

## Capítulo 3

# **Elaboración de las normas internacionales del trabajo**

Aclaradas las formas en que se promueve una iniciativa destinada a impulsar los primeros pasos hacia la adopción de una reglamentación internacional en el orden laboral, llegamos a la fase siguiente, es decir, aquella que se inicia cuando la idea o problema que puso en marcha el proceso ya ha adquirido una forma más clara y se ha convertido en uno de los temas escogidos por el Consejo de Administración de la OIT para su posible inscripción en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la adopción de un convenio, una recomendación o ambos (ver figura 1).

---

### **El procedimiento**

En primer término, el secretariado, es decir, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), prepara, a solicitud del Consejo, un estudio comparativo de las leyes y de la práctica que rigen la cuestión en los diversos Estados Miembros; se publica entonces un «informe sobre la legislación y la práctica». Es una tarea complicada, no sólo por el gran número de tales Estados, sino también porque muchos de los temas abarcados por las normas de la OIT son sumamente técnicos. En consecuencia, toda la labor preliminar de la Oficina hasta la promulgación de una norma recae en un equipo integrado no sólo por juristas, sino también por especialistas o peritos en los aspectos técnicos que entraña la cuestión.

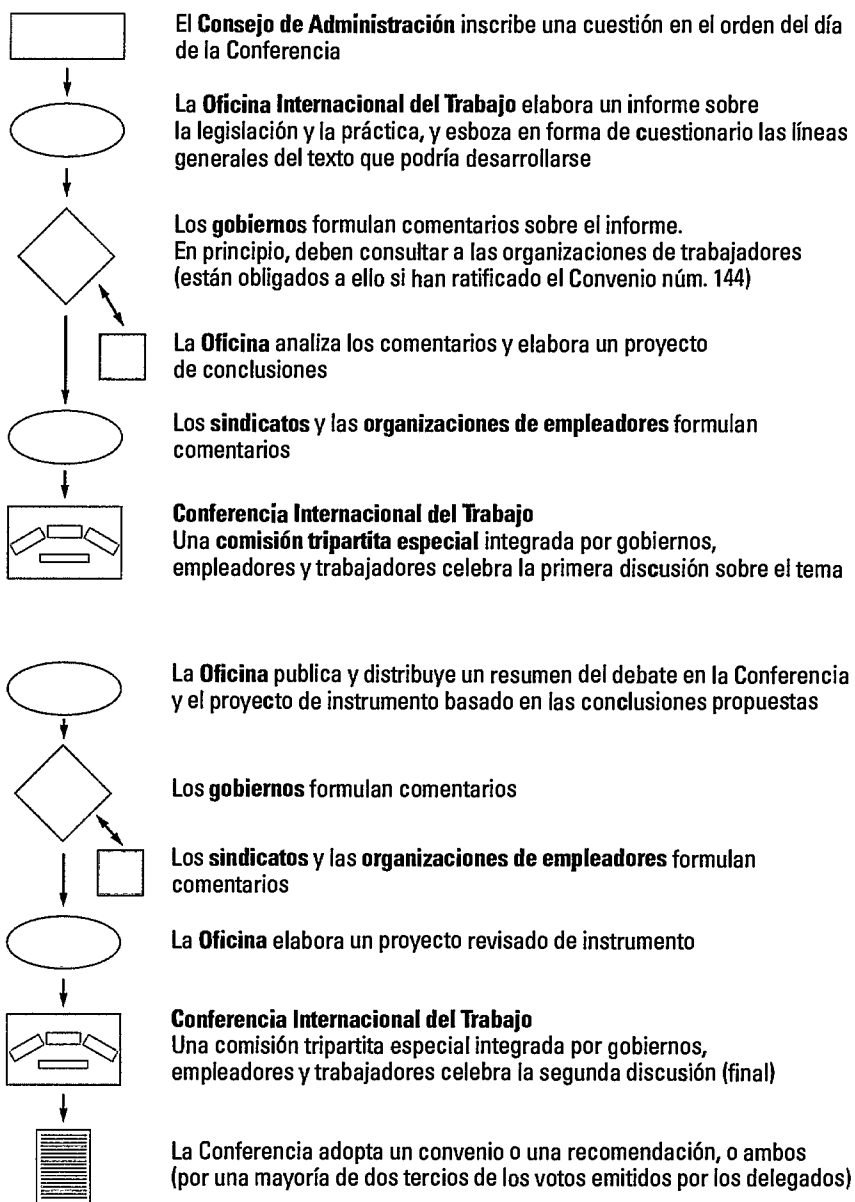
El Consejo de Administración, basándose en el informe sobre la legislación y la práctica, decide en definitiva si conviene seguir adelante o es preferible postergar o desechar la acción propuesta. En caso afirmativo, la Oficina prepara un informe como el anterior, pero más detallado, y un anteproyecto de texto en forma de cuestionario, y los envía a los Estados Miembros, como mínimo un año antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que se va a examinar la cuestión. Los gobiernos, a su vez, deben hacer llegar sus respuestas a la OIT a más tardar

ocho meses antes de que se congregue la Conferencia. Se espera de ellos que al prepararlas consulten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En realidad, muchos lo hacen, aunque no sea obligación. Los únicos gobiernos que están obligados a efectuar consultas tripartitas en esa etapa, y por lo tanto deben consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, son los que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Este Convenio y la Recomendación que lo complementa representan un gran paso adelante en la historia de la fijación de normas por la OIT, y en otro capítulo se darán mayores detalles. A este respecto cabe mencionar que, basándose en la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la OIT, adoptada por la Conferencia en su 56.<sup>a</sup> reunión (1971), el Consejo de Administración, en su 183.<sup>a</sup> reunión de junio de 1971, decidió enviar a los gobiernos la recomendación de que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de finalizar las respuestas a los cuestionarios de la OIT.

Basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina prepara unas «Conclusiones propuestas», que en realidad constituyen un primer anteproyecto del instrumento en elaboración. Ese anteproyecto se envía a los gobiernos cuatro meses antes de empezar la Conferencia. Una vez más, se espera de los gobiernos que consulten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Está entonces todo listo para que la Conferencia estudie el texto en el curso de lo que ha dado en llamarse la «primera discusión» (puesto que, por regla general, el proceso de elaboración y adopción por la Conferencia de un instrumento internacional requiere que las deliberaciones correspondientes se celebren en dos reuniones anuales sucesivas de la Conferencia General).

Normalmente, la Conferencia, una vez que se ha congregado, establece una comisión tripartita para que examine las disposiciones propuestas. La comisión, en la cual se aplica a los votos un coeficiente de ponderación para que haya igualdad entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, modifica el texto en la forma necesaria. El texto acordado se somete entonces a una sesión plenaria de la Conferencia, junto con una resolución por la que se inscribe la cuestión en el orden del día de la Conferencia programada para el año siguiente, con la intención de que se adopte entonces el convenio o recomendación proyectado o ambos a la vez. En esa etapa puede haber tropiezos si la comisión no logra ponerse suficientemente de acuerdo, o

**Figura 1.** Proceso de adopción de normas internacionales del trabajo (convenios y recomendaciones) a raíz, en muchísimos casos, de una iniciativa de los trabajadores respaldada en última instancia por una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo



si la Conferencia en pleno decide no adoptar la resolución, pero en circunstancias normales la cuestión de que se ha tratado estará bien encaiminada y podrá llegarse sin dificultades insuperables a la adopción de las normas internacionales del trabajo previstas.

Después de la primera discusión por la Conferencia, la Oficina redacta los proyectos provisionales sea de un convenio o una recomendación o de ambos a la vez y los envía a los gobiernos dentro de los dos meses posteriores a la reunión de la Conferencia. Se da a los gobiernos tres meses para someter enmiendas o formular otras sugerencias. En principio, deben consultar nuevamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

La Oficina establece entonces un informe final y lo despacha a los gobiernos por lo menos tres meses antes de la fecha prevista para la reunión siguiente de la Conferencia. Por regla general, también envía el informe a las organizaciones sindicales. La Conferencia encomienda el examen del nuevo proyecto a una comisión tripartita, y el texto acordado es sometido a su aprobación en sesión plenaria. Si los votos a favor representan dos tercios de los emitidos, el instrumento será formalmente adoptado como convenio o recomendación de la OIT.

Las únicas excepciones a este procedimiento de doble discusión (o sea, al debate de la cuestión en dos reuniones sucesivas de la Conferencia) se dan en «casos de especial urgencia o cuando lo justificaren otras circunstancias especiales», y en esas oportunidades el Consejo de Administración, por mayoría de tres quintos de los votos, puede decidir que se proceda a una simple discusión. Hasta el presente, las principales excepciones se refieren a la adopción de normas sobre el trabajo marítimo o de disposiciones revisadas en casos en que el texto modificado no se aparta radicalmente del convenio o recomendación original.

---

## ***Narración de un caso preciso***

Una de las mejores maneras de aclarar el procedimiento es seguir la trayectoria del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), ya mencionado en el capítulo anterior. Lo que pasó, que es relativamente típico, puede resumirse de la forma siguiente:

*Junio de 1959 a mayo de 1960:* El Consejo de Administración, basándose en el informe de un grupo de expertos, encargó al Director General que

le presentara un informe sobre la legislación y la práctica en los Estados Miembros en lo referente a la prohibición de la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos adecuados de protección.

*Noviembre de 1960:* El Consejo de Administración estudió el informe de la Oficina y decidió inscribir la cuestión en el orden del día de la 46.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, convocada en junio de 1962.

*Mayo de 1961:* Se distribuyó entre los gobiernos un informe preparatorio, que contenía estadísticas pertinentes sobre accidentes en varios países, un estudio de los aspectos técnicos, un breve examen de las formas factibles que podría revestir la vigilancia internacional, un esbozo del proyectado instrumento de la OIT y un cuestionario. En un apéndice de veintidós páginas se pasaba revista a la legislación y la práctica en veintidós países. Se rogaba a los gobiernos que respondieran al cuestionario a más tardar el 30 de septiembre de 1961.

*Enero de 1962:* La Oficina distribuyó otro informe con las respuestas de setenta y siete países al cuestionario, unos breves comentarios y unas conclusiones en que proponía disposiciones de fondo precisas para que fueran incluidas en el convenio proyectado y en una recomendación.

*Junio de 1962:* La Conferencia Internacional del Trabajo estableció una comisión tripartita sobre maquinaria sin protección, que celebró diecisiete sesiones y elaboró un informe que contenía al final un proyecto modificado de las conclusiones propuestas. El informe fue considerado y adoptado por la Conferencia el 27 de junio, y la cuestión fue inscrita en el orden del día de la reunión siguiente de la Conferencia.

*Agosto de 1962:* El citado informe, tal como lo adoptó la Conferencia y con los proyectos de convenio y de recomendación, se envió a los gobiernos, rogándoles que enviaran sus observaciones antes del 30 de noviembre de 1962.

*Febrero de 1963:* La Oficina despachó un informe final en que analizaba los comentarios de los gobiernos que habían respondido a su solicitud.

*Junio de 1963:* La Conferencia encomendó el examen de la cuestión a una comisión de protección de la maquinaria, que celebró 14 sesiones y examinó 57 proyectos de enmienda. Los textos definitivos de convenio y recomendación se sometieron a la Conferencia el 22 de junio, y los dos instrumentos fueron adoptados por unanimidad.

---

## **Problemas básicos**

Ahora estamos perfectamente al corriente de los sucesivos trámites y procedimientos que llevan a la adopción de un convenio o recomendación, y hemos visto cómo en cada etapa de este prolongado proceso – desde que se inscribe un tema en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo hasta que ésta decide, mediante una votación final, en sesión plenaria la adopción del instrumento de que se trate – los trabajadores y los empleadores tienen una función de importancia fundamental, lado a lado con los gobiernos. Ese es el verdadero tripartismo en acción. En capítulos posteriores examinaremos los trámites y procedimientos que pueden llevar a la ratificación de un convenio o a la aceptación de una recomendación, así como el funcionamiento de los organismos de vigilancia que se han ido estableciendo para garantizar que se cumplan efectivamente los convenios ratificados, o que los gobiernos respeten en otras formas las obligaciones que les impone la Constitución de la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo. También ahí se hará especial hincapié en el papel y las responsabilidades de los trabajadores y de los empleadores.

Sin embargo, a estas alturas sería oportuno detenerse y reflexionar unos momentos sobre algunos problemas de importancia fundamental que se le han planteado (y se le siguen planteando) a la OIT en el desarrollo de su actividad normativa. Son dificultades que mucho se han debatido en estos últimos años tanto en la Conferencia Internacional del Trabajo como en el Consejo de Administración, el cual las ha examinado con muchísima atención al proceder al llamado «estudio detallado» de las normas internacionales del trabajo, celebrado en 1974.

---

## **Flexibilidad**

Las normas internacionales del trabajo están destinadas a ser de alcance universal, es decir, aplicables por países con estructuras sociales muy distintas, desde los menos desarrollados hasta los más desarrollados. Para lograr ese fin, esas normas debieran caracterizarse más por su flexibilidad que por su rigidez, pero al mismo tiempo deben fijar metas de progreso social que tengan sentido. ¿Significa esto buscar la cuadratura del círculo o, por el contrario, merece la pena intentarlo?

El artículo 19 de la Constitución de la OIT, en su párrafo 3, dispone que «al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países». En el proceso de fijación de normas se procura sistemáticamente dar efecto a este precepto constitucional. Cuando se tiene la intención de que determinado punto del orden del día de la Conferencia sea debatido para llegar a la adopción de una norma, el informe inicial que se somete a la Conferencia comprende siempre un pasaje especial en que se señala la importancia de mantener la flexibilidad necesaria para dar cabida a las peculiaridades nacionales; el cuestionario que figura al final del informe lleva una pregunta especial para pedir informaciones y sugerencias al respecto.

La cuestión de la flexibilidad de las normas ha sido examinada en varias oportunidades por la OIT, especialmente a raíz del estudio detallado de las normas – al que ya se aludió anteriormente en este capítulo – y de los informes presentados en 1979 y 1987 por dos grupos de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, creados por el Consejo de Administración. En 1995 comenzó a funcionar el Grupo de trabajo sobre políticas relativas a la revisión de normas, con el cometido de examinar la política global para el establecimiento y la revisión de todas las normas, exceptuados los convenios de derechos humanos fundamentales. Las principales conclusiones extraídas de esos documentos son las siguientes: cualquier norma internacional excesivamente rígida difícilmente tendrá utilidad como meta de la política nacional; cada norma debe fijar objetivos realistas para países que se hallan en etapas diferentes de desarrollo, sin por ello dejar de prever su adaptabilidad a las necesidades especiales de los países en desarrollo. La OIT ha ideado y aprobado una amplia gama de criterios de flexibilidad destinados a poner gradualmente al mayor número posible de Estados en condiciones de garantizar la protección deseada. Entre esos criterios figuran, en especial, las siguientes posibilidades: aceptar un convenio en forma parcial; excluir de su campo de aplicación a determinados sectores de actividad, categorías de trabajadores o zonas del país; recurrir a cláusulas de «intensificación» que posibilitan el aumento gradual del nivel de protección o la ampliación del alcance de la protección; prever que en los convenios sólo se establezcan principios fundamentales, de modo que sean las recomendaciones que los complementan las que enuncien

normas más precisas y detalladas; optar entre determinadas soluciones para resolver un problema; y prever con flexibilidad cuáles podrán ser los métodos de aplicación.

En términos más concretos, el problema consiste en lograr que las normas de la OIT representen objetivos dignos de alcanzarse y de consecución factible, tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados.

Los resultados logrados mediante este enfoque pueden ilustrarse evocando las nuevas normas sobre la edad mínima de admisión al empleo adoptadas en 1973. En primer lugar, esas normas se dividieron entre un convenio y una recomendación complementaria. El Convenio (núm. 138) establece, como punto de partida, que todo Estado ratificante acepta el compromiso de seguir una política destinada a abolir el trabajo de los niños y a elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Su aplicación puede limitarse inicialmente a sectores específicos de actividad. La edad mínima general que debe aceptarse al ratificar el Convenio puede ser de quince años o, tratándose de países cuya economía y servicios educativos estén insuficientemente desarrollados, de catorce. Podrá permitirse con limitaciones la ejecución de trabajos ligeros – en actividades que prescribirán las autoridades nacionales – por personas de trece a quince años de edad o, en los países menos desarrollados, de doce a catorce años. Se faculta a las autoridades de cada país para que determinen los tipos de empleo o trabajo peligrosos o insalubres en que deberá regir una edad mínima más elevada, y esa edad – aunque en general sea de dieciocho años – podrá fijarse también, en ciertas condiciones, en dieciséis. Se podrá excluir del Convenio a categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presenten problemas especiales e importantes de aplicación. También se podrán autorizar excepciones individuales con determinadas finalidades. Así pues, si bien el Convenio deja considerables poderes de discreción a las autoridades nacionales, establece ciertas garantías de procedimiento: en la mayoría de los casos, las decisiones de las autoridades deben ir precedidas por consultas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; las cláusulas de excepción exigen asimismo casi siempre que los gobiernos indiquen en sus memorias sobre la aplicación del convenio los progresos que hayan hecho para cumplirlo más extensamente, y prevén la posibilidad de derogar las excepciones autorizadas.

Otro ejemplo no menos interesante es el de los convenios sobre seguridad social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952



(núm. 102), por ejemplo, puede ratificarse aplicando apenas tres de los nueve tipos de prestaciones que enumera (y que abarcan, entre las contingencias previstas, la enfermedad, el desempleo, la maternidad y la vejez), y también permite a los países «cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados» acogerse a ciertas excepciones pasajeras en lo que respecta a algunas cuestiones, como pueden ser la proporción de personas protegidas y la duración de las prestaciones. En un número creciente de casos, las normas se han redactado habida cuenta de las necesidades de esos países, como ocurre con las Recomendaciones sobre cooperativas en los países en vías de desarrollo (núm. 127), arrendatarios y aparceros (núm. 132), y programas especiales de empleo y formación para los jóvenes (núm. 136), y también con algunas partes de las Recomendaciones sobre la política del empleo (núm. 122) y sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) (núm. 169), y el Convenio (núm. 131) y la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos.

Otro caso ilustrativo digno de mención es el del Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), complementado por la Recomendación núm. 171. El Convenio permite (mientras que la Recomendación recomienda) el establecimiento progresivo de servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores. Invita a los Estados Miembros que no estén en condiciones de establecer de inmediato dichos servicios en todas las empresas a prever proyectos sobre su creación, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

Cabe resaltar, además, otro método al que se suele recurrir para lograr una flexibilidad suficiente: consiste en establecer en el convenio únicamente los principios fundamentales, y en complementarlo con una recomendación donde figuren disposiciones más precisas y detalladas. En realidad, ese método ya se ha utilizado en más de sesenta casos. Por ejemplo, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), establece que los Estados deberán «formular y llevar a cabo, como objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido»; los medios para llevar a cabo esa política, en cambio, se enuncian detalladamente en la Recomendación (núm. 122) complementaria.

Con respecto a la flexibilidad de las normas internacionales del trabajo, cabe señalar que los miembros trabajadores del Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, creado por el Consejo de Adminis-

tración en noviembre de 1984, manifestaron cierta aprensión acerca del concepto de flexibilidad, sobre todo por considerar que éste se presta a interpretaciones diversas. Indicaron que, hasta cierto punto, la incertidumbre suscitada podía explicarse por qué los Estados Miembros recurren muy poco a las cláusulas de flexibilidad incluidas en determinados convenios. Al mismo tiempo, pusieron de relieve que no correspondía hablar de flexibilidad en convenios relativos a derechos humanos fundamentales y a libertades básicas.

## ***¿Normas regionales o universales?***

---

Llegamos así a una cuestión conexa de capital importancia. Se trata de saber si hay latitud para adoptar normas que sólo se apliquen a una región dada, y ya no al mundo entero, y en caso afirmativo, con qué alcance. Es un asunto que se ha planteado ya de vez en cuando y que también se examina en el «estudio detallado» y en los grupos de trabajo sobre las normas internacionales del trabajo a las que se aludió anteriormente. En términos generales, sin embargo, y a pesar de que muchos problemas suelen asemejarse dentro de una misma región, siempre se ha llegado a la conclusión, aceptada por casi todos, de que hay que seguir fijando normas mundiales, a condición de darles suficiente flexibilidad y reflejar en ellas los requerimientos del conjunto de los Estados Miembros.

## ***Convenios «promocionales»***

---

También merece comentario aparte una tendencia que se va advirtiendo cada vez más en la actividad normativa de la OIT. Al principio, los convenios contenían disposiciones relativamente precisas que se podían trasladar directamente a la legislación nacional. Desde la Segunda Guerra Mundial ha surgido otra clase de instrumentos, los llamados «convenios promocionales»; los Estados que los ratifican se comprometen a tratar de alcanzar los objetivos establecidos, pero según métodos que en gran parte se dejan a su propia discreción, del mismo modo que los plazos para hacerlo. Claro está que el valor jurídico de ese compromiso es indiscutible cuando el objetivo está definido con precisión y los progresos para alcanzarlo pueden medirse con una seguridad razonable. Desde ese punto de vista, unos convenios «promocionales»,

como el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), indudablemente han tenido considerables efectos en muchos países. En otros casos, en los que resulta menos fácil definir la meta con claridad, surgen dificultades para medir objetivamente hasta qué punto se cumplen los compromisos internacionales, y la utilización de un instrumento internacional en forma de convenio inspira más dudas: en esos casos tal vez sea preferible articular las normas en una recomendación, que conlleva la autoridad de principios de política social aceptados internacionalmente, pero no crea un compromiso jurídico formal en caso de ratificación.

A este respecto, es importante referirse a la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la aplicación de las disposiciones de los instrumentos de la OIT. Los convenios «promocionales», en particular, aunque también una cantidad considerable de otros instrumentos, en especial los adoptados en los últimos años, contienen numerosas disposiciones que exigen la intervención de los empleadores y de los trabajadores, junto al gobierno, al dárseles efecto en el plano nacional. Los propios gobiernos deben procurar esa participación de los trabajadores y de los empleadores. La amplitud o el tipo de la participación es variable. Por ejemplo, en el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), se especifica que «las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán el derecho de participar, según modalidades adecuadas a las condiciones y a la práctica nacionales, en la elaboración y aplicación de las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio».

Las medidas tomadas por las autoridades públicas para dar efecto al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), están supe-  
ditadas a una consulta previa y, en los casos en que sea posible, a un acuerdo entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Para la aplicación del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), se requiere un acuerdo de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores o por lo menos una amplia consulta con las mismas. En este Convenio también se prevé la participación directa, en su aplicación, de representantes de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.

## ¿Convenios o recomendaciones?

---

La diferencia básica entre estas dos clases de instrumentos estriba en que el convenio está destinado a ser ratificado, como un tratado internacional; el Estado que lo ratifica se compromete («se obliga») a cumplir ciertas obligaciones jurídicas, y la manera en que las cumple está sujeta a una vigilancia internacional regular. La recomendación, en cambio, no crea obligaciones de forzoso cumplimiento, sino que señala pautas para orientar las medidas nacionales que se tomen. Es la razón esencial por la cual los delegados de los trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo insisten a menudo para que se adopte un convenio, mientras que los delegados de los empleadores están más en favor de una recomendación.

Es forzosamente una cuestión de criterio, y el dilema ya había sido reconocido por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo en 1919. En un informe que se sometió a la Conferencia de la Paz decía:

---

Probablemente la Conferencia [Internacional del Trabajo] tendrá que examinar temas que, por su complejidad y por la gran diferencia de las circunstancias reinantes en los diversos países, no podrán reducirse a un común denominador universal. En tales casos, en los que pudiere ser imposible adoptar un convenio, tendrá considerable valor una recomendación de principios, expuestos con más o menos detalles, que deje a cada Estado entera libertad para aplicarlos en la forma que más convenga a su situación.

---

En algunos casos, todavía sigue siendo así. Sin embargo, en la actualidad ese procedimiento es poco frecuente. Hay que tener en cuenta que, si bien en el período que va de 1951 a 1970 bastante más de la mitad de las recomendaciones adoptadas (o sea, 31 de un total de 55) eran instrumentos autónomos, no vinculados a un convenio, entre 1971 y 1997 inclusive solamente tres de las 46 recomendaciones adoptadas fueron de esta naturaleza y todas las restantes se aprobaron en calidad de instrumentos que complementaban un convenio. En 1997, en su memoria a la Conferencia, el Director General expresó su deseo de que las recomendaciones recobraran su estatuto de instrumentos y, en especial, que fueran objeto de un seguimiento regular, pues podrían influir así en la política y la legislación de los países.

Otra forma de instrumento que se adopta en ocasiones es el Protocolo, que consiste en una revisión parcial de un convenio. De los cuatro adoptados en 1997, dos (los de los Convenios núms. 89 y 110) tenían por objeto introducir una mayor flexibilidad; los otros (de los Convenios núms. 81 y 147) permiten a los Estados que los ratifican ampliar sus obligaciones según los principales convenios.

Como se verá en este manual, muchos de los procedimientos ideados por la OIT para fomentar la aplicación efectiva de sus normas internacionales se utilizan no sólo para los convenios, sino también para las recomendaciones; según la Constitución de la OIT, unos y otras deben someterse a las autoridades competentes de cada Estado Miembro «al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas»; con respecto a unos y otras, cada gobierno debe informar sobre las medidas adoptadas, y, con respecto a unos y otras, siempre existe la obligación de seguir presentando memorias, aunque es cierto que los intervalos son menos frecuentes y regulares tratándose de una recomendación.

Ahora bien, ¿cómo se ha pronunciado la Conferencia Internacional del Trabajo ante esta opción? La decisión es a menudo difícil. En términos generales, quizá pueda decirse que la Conferencia ha juzgado que ciertas cuestiones precisas de condiciones de trabajo (duración, salarios mínimos, vacaciones pagadas), seguridad e higiene, seguridad social y derechos humanos se prestaban para convenios. En cambio, optó por recomendaciones cuando consideró que el tema todavía no estaba maduro para un convenio, porque la materia no ha sido suficientemente documentada y las normas de que puede ser objeto sólo tendrían carácter exploratorio o experimental; cuando el objetivo aceptado podía lograrse mediante diversos métodos y le pareció preferible dejar cierta libertad de acción a los países; cuando no juzgó oportuno recargar un convenio con pautas detalladas sobre la aplicación de los principios establecidos en él, o cuando quiso fijar como meta de la evolución una norma que, de figurar en un convenio, sólo recogería unas pocas ratificaciones en los años o decenios siguientes. En los dos últimos casos, lo que ocurre normalmente es que la Conferencia adopta a la vez un convenio y una recomendación que lo acompaña.

## ***Futuras normas***

---

Tal como lo manifestaran en cierto número de ocasiones los representantes de los trabajadores en diferentes órganos de la OIT, las normas de la OIT tienen que constituir el punto de partida de las medidas sociales que puedan adoptar sus Estados Miembros. Deberían fijar la metas que deban alcanzarse en el futuro y señalar la orientación que habrá de tomar el progreso social. Al establecer los objetivos de los avances sociales en sus respectivos países, los gobiernos deberían inspirarse en las normas. Por consiguiente, en general los trabajadores se pronuncian por la elaboración de normas y no desean que se disminuya el ritmo de la actividad normativa. Esta tendencia se puso claramente de manifiesto a raíz de la gran cantidad de cuestiones que figuraban en la clasificación de los temas que podrían ser objeto de normas nuevas o revisadas, que fue elaborada por el Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo y aprobada por el Consejo de Administración en 1979.

En su reunión de marzo de 1987, el Consejo de Administración debatió y aprobó la clasificación revisada (establecida por otro Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo) de los convenios y recomendaciones, e indicó temas posibles para nuevas normas. En la discusión, diferentes países y los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores representados en la OIT emitieron opiniones variadas con respecto a la política general sobre las actividades normativas de la OIT. A pesar de que existe una gran concordancia acerca de la importancia que revisten estas actividades y sobre el carácter universal de las normas (que deben corresponder a las necesidades de todos los Estados Miembros), no se pudo llegar a un acuerdo sobre las condiciones en las que deberían llevarse a cabo las actividades normativas. Se propuso conceder prioridad a la aplicación de las normas existentes en lugar de adoptar nuevos instrumentos; elaborar menos normas, pero de calidad superior; hacer aplicar las recomendaciones más como instrumentos de valor intrínseco que como simples apéndices de los convenios sobre idénticos temas, y continuar elaborando normas, pero ante todo las que se refieran a los derechos humanos.

Es indudable que en el futuro la actividad normativa continuará constituyendo un aspecto importante de la labor de la OIT, lo cual será valioso sobre todo para los trabajadores. Las normas tendrán que revestir una forma que permita que la mayoría de los países no tropiecen con ninguna dificultad para ratificarlas en un futuro previsible. Debería

hacerse todo lo posible para que los instrumentos de la OIT no contengan disposiciones quiméricas para evitar que sus normas enuncien objetivos utópicos fuera de todo alcance.

## ***Necesidad de revisiones***

---

En la actualidad existe consenso acerca de la necesidad de efectuar revisiones de ciertos convenios. Al respecto, los trabajadores consideran que un examen objetivo de los convenios debe realizarse previamente a cualquier revisión y que ésta no debe debilitar de ningún modo el sistema normativo ni obstaculizar la adopción de nuevas normas. Asimismo, consideran que un reducido número de ratificaciones no significa forzosamente que sea necesaria una revisión. No obstante, han reconocido que podría justificarse una revisión cuando los mandantes de la OIT estén en particular de acuerdo acerca de la dificultad de ratificar un convenio debido a que algunas de sus disposiciones plantean problemas. Asimismo, los trabajadores han puesto cuatro condiciones para efectuar revisiones totales o parciales: no utilizarlas con el fin de reducir la protección con que se benefician los trabajadores; crear previamente un clima de confianza entre los grupos; fundamentarlas sobre un análisis profundo, e identificar por consenso los problemas graves que la ratificación puede plantear a determinados Estados y que los órganos de control no se encuentren en condiciones de resolver.

En la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo se manifestó consenso acerca de la necesidad de organizar un debate general en la Conferencia antes de la elaboración o la revisión de una norma. El Consejo de Administración creó un Grupo de trabajo sobre la política de revisión de normas en 1995. En cada reunión del Consejo de Administración, el grupo de trabajo presenta un informe acerca del avance de sus actividades respecto de las necesidades de revisión de normas a las que se estudia separadamente. Algunos convenios contienen cláusulas cuyo objeto consiste en simplificar la eventual revisión de algunas de sus disposiciones, por ejemplo, el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121). La revisión plantea el problema de la superposición de los convenios que siguen en vigor, aun cuando éstos hayan sido objeto de la redacción de un nuevo texto. Las dos terceras partes de las revisiones corresponden hasta ahora a tres cuestiones: la edad mínima, la seguridad social y la gente de mar.

### **Temas de discusión**

1. Describa las diferentes etapas del proceso de elaboración de normas internacionales del trabajo.
2. ¿Qué entiende usted por flexibilidad de las normas internacionales del trabajo? ¿Cómo se logra esta flexibilidad?
3. ¿Cuál es el papel de los convenios «promocionales»? Dé su opinión sobre algunos ejemplos recientes de convenios de ese tipo.
4. ¿Qué tipo de instrumento prefiere: los convenios o las recomendaciones?
5. Presente un ejemplo – si es posible – de su participación personal, en calidad de representante de los trabajadores, en el procedimiento de elaboración y adopción de normas internacionales del trabajo.

### **Ejercicios en grupo**

Encuentren un tema que pueda ser objeto de formulación y adopción de un instrumento internacional del trabajo. Constituyan tres grupos (que representen, respectivamente, a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores presentes en la Conferencia Internacional del Trabajo) para debatir la formulación de las principales ideas que pudieran incluirse en el instrumento.

### **Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema**

- OIT: «Informe final del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo», en *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXII, 1979, serie A.
- : «Informe del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo», en *Boletín Oficial* (Ginebra), vol. LXX, 1987, serie A.
- : *Los sindicatos y la OIT*. Manual de educación obrera, 2.<sup>a</sup> edición (revisada), Ginebra, 1990.
- Nicolas Valticos: «Porvenir de las normas internacionales del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 98, núm. 4, octubre-diciembre de 1979.
- 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. 37-43 y 50-62.