primordial del procedimiento es dar orientación a las partes a fin de que la legislación o la práctica pueda ponerse en armonía con los principios de la OIT sobre libertad sindical. El hecho de que se haya liberado de la cárcel a sindicalistas y tomado medidas correctivas de otra índole a causa de las observaciones formuladas por el Comité, que presta una atención muy especial a todas las cuestiones de derechos humanos en el campo laboral, ha sido motivo de considerable satisfacción para los trabajadores. Por otra parte, el Comité ha afirmado reiteradamente que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que los trabajadores y sus organizaciones disponen para promover y defender sus intereses profesionales, pese a que ese derecho no figura explícitamente en ninguno de los convenios ni recomendaciones internacionales del trabajo.

Por último, la existencia del Comité de Libertad Sindical quizá ha bastado por sí sola para impedir tantas injusticias como las que este órgano ha tenido que examinar, pues aunque esto es algo que no puede conocerse con seguridad, se sabe de gobiernos que se han abstenido de tomar determinadas medidas contra sindicatos debido a la posibilidad de que se pidiera la intervención del Comité.

Puntos para discusión

1. ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes de acelerar el procedimiento seguido para la adopción de nuevas normas internacionales del trabajo? ¿Y de qué manera podría acelerarse a su juicio?
2. ¿Qué puede usted aducir a favor y en contra de la adopción de normas nacionales, además de normas internacionales? ¿Cuál de estos dos tipos conviene más a los trabajadores de su país?
3. Ha ratificado su país los Convenios núm. 87 y 98? (véanse la lista y los resúmenes de los apéndices 3 y 4, respectivamente). Si no lo ha hecho, enumere, si las conoce, las razones que dio el gobierno para no ratificarlos. ¿Cuál fue la actitud del movimiento sindical de su país ante estas razones? ¿Cree usted que en su país la situación es en general conforme a lo prescrito en esos Convenios, independientemente de que su gobierno los haya ratificado o no?

Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo

Averigüe los convenios que ha ratificado el gobierno de su país, y determine cuántos son en total. Escoja uno – por ejemplo, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), o el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) – y averigüe:

- qué se dijo en el momento de someterse el instrumento al gobierno;
- qué manifestó el gobierno cuando informó a la OIT sobre el particular;
- si se consultó sobre este asunto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- en caso afirmativo, qué dijeron y si se tuvieron en cuenta sus observaciones; en caso negativo, por qué razón;
- si los empleadores o los trabajadores formularon reclamaciones al gobierno por tal motivo;
- en caso de haber decidido el gobierno ratificar el Convenio, qué ha hecho o se propone hacer para dar cumplimiento a sus disposiciones, y si ha consultado al respecto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- si el gobierno ha decidido no ratificar el Convenio, qué tienen intención de hacer los empleadores y los trabajadores para que modifique su decisión.

Averigüe, consultando para ello a la central sindical nacional o al departamento oficial competente, acerca de qué convenios ratificados ha sometido recientemente el gobierno memorias a la OIT, como está obligado en virtud de la Constitución de la Organización. ¿Fueron consultadas las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores al redactarse las memorias? ¿Fueron tenidos en cuenta en éstas sus puntos de vista? El gobierno debió remitir copias de las memorias a la central sindical nacional; ¿fueron recibidas por ésta? Pregunte a la central sindical nacional si las memorias fueron objeto de observaciones por parte de la Comisión de Expertos de la OIT o de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia. En caso afirmativo, ¿las organizaciones de empleadores y de trabajadores recibieron de la OIT copia de tales observaciones, y qué hicieron al respecto? Opine acerca de la memoria del gobierno, de las observaciones de una o ambas comisiones, de la situación imperante en su país en las materias regidas por las prescripciones del convenio o convenios, de la eficacia del procedimiento de sumisión de memorias y del papel que desempeñan en él los sindicatos.

Bibliografía complementaria

Bill Birtles y Patricia Hewitt: *Your rights at work* (Londres, NCCL, cuarta edición (revisada), 1988).

OIT: *Normas internacionales del trabajo* (Ginebra, segunda edición (revisada), 1982).

—: *El trabajo en el mundo*, vol. 2 (Ginebra, 1985), parte 2: «Normas internacionales del trabajo» (libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, terminación de la relación de trabajo).

—: *La libertad sindical* (Ginebra, segunda edición (revisada), 1988).

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