

Capítulo 1

La función normativa de la OIT

Orígenes e historia

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

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

Las primeras conferencias internacionales

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

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

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

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

La primera Oficina Internacional del Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La fundación de la OIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desarrollo posterior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estructura de la OIT

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

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

La Conferencia Internacional del Trabajo

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

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

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

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

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo

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

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

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

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

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

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

La Oficina Internacional del Trabajo

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

Otros órganos de la OIT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El principio del tripartismo

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

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

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

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

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

Temas de discusión

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

Ejercicios en grupo

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

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

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