

Capítulo 2

Cómo se originan las normas internacionales del trabajo

Todo en este mundo tiene un comienzo, pero suele ser tan difícil y trabajoso descubrir quién fue el primero que tuvo la idea o las ideas que originaron un convenio o recomendación de la OIT como encontrar la proverbial aguja en el pajar. Puede ser el principal interesado, o el médico que lo atiende, o el empleador, o un dirigente sindical, o un funcionario público: puede ser casi cualquiera. Sin embargo, como las normas de la OIT habitualmente se refieren a problemas que atañen a la mayoría de los trabajadores, o a grandes categorías profesionales, de todos o casi todos los Estados Miembros, la mayoría de las ideas probablemente provengan de varias personas en varios países más o menos al mismo tiempo. En general, se trata de trabajadores que proponen la adopción de legislación laboral internacional en virtud de la cual se reglamente una cuestión que los preocupa.

Lo esencial, si se quiere que la idea primitiva se convierta en norma laboral, es que se la transmita a alguien que sepa cómo introducirla en el engranaje de la OIT. Hay diversas maneras de hacerlo, pero unos pocos ejemplos típicos bastarán para ilustrar los principios generales del mecanismo. Como ya se dijo en el capítulo primero, el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo es determinado por el Consejo de Administración y lleva algunos temas referentes a la elaboración de nuevos convenios y recomendaciones. Por lo tanto, la idea tiene que llegar primero al Consejo de Administración, y la inclusión de la cuestión en el temario debe ser propuesta por uno de los tres grupos de miembros, o sea, los representantes de los gobiernos, de los trabajadores o de los empleadores.

Una vez que el interesado ha planteado la idea, la trayectoria que ésta deba seguir dependerá mucho de las circunstancias del país, digamos, de la forma en que estén organizados los sindicatos y de la facilidad con que se comuniquen entre sí los sindicatos, el gobierno y los empleadores. También puede depender de las organizaciones profesionales internacionales a que estén afiliados esos sindicatos.

Cuando la idea pasa de un trabajador o de un grupo de trabajadores al nivel de la central sindical nacional, sin embargo, suelen presentarse varias posibilidades. Una es que el sindicato se dirija al gobierno para averiguar si estaría dispuesto a llevar una acción conjunta con él, o por lo menos a prestarle su apoyo. Al mismo tiempo, o en lugar de dicha gestión, la central nacional puede pedir a la federación sindical internacional a que esté afiliada que se encargue del asunto, y ésta toma entonces disposiciones para que el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT plantee la cuestión ante el Consejo. También puede suceder que la organización sindical nacional, en algunos casos en colaboración con uno o varios sindicatos amigos de otros países, presente la idea en un documento que envía a la OIT, la cual lo examinará con posterioridad. Los documentos de ese tipo suelen ser elaborados en colaboración con el órgano sindical internacional al cual están afiliados los sindicatos nacionales interesados. Por lo común, el documento es presentado en forma de resolución por un delegado acreditado ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, una iniciativa de esa clase también puede provenir de otros órganos de la OIT: una conferencia regional, una comisión de industria o una conferencia técnica tripartita. Las conclusiones, recomendaciones o resoluciones de estos órganos son presentadas al Consejo de Administración, el cual decide cuáles son las medidas que deben tomarse sobre las mismas.

A este respecto, cabe recordar, como ya se mencionó con anterioridad, que cuatro organizaciones sindicales internacionales de primera importancia – la CIO/SL, la FSM, la CMT y la OUSA – tienen pleno estatuto consultivo ante la OIT. Ello significa que tienen el derecho a asistir (aunque sin derecho de voto) a toda reunión de los órganos de la OIT y a participar activamente en sus deliberaciones, al igual que en toda otra actividad de la OIT. Intervienen, en particular, en las diferentes facetas de la actividad normativa y en el sistema de supervisión.

Muchas resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, frecuentemente por iniciativa de uno o varios delegados de los trabajadores, piden también que el Consejo inscriba determinado asunto en el orden del día de la Conferencia, a fin de que se adopten uno o más nuevos convenios o recomendaciones internacionales del trabajo. Por ejemplo, la adopción en 1975 de un nuevo convenio internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes, así como de una recomendación sobre idéntico tema, fue la culminación de resoluciones sometidas en 1971 y 1972 por varios delegados trabajadores. También la adopción en 1976 de un convenio y una recomendación

sobre las consultas tripartitas para hacer cumplir mejor las normas de la OIT (mediante «su aplicación») fue el resultado de medidas adoptadas a raíz de una resolución de la Conferencia de 1971 sometida originalmente por varios delegados de los trabajadores.

Los métodos a que puede recurrirse para iniciar el procedimiento de reglamentación internacional son más heterogéneos que los que se acaban de describir; hay muchas variantes, que no se pueden tratar aquí en su totalidad. La mayor parte de las propuestas de nuevas normas o de mejoras de las existentes han surgido en el movimiento obrero, pero es justo decir que los empleadores, los gobiernos, la Oficina Internacional del Trabajo, las comisiones de industria de la OIT y varios órganos más han puesto algo de su parte. Por añadidura, las Naciones Unidas pueden pedir a la OIT que tome medidas respecto a algunos asuntos, y esto puede llevar a la adopción de normas internacionales del trabajo.

Ejemplos

Antes de entrar en el análisis de las demás etapas que debe atravesar el futuro convenio hasta que es adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, tal vez sea útil echar un vistazo a algunos convenios ya existentes, para ver de qué manera las ideas (o los problemas a que se refieren) llegaron por primera vez a la OIT.

Libertad sindical

El primer convenio internacional que versó específicamente sobre la libertad sindical (o de asociación) fue el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), en virtud del cual los Estados que lo ratificaran debían «asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria». Su propósito, claro está, era eliminar una desigualdad: el Convenio en sí no garantizaba ninguna libertad fundamental, puesto que «los mismos derechos» podía significar «la misma falta de derechos», o derechos estrictamente limitados.

Como resultado, pronto se vio que para proteger realmente la libertad de asociación se necesitaba un convenio que se aplicara a todos los

trabajadores y definiera sus derechos en términos precisos. Durante el intervalo entre las dos guerras mundiales se hicieron varios intentos a fin de adoptar un convenio que consagrara la obligación clara y nítida de llevar a la práctica el principio de la libertad sindical (o de asociación) proclamado en la Constitución de la OIT. Pero esos intentos se malograron. El fracaso se debió, en parte, a diferencias de opinión sobre el contenido del proyecto: por ejemplo, se discutía si la libertad de asociación debía comprender, además del derecho a sindicarse, el de no sindicarse. Esencialmente, sin embargo, las dificultades eran de orden político y provenían del hecho de que en varios países de Europa, y también de otros continentes, habían surgido regímenes totalitarios que habían suprimido las organizaciones patronales y obreras o las habían reducido a una situación de subordinación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones de trabajadores volvieron a plantear la cuestión. El 14 de enero de 1947, la FSM envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas pidiendo que el Consejo Económico y Social estudiara «las garantías de ejercicio y desarrollo del derecho sindical». Adjunto a la carta iba el texto de un proyecto de resolución que, entre otras cosas, rogaba al Consejo que creara una comisión permanente para vigilar el respeto del derecho sindical. Ya antes, en agosto de 1946, la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labor, o AFL), que no estaba afiliada a la FSM, había distribuido otro texto entre los miembros del Consejo. La principal diferencia entre los dos proyectos era que la AFL pedía al Consejo Económico y Social que delegara la competencia en materia de libertad sindical en la OIT, en vez de crear una comisión propia de derechos sindicales. Sin embargo, ambos textos reclamaban alguna especie de convenio internacional.

Hacia fines de 1945, las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo concluyeron un acuerdo. El primero de sus artículos reconoce la competencia de la OIT en los asuntos abarcados por su Constitución, y el tercero confiere a cada organización el derecho de solicitar que se inscriban temas en el orden del día de la otra. Cuando el Consejo Económico y Social se reunió en marzo de 1947 para examinar las propuestas de la FSM y de la AFL, decidió por mayoría de votos remitir los dos documentos a la OIT, con la súplica de que inscribiera la cuestión en el orden del día de su reunión siguiente y enviara un informe al Consejo Económico y Social para que éste lo examinara en su reunión subsiguiente. La cuestión fue estudiada por la Conferen-

cia Internacional del Trabajo en junio de 1947, y llevó a la adopción, en 1948, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87). He ahí un ejemplo típico de la manera en que pueden establecerse nuevas normas laborales cuando las Naciones Unidas remiten un asunto a la OIT; pero vale la pena hacer observar que el impulso fue dado por el movimiento sindical.

Protección de los salarios

Cuando la Conferencia Internacional del Trabajo se congregó en Filadelfia en 1944, la Oficina le presentó un informe en que figuraba el proyecto de la Declaración de Filadelfia, pero donde también se hacían a la Organización sugerencias para su futuro programa. Entre otras cosas se señalaba que la política de salarios «se encuentra en el centro de las preocupaciones de la [OIT]», pero hasta aquel momento sólo se habían adoptado tres series de normas internacionales sobre el tema. El informe hacía constar que:

En muchas partes del mundo, y especialmente en los sectores rurales, sería también de gran utilidad un convenio o una recomendación sobre métodos de pago de los salarios que estableciera normas relativas al pago a intervalos regulares, las condiciones a que estarían sujetos los descuentos y anticipos de salarios, la prohibición de exigir que los trabajadores compraran con sus salarios mercancías ofrecidas por el empleador, los criterios aplicables en materia de pagos parciales en especie, la protección de los salarios en los procedimientos judiciales y temas similares.

En ese postulado estaba el germen del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

En este caso, la iniciativa del Convenio fue tomada por la Oficina Internacional del Trabajo al presentar un informe.

Alojamiento de la tripulación

Las condiciones de trabajo a bordo de los buques han interesado poderosamente a la OIT desde su fundación. En 1920 se creó la Comisión Paritaria Marítima, integrada por representantes de los trabajadores y de los empleadores (sin los gobiernos), y desde esa fecha se celebran con intervalos diversas reuniones marítimas especiales de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), que agrupa a los sindicatos de marinos, y la Asociación Internacional de Oficiales de la Marina Mercante publicaron conjuntamente una carta internacional de la gente de mar, que sometieron a la citada Comisión Paritaria Marítima. Uno de los aspectos tratados en la carta era el alojamiento de la tripulación. En enero de 1945, la Comisión recomendó que se convocara una reunión marítima especial de la Conferencia Internacional del Trabajo. Mientras tanto, se organizarían reuniones técnicas previas, en las que participarían representantes de los gobiernos, para preparar proyectos sobre diversos aspectos de las condiciones de trabajo de los marinos. Así comenzó el proceso que culminó en 1946 con la adopción de nada menos que nueve convenios y cuatro recomendaciones para la protección de la gente de mar (los Convenios núms. 68 a 76 y las Recomendaciones núms. 75 a 78). Uno de ellos fue el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (núm. 75).

Las ratificaciones de este Convenio fueron decepcionantes, por pocas. Varios gobiernos indicaron que ratificarían de buen grado el Convenio si se despejaban algunas dificultades. Los trabajadores insistían en que, fuera cual fuese la solución que se encontrara, no se desmejoraran las condiciones concretas previstas. Finalmente, una subcomisión tripartita de la Comisión Paritaria Marítima estudió de nuevo el texto, y a su debido tiempo el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949, vio la luz gracias al interés mostrado por las organizaciones internacionales que representaban a los marinos. Años después se adoptó otro convenio sobre el mismo tema, a fin de establecer ciertas disposiciones complementarias (se trata del Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970 (núm. 133)).

Protección de la maquinaria

Ya en 1929 la OIT adoptó la Recomendación sobre los dispositivos de seguridad de las máquinas, 1929 (núm. 32), en el sentido de que cada Miembro «aplique con la mayor amplitud posible el principio según el cual debería estar prohibido por ley suministrar o instalar máquinas accionadas por fuerza mecánica, destinadas a ser utilizadas en su territorio, si no están provistas de los dispositivos de seguridad exigidos por la legislación nacional para su funcionamiento». El texto no tenía la fuerza de un convenio y no especificaba las partes de la referida maquinaria que debían considerarse particularmente peligrosas: todo dependería de las leyes nacionales. En realidad, pues, la Recomendación no establecía normas internacionales. Otra recomendación, relativa ésta a la prevención de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31), trataba de las estadísticas de los accidentes, de la investigación y de la organización de servicios de seguridad en el trabajo, sin entrar ella tampoco en las técnicas de la prevención de accidentes.

Los problemas de los dispositivos de protección son más complejos de lo que parecen a primera vista. En el momento en que se vende una máquina, y en todo caso cuando se la diseña, tal vez sea imposible prever exactamente cómo se la va a utilizar, y hasta puede ser que no se la utilice siempre con el mismo fin. Algunas de las piezas más peligrosas, como las herramientas de corte, quizá no sean fijas. En 1956 se encargó a un grupo de expertos, nombrado por la OIT, que estudiara el asunto. En pocas palabras, lo que tenía que decidir era si existían algunas causas de peligro fundamentales que se pudieran distinguir antes de vender la máquina, y hasta qué punto se necesitaban normas más detalladas sobre el tema.

El grupo recomendó que se redactara un convenio que prohibiera la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos de protección. En su momento, el Consejo de Administración inscribió el tema en el orden del día de la Conferencia, lo que condujo a la adopción en 1963 del Convenio (núm. 119) y de la Recomendación (núm. 118) sobre la protección de la maquinaria.

He ahí un caso en que los especialistas en seguridad del trabajo presentaron la propuesta de que se ampliaran las normas internacionales, después de haber reconocido que era técnicamente factible dar otro paso adelante.

Utilización del asbesto en condiciones de seguridad

Después de la Segunda Guerra Mundial, la protección de la salud contra los efectos nocivos de la exposición a los polvos de asbesto (que provoca sobre todo asbestosis y diversos tipos de cáncer) se convirtió en un tema que preocupaba muchísimo no sólo a las organizaciones de trabajadores, sino también a las organizaciones de empleadores, los servicios nacionales de prevención competentes en la materia y al público en general. La producción mundial de asbesto aumentó considerablemente hasta situarse en 5 millones de toneladas en 1974 (en comparación con unas 675 000 toneladas en 1940) y sobrepasar los 6 millones de toneladas en 1980. De tal modo, aumentó en forma apreciable el número de trabajadores que se hallaban expuestos al asbesto. Además, los riesgos de contraer enfermedades debidas al asbesto se propagaron mucho más allá de las industrias afectadas directamente; la concentración de asbesto en el medio ambiente de determinadas regiones del mundo llegó a representar un peligro para la salud del conjunto de la población.

En noviembre de 1972, el Consejo de Administración, al ocuparse del Programa de Seguridad y Salud Profesionales de la OIT (como parte del Programa y Presupuesto para 1972-1973), decidió la celebración de una reunión de expertos sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. El Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración ejerció gran presión para que tuviera lugar esa reunión, la cual se celebró en diciembre de 1973. En ella se reconocieron los efectos patológicos que provoca la exposición al asbesto y se propuso la adopción de cierto número de medidas destinadas a asegurar la protección de los trabajadores y la reducción a un mínimo de los riesgos. También se recomendó la adopción de un instrumento internacional en la materia y la elaboración de una guía sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad, en consulta con los órganos nacionales e internacionales más adecuados.

En junio de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una nueva lista de enfermedades profesionales que se anexó al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), en la cual figura el cáncer de pulmón causado por el asbesto.

En noviembre de 1980, el Consejo de Administración decidió convocar otra reunión de expertos, la cual se celebró en octubre de 1981. En esta ocasión, los expertos formularon recomendaciones sobre el contenido

de un futuro instrumento internacional y propusieron al Consejo de Administración que se elaborase un repertorio de recomendaciones prácticas.

En febrero-marzo de 1982, el Consejo de Administración convocó una tercera reunión de expertos sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. En esta reunión, que se celebró en octubre de 1983, se elaboró un repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad en la utilización del amianto. En su reunión de noviembre de 1983, el Consejo de Administración tomó nota de este repertorio y autorizó al Director General de la OIT a publicarlo. Al mismo tiempo, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 71.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1985, el tema de la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. La Conferencia se ocupó de la cuestión de conformidad con el procedimiento de doble discusión (es decir, en dos reuniones consecutivas, las de 1985 y 1986), y en 1986 adoptó el Convenio (núm. 162) y la Recomendación (núm. 172) sobre el asbesto.

Otros ejemplos

Si bien la iniciativa puede provenir de cualquiera de los tres copartícipes de la OIT – trabajadores, empleadores o gobiernos –, los ejemplos citados muestran que la iniciativa, las más de las veces, nace en los sindicatos. Y no es de sorprender. Es indudable que los trabajadores son las personas que más directamente se benefician de las normas internacionales del trabajo. Pero también hay otras posibilidades.

La campaña en favor de una reglamentación internacional puede empezar igualmente en otros organismos consultivos especiales de la OIT, como el Grupo de consultores sobre los problemas del trabajo de las mujeres y el Grupo de consultores sobre educación obrera. De este último, por ejemplo, surgió la idea de hacer extensiva la licencia pagada de estudios al tiempo libre para los cursos de formación sindical (Convenio núm. 140 y Recomendación núm. 148).

En ciertos casos, determinado problema puede interesar especialmente a varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que deciden entonces actuar juntas. El Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115), por ejemplo, fue elaborado por la OIT en estrecha colaboración con el Organismo Internacional de Energía

Atómica (OIEA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). A la inversa, la OIT puede intervenir en la génesis de un convenio o recomendación internacional aprobado por otra de las organizaciones citadas. Fue el caso de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, que adoptó la UNESCO en 1966, y que a veces es llamada el Estatuto del Maestro.

Temas de discusión

1. Explique el papel que incumbe a los trabajadores en la elaboración de las normas internacionales del trabajo.
2. ¿De qué manera los trabajadores pueden tomar la iniciativa de la adopción de un convenio o recomendación de la OIT?
3. ¿Puede su organización referir alguna experiencia propia en relación con una iniciativa (ya sea por vía de una resolución o de algún otro modo) que haya desembocado en la adopción de un instrumento internacional del trabajo?

Ejercicios en grupo

Determinen y discutan una cuestión específica que afecte a los intereses de los trabajadores e identifiquen las medidas sucesivas que habría habido que tomar hasta que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptara una decisión en la materia. Si consideran que ello merece una discusión de este tipo, constituyan grupos que simulen actuar en representación del sindicato sectorial, el sindicato nacional, la organización sindical internacional, el gobierno (o incluso los empleadores), el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo.

Obra de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

OIT: *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.^a edición (revisada), Ginebra, 1990.