

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 comparárlas 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 Kenya, 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 Potobsky 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.