

Capítulo 6

Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT: 2) Sistema de control y asistencia a los Estados Miembros

En el capítulo anterior vimos que los gobiernos están sujetos a la obligación de someter los nuevos convenios y recomendaciones a las autoridades competentes, y que posteriormente se les piden de cuando en cuando memorias sobre la legislación y la práctica nacionales respecto de los asuntos tratados en los convenios no ratificados y en las recomendaciones. Ahora estudiaremos el procedimiento normal de control con que la OIT trata de garantizar que los gobiernos cumplan tales obligaciones. Pero nos concentraremos sobre todo en las obligaciones contraídas con motivo de los convenios ratificados, en los procedimientos normales de control destinados a hacerlas cumplir y en ciertos procedimientos o actividades de la OIT que completan sus métodos regulares de supervisión. Ante todo, sin embargo, examinemos por unos momentos la importante cuestión de principio que plantea el concepto mismo del control internacional.

Relaciones internacionales y soberanía nacional

Uno de los rasgos distintivos de los convenios internacionales del trabajo es que son pactos o tratados internacionales, pero que al mismo tiempo se refieren primordialmente a asuntos que durante mucho tiempo se consideraron de la exclusiva incumbencia de cada Estado. La verdad es que tratados como los convenios que viene adoptando la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1919 representan algo completamente nuevo en la esfera de las pactaciones internacionales, porque exigen a los Estados soberanos que los ratifiquen que garanticen ciertos derechos sociales, laborales o humanos a sus propios ciudadanos,

al igual que a los extranjeros que residan en su territorio¹. Esa exigencia choca con el concepto tradicional de la soberanía nacional, puesto que establece el principio de que en este campo hay un derecho internacional cuya autoridad trasciende las fronteras. ¿Cómo es posible, entonces, dar realidad a este principio?

Una idea que se ha presentado a veces es que debiera haber inspectores internacionales con derecho de acceso e investigación, así como tribunales internacionales con jurisdicción en materia de cuestiones de esa índole. Hoy en día, muchos observadores consideran que las probabilidades de que los Estados acepten semejante sistema son remotas pero otros estiman que no sería totalmente imposible, si se toman en cuenta, por ejemplo, las iniciativas adoptadas en el decenio de 1990 para combatir la explotación infantil. En 1947, el profesor Scelle, eminencia francesa del derecho internacional, propuso que la OIT tuviera «representantes» en los Estados Miembros, los cuales no tendrían facultades de inspectores, pero estarían permanentemente vinculados de alguna manera con los servicios nacionales de inspección y enviarían informes a Ginebra. En la comisión de la Conferencia que debatió la propuesta de Scelle hubo 8 votos a favor suyo (todos de trabajadores), 29 en contra y 4 abstenciones. Entre los adversarios de la idea había tres delegados trabajadores. Se han presentado de vez en cuando sugerencias menos revolucionarias – por ejemplo, que los países establezcan voluntariamente contactos entre sus servicios de inspección y la Oficina Internacional del Trabajo –, pero hasta ahora ninguna se ha materializado.

En su informe de 1994, el Director General planteó la idea de reforzar el sistema de control de la OIT. Esta cuestión fue examinada en varias ocasiones por el Consejo de Administración. El Grupo de los Trabajadores deseaba que los derechos fundamentales, y en particular los Convenios núms. 29 y 105 relativos al trabajo forzoso y los Convenios núms. 100 y 111 relativos a la no discriminación, fueran objeto de un control similar al ejercido por el Comité de Libertad Sindical en cuanto a los Convenios (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Sin embargo, esta idea no logró contar con el acuerdo de los otros Grupos. Las discusiones ulteriores sobre esta cuestión se vinculan con la posibilidad de que la Conferencia adopte una declaración sobre los derechos fundamentales con el fin de dar un fundamento sólido a nuevos mecanismos. No obstante, el control debería ser asumido por un órgano ya existente en la OIT.

Control periódico

Sean cuales fueren las soluciones ideales que el futuro depare a la OIT, ésta ha tratado desde el principio de establecer métodos de control que dieran resultado y que los Estados Miembros aceptaran. Así se fue estructurando un sistema de control por consentimiento de los interesados. Se utilizaron dos enfoques complementarios: primero, la Constitución de la OIT obliga a los gobiernos a presentar informes (memorias): *a)* sobre las medidas que hayan tomado para someter las nuevas normas a las autoridades competentes; *b)* sobre el estado de su legislación y su práctica con respecto a los convenios no ratificados y a las recomendaciones, y *c)* sobre las medidas que hayan tomado para cumplir lo dispuesto por los convenios ratificados. En segundo lugar, para que la fiscalización internacional tenga sentido es preciso que las memorias de los gobiernos sean cuidadosamente examinadas y evaluadas. Desde 1927, este trabajo lo efectúa cada año, primeramente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y después, la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión anual, en la cual se somete el informe de la Comisión de Expertos a una comisión tripartita especial de la Conferencia.

Los elementos esenciales del control periódico de la OIT son, pues, la sumisión de memorias por los gobiernos y su examen. Veamos ahora cómo funciona el sistema en la práctica.

Las memorias de los gobiernos

La obligación de los gobiernos de presentar memorias sobre la sumisión de textos a las autoridades competentes y sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones ya se trató en el capítulo anterior. Ahora nos ocuparemos esencialmente de la obligación de presentar memorias sobre el curso dado a los convenios ratificados. A este respecto, el artículo 22 de la Constitución de la OIT dispone que cada Estado Miembro «se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite». Se habrá observado que esta importante disposición constitucional regula dos cosas distintas, es

decir, la periodicidad de las memorias y su contenido. Vamos a tratarlas sucesivamente.

Al principio, el precepto constitucional de someter todos los años memorias sobre los convenios ratificados no planteaba grandes dificultades. Cuando la Comisión de Expertos se reunió por primera vez, en 1927, tuvo que examinar unas 150 memorias. Hacia fines de los años cincuenta, las ratificaciones habían llegado casi a 2 000, y el sistema de presentación y examen de memorias estaba imponiendo una carga cada vez más pesada tanto a los gobiernos como a la OIT. En 1959, por lo tanto, el Consejo de Administración decidió que, como regla, sólo reclamaría memorias detalladas cada dos años. Hacia 1976 la situación se había vuelto a complicar, pues el número de convenios había subido a más de 140, el de Estados Miembros a más de 130, el de ratificaciones a bastante más de 4 000, y el de memorias solicitadas a alrededor de 3 400. De nuevo había que tomar medidas urgentes, tanto para aliviar la carga impuesta a los gobiernos como para reducir el volumen de trabajo de los órganos de fiscalización, pero sin hacer peligrar la eficacia del mecanismo de control. Así es como se modificó nuevamente en 1977 el sistema de presentación de memorias.

El Consejo de Administración aprobó en noviembre de 1993 el sistema siguiente de presentación de memorias, que habría de entrar en vigor en 1996, para un período de prueba de cinco años. Se pide una primera memoria *detallada* en el año que sigue al de la entrada en vigor del convenio para cada Estado. Se pide una segunda memoria *detallada* dos años después de la primera (o un año más tarde, si es el año en el cual han de presentar en todo caso una memoria periódica todos los Estados que han ratificado ese convenio).

Se solicitan otras memorias con la periodicidad siguiente, quedando entendido que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones puede pedir memorias detalladas sin ceñirse a esa periodicidad:

- i) Se solicitan automáticamente memorias *detalladas* cada dos años sobre los diez Convenios siguientes, calificados de *prioritarios*:
 - *libertad sindical*: núms. 87 y 98;
 - *abolición del trabajo forzoso*: núms. 29 y 105;
 - *igualdad de trato y de oportunidades*: núms. 100 y 111;
 - *política del empleo*: núm. 122;

- *inspección del trabajo*: núms. 81 y 129;
- *consulta tripartita*: núm. 144.

- ii) Se piden memorias *simplificadas* cada cinco años en relación con otros convenios. Se requiere, no obstante, una memoria *detallada*:
- cuando la Comisión de Expertos ha formulado una observación o una solicitud directa que piden respuesta, o
 - cuando la Comisión de Expertos considera que debe comunicarse una memoria *detallada* a causa de posibles cambios de la legislación o la práctica de un Estado Miembro, que repercutan acaso en su modo de aplicar el convenio.

Deben presentarse memorias *detalladas* no periódicas sobre la aplicación de un convenio ratificado cuando:

- i) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por iniciativa suya o de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, lo pide;
- ii) la Comisión de Expertos ha de examinar el curso dado a los procedimientos iniciados por el Consejo de Administración en relación con los artículos 24 o 26 de la Constitución o ante el Comité de Libertad Sindical;
- iii) se han recibido comentarios de organizaciones nacionales o internacionales de empleadores o de trabajadores, y la Comisión de Expertos estima que está justificada una memoria detallada, habida cuenta de la respuesta del gobierno o porque no haya contestado;
- iv) no se ha presentado una memoria, o no se ha dado una respuesta, a los comentarios de los órganos de control (si no se contesta una y otra vez, o la respuesta es manifiestamente inadecuada, la Comisión de Expertos puede examinar, no obstante, el asunto tomando como base la información disponible).

A reserva de las condiciones y garantías establecidas por el Consejo de Administración, no se piden memorias sobre los convenios que no corresponden ya a necesidades actuales (Convenios núms. 15, 20, 21, 28, 34-40, 43, 48, 49, 50, 60, 64, 65, 67, 86 y 104).

Ya no se solicitan memorias generales, en virtud del artículo 22.

Cada memoria sobre un convenio ratificado debe establecerse siguiendo un formulario, previamente aprobado por el Consejo de Administración, que contiene las disposiciones de fondo del convenio y cierto número

de preguntas sobre la forma en que se aplican, tanto según la legislación como en la práctica. El primer hecho que deben hacer constar los gobiernos es si la ley del país corresponde a lo dispuesto por el convenio. Si se trata de un convenio que exige la creación de instituciones, administrativas o de otra índole, deben describir las disposiciones prácticas adoptadas y las modalidades de funcionamiento. Si el convenio es «promocional» (véase el capítulo 3), la memoria debe exponer las medidas tomadas para acercarse a la meta del convenio y para superar los obstáculos que impidan su fiel cumplimiento. Si en la materia de que se trate ha habido alguna decisión de principio pronunciada por algún tribunal, deben relatarse los detalles. Se espera también que haya una descripción general de la forma en que se aplica el convenio en la práctica, con extractos de informes de los inspectores, datos sobre el número de infracciones y demás pormenores. Finalmente, los gobiernos deben indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores han enviado copias de la memoria y si han recibido alguna observación de ellas al respecto. En el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT se exige de los gobiernos que envíen copias de sus memorias sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo a las organizaciones representativas reconocidas.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Las memorias de los gobiernos son examinadas en primera instancia por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En la actualidad, la Comisión está integrada por unas veinte personas independientes, de gran renombre, con títulos eminentes en cuestiones jurídicas o sociales y con un conocimiento profundo de las condiciones laborales o la administración del trabajo. Proviene de todas partes del mundo y son nombradas por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General, para ejercer sus funciones de manera independiente por un período de tres años prorrogable por períodos sucesivos de tres años. Se congregan todos los años en Ginebra durante el mes de marzo.

Se ha dicho que sin independencia y objetividad no puede haber encuesta judicial internacional, y esta afirmación se aplica enteramente a las funciones y atribuciones de la Comisión de Expertos. A este pro-

pósito, vale la pena citar las propias palabras de la Comisión cuando reiteró su fe en este principio fundamental de la OIT:

Los principios fundamentales [de la Comisión], afirmados en repetidas ocasiones, exigen que dé pruebas de imparcialidad y objetividad al indicar en qué medida le parece que la situación existente en cada Estado concuerda con los términos de los convenios y con las obligaciones asumidas por el respectivo Estado de conformidad con la Constitución de la OIT. Los miembros de la Comisión deben cumplir sus tareas de manera completamente independiente en relación con todos los Estados Miembros.

Concretamente, las funciones de la Comisión de Expertos pueden agruparse en tres categorías: examen de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados; examen de las memorias sobre la situación de hecho y de derecho en el país con respecto a una selección de convenios no ratificados y recomendaciones, y examen de la información enviada por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de los últimos convenios y recomendaciones adoptados.

Cuando examina cómo se hacen cumplir los convenios ratificados, la Comisión de Expertos no tiene por qué limitarse a las informaciones enviadas por los gobiernos: puede consultar los diarios o gacetas oficiales donde se publican habitualmente las leyes y reglamentos del país; dispone también de los textos de contratos colectivos de trabajo o de decisiones judiciales, de las conclusiones de otros órganos de la OIT – por ejemplo, de las comisiones de encuesta y del Consejo de Administración, o del Comité de Libertad Sindical –, así como de las observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores o de trabajadores. Tales observaciones pueden figurar anexas a la memoria del gobierno, o pueden haber sido enviadas directamente a la OIT por la organización interesada. En este último caso, la Oficina despacha una copia al respectivo gobierno, de manera que la Comisión pueda tener en cuenta también los comentarios que dicho gobierno añada como respuesta. Los comentarios formulados por las organizaciones de trabajadores sobre la aplicación de convenios ratificados y, en general, sobre todo otro tema que figure en las memorias de los gobiernos con relación a las normas internacionales del trabajo revisten una gran importancia.

De ese modo, los trabajadores pueden participar plenamente en el sistema de control de la OIT, en forma casi permanente y en cualquier momento, con lo cual contribuyen a un mayor cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores.

Si la Comisión opina que determinado gobierno no está cumpliendo totalmente con las exigencias de un convenio ratificado, o con sus obligaciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones, dirige una observación a ese gobierno, señalándole las fallas y rogándole que tome las medidas para subsanarlas. Los comentarios de la Comisión pueden formularse de las dos maneras siguientes:

- a) observaciones publicadas en su informe y utilizadas para los casos más graves o más persistentes de incumplimiento, y también para los casos en que una organización empresarial u obrera ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado y es preciso seguir examinando la situación;
- b) solicitudes directas, no publicadas, comunicadas a los gobiernos interesados.

Las solicitudes directas se hacen habitualmente cuando existe una discrepancia leve, o cuando el gobierno no ha enviado suficientes informaciones para que la Comisión pueda apreciar la forma en que se aplica un convenio ratificado. Tales solicitudes, junto con las observaciones que figuran en el informe publicado de la Comisión, se transmiten al gobierno para que responda, y al mismo tiempo se le envía el formulario normal de memoria sobre la aplicación del convenio.

La Comisión formula observaciones claras y precisas. Como también son muy completas, representan cada año un volumen impreso más extenso que este manual. He aquí, por ejemplo, una observación sobre el cumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87):

La Comisión observa que el gobierno dispuso la intervención de las organizaciones sindicales y suspendió temporalmente las actividades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, salvo en lo que concierne a la administración interna de las mismas y a sus obras sociales. La Comisión

confía en que el gobierno procederá lo antes posible a normalizar la situación sindical y adoptará en la materia una nueva legislación que se ajuste plenamente a las normas del Convenio.

Otros pasajes del informe ilustran el efecto de observaciones anteriores de la Comisión. A propósito del Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria) (revisado), 1948 (núm. 90), un informe decía:

La Comisión, teniendo en cuenta sus comentarios anteriores, observa con satisfacción que el artículo 15 del nuevo Código del Trabajo prohíbe a los menores que no han cumplido aún dieciocho años trabajar entre las seis de la tarde y las siete de la mañana, dando así vigencia al Convenio.

A su vez, las memorias de los gobiernos sobre los temas abarcados por los convenios no ratificados y las recomendaciones (que, como se recordará, son cada año unos pocos, elegidos por el Consejo de Administración para ser objeto de información) sirven de base a la Comisión de Expertos para hacer un estudio general. Como se dijo en el capítulo anterior, los informes y estudios generales son sumamente útiles, porque a menudo ayudan a aclarar dudas con respecto al alcance o exigencias de algún instrumento, a veces sirven para preparar el camino a futuras ratificaciones y también es posible que hagan descubrir lagunas en el conjunto de normas internacionales del trabajo o casos en que las normas existentes requieren modificaciones. También revisten gran importancia para las organizaciones de trabajadores, ya que les presentan un panorama general con indicaciones sobre lo que está sucediendo en el mundo en torno a cada tema específico. No obstante en su Memoria de 1994, *Preservar los valores, promover el cambio*, el Director General de la OIT consideró que los estudios generales no eran verdaderos instrumentos de evaluación, tal como sería deseable que lo fuesen. Sus funciones deberían ser la de identificar los problemas de ratificación y de aplicación, y la de aportar soluciones.

La Comisión de Expertos examina igualmente la medida en que los gobiernos han cumplido con la obligación que les impone el artículo 19 de la Constitución de someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Las

conclusiones a que llega figuran en su informe y, del mismo modo que con los convenios ratificados, dan lugar a «observaciones» en los casos más graves de incumplimiento, o a solicitudes directas en los demás.

La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo

El informe de la Comisión de Expertos se somete a la Conferencia en cada una de sus reuniones anuales; es examinado y debatido entonces por una comisión tripartita especialmente constituida por la Conferencia para encargarse de la aplicación de los convenios y recomendaciones. Como es en esta fase del procedimiento de control de la OIT en la que los representantes de los sindicatos desempeñan lo que quizá sea su papel primordial, detengámonos un poco en las deliberaciones de esa comisión, llamada Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones y conocida usualmente por el nombre de Comisión de Normas.

La Comisión de Normas suele estar compuesta por más de ciento cincuenta miembros, pertenecientes a los tres grupos de delegados (gobiernos, empleadores y trabajadores), a los que se agregan consejeros técnicos de éstos; como esos grupos, por regla general, no forman en la comisión tres sectores con un número igual de integrantes cada uno, es necesario, por lo tanto, aplicar coeficientes de ponderación a los votos para que los tres sectores estén en igualdad de condiciones. La Comisión elige tradicionalmente a un miembro gubernamental como presidente y a un representante de los empleadores y otro de los trabajadores como vicepresidentes.

Todos los años, la Comisión empieza sus labores por un debate general, en el curso del cual pasa revista a varios grandes problemas relacionados con la ratificación y aplicación de las normas de la OIT y con el cumplimiento por los Estados Miembros, en general, de las obligaciones que les impone la Constitución de la OIT con respecto a esas normas. Como parte de este debate, también delibera acerca del estudio general de la Comisión de Expertos a que ya se aludió, es decir, el estudio basado en las memorias de los gobiernos acerca de lo que ocurre en sus países en las esferas de los convenios no ratificados y de las recomendaciones.

Después del debate general, la Comisión pasa a considerar los distintos casos. Cuando el informe de la Comisión de Expertos indica que un gobierno no cumple con sus obligaciones o no aplica enteramente un convenio ratificado, la Comisión de Normas suele invitarlo a intervenir en una de sus sesiones. El gobierno no está obligado, jurídicamente, a aceptar, pero pocos son los que no lo hacen. Algunos distribuyen declaraciones escritas, pero en muchos casos sus representantes se presentan personalmente. Si la Comisión no queda satisfecha con las explicaciones escritas, da al gobierno de que se trate la posibilidad de facilitar mayores informaciones de viva voz. Para sus representantes, no siempre es tarea fácil, aunque saben que la Comisión los escucha con actitud constructiva. En efecto, su finalidad no es censurar, sino obtener resultados. Los portavoces de los gobiernos por lo común explican francamente sus dificultades para aplicar tal o cual norma e indican lo que proyectan hacer para superarlas. El espectáculo del delegado de un país a quien un representante obrero del otro extremo del mundo interroga sobre la manera en que su gobierno aplica las normas internacionales del trabajo, y que responde con cortesía y franqueza, suele ser una especie de revelación para las personas que asisten por primera vez a una sesión de la Comisión. Los anales de la OIT muestran que esos intercambios de datos concretos, basados en las conclusiones técnicas de la Comisión de Expertos, estimulan el empeño por respetar más fielmente las normas.

La discusión de cada caso se halla resumida en los anexos al informe que la Comisión de Normas somete a la Conferencia. Además, en el informe general de esta Comisión se señalan especialmente a la atención de la Conferencia los casos más graves de incumplimiento por ciertos gobiernos de su obligación de enviar memorias en virtud de los artículos 19, 22 y 23 de la Constitución o de la de dar cabal aplicación a los convenios que han ratificado. Cuando los gobiernos de que se trata proporcionan explicaciones acerca de sus dificultades, también éstas se reproducen brevemente en el informe general.

El informe de la Comisión de Normas se somete, como se ha dicho, a la Conferencia, que lo debate en una o varias de sus sesiones plenarias. Es una oportunidad de que disponen los delegados de los tres Grupos para destacar nuevamente determinados aspectos del trabajo de la Comisión. El informe, después de su adopción por la Conferencia, se despacha a los gobiernos, señalándoles especialmente las consideraciones que deben tener en cuenta al preparar sus futuras memorias a la OIT.

Asistencia a los Estados Miembros

Con esto acaba el examen del procedimiento normal establecido para vigilar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, procedimiento que se basa en gran parte en el supuesto de que los gobiernos actúan de buena fe, y en el cual ocupan un lugar considerable la persuasión y la publicidad. En los próximos capítulos hablaremos de los que suelen llamarse «los procedimientos especiales de control», que se pueden dividir en dos clases: *a)* los procedimientos de reclamación y queja previstos por la Constitución de la OIT y *b)* los órganos y métodos especiales para velar por la libertad sindical. Antes, sin embargo, tal vez valga la pena examinar algunas de las maneras prácticas en que la OIT trata de ayudar a los Estados Miembros que tropiezan con dificultades para aplicar las normas internacionales del trabajo; estos diferentes tipos de acción constituyen un complemento muy útil del mecanismo regular de control.

Los «contactos directos»

Acabamos de ver que el sistema de control habitual consiste esencialmente en un diálogo entre los Estados Miembros, por un lado, y los órganos de control, por otro. Las indicaciones dadas por los gobiernos en sus memorias llevan a la Comisión de Expertos a hacer comentarios, que se debaten en la comisión competente de la Conferencia y a los cuales los gobiernos pueden contestar en sus memorias siguientes. Y el diálogo continúa.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que a veces, después de varios años de diálogo, no se ha llegado a los resultados que se esperaban. En ciertos casos, el gobierno puede rechazar, año tras año, la deducción que hacen los expertos del efecto que producen sus leyes o de la situación concreta reinante en el país. En otros casos, el gobierno puede refutar la interpretación que dan los expertos a un convenio o la concordancia o discordancia entre lo vigente en el país y el convenio. Pero lo que ocurre con mayor frecuencia es que, sin poner siquiera en entredicho las opiniones de los expertos, el gobierno no toma medidas para rectificar las fallas, de modo que año tras año los órganos de control tienen que repetir sus observaciones en vano.

Estos episodios que crearon situaciones sin salida igualmente penosas para todos los interesados, llevaron en 1968 a la Comisión de Expertos a proponer que se establecieran relaciones más directas entre el gobierno interesado y un representante del Director General de la OIT. Y desde 1969 está funcionando un procedimiento establecido a esos efectos. Los resultados logrados con este tipo de gestiones, que evidentemente sólo pueden realizarse con el pleno consentimiento del gobierno interesado, han sido positivos en varios países.

Los «contactos directos» consisten en conversaciones personales, en el país mismo, entre el representante de la OIT destacado para el caso y representantes del gobierno con la experiencia, las responsabilidades y el grado de autoridad necesarios para poder hablar de las discrepancias observadas o de las dificultades existentes. Otro principio más, suscrito por la Comisión de Expertos y ya aplicado en la práctica, es que también deben tener un papel las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a las que se debe mantener al corriente de los temas tratados y pedirles su opinión. En el curso de la discusión que se celebra en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, las organizaciones de trabajadores también tienen la posibilidad de proponer la celebración de contactos directos con determinado gobierno.

Ciclos de estudio y otros tipos de formación

Cabe mencionar también otros medios de acción, de índole educativa y de interés directo en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo. Desde 1964 han venido organizándose ciclos regionales de estudio sobre las normas laborales nacionales e internacionales. Los ciclos tienen lugar todos los años, o cada dos años, en distintos lugares del mundo, y están destinados a los funcionarios públicos de alta jerarquía que tienen a su cargo los asuntos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución de la OIT en materia de convenios y recomendaciones. Este sistema ha resultado muy útil para informar a esas personas, a fin de que pudieran desempeñar mejor su cometido en ese terreno. Es de señalar que desde 1968 se han organizado cursillos sobre las normas de la OIT inmediatamente antes de algunas reuniones de las conferencias generales o regionales de la Organización. Su propósito es familiarizar a los representantes sindicales que asisten a tales reuniones, y más particularmente a quienes

participan por primera vez en un debate referente a las normas, con los órganos que se ocupan de ellas y con sus procedimientos, a fin de que puedan representar un papel firme y constructivo en las deliberaciones.

Más recientemente se han organizado asimismo ciclos de estudio a nivel regional, subregional y nacional. Además, se conceden becas de formación en la sede de la OIT en Ginebra. Por otra parte, la OIT imparte varios cursos con diversos temas: los objetivos de la OIT, su estructura, el tripartismo en la práctica, los procedimientos de adopción y el contenido de las normas internacionales del trabajo, empleo y desarrollo, las actividades de las empresas multinacionales, la educación obrera, la cooperación técnica, etc. El objetivo de estos cursos consiste en dar a los sindicalistas las informaciones y orientaciones que les permitirán participar de modo eficaz en las actividades de la OIT, particularmente en lo concerniente a las normas internacionales del trabajo.

Especialistas en normas

En la mayor parte de los equipos multidisciplinarios hay especialistas en normas. En especial, la tarea de estos funcionarios de la OIT es la de ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones constitucionales respecto de las normas internacionales del trabajo. Para ello, se dirigen a los países de que se trate y organizan seminarios nacionales o regionales sobre el tema. En ocasiones, se les solicita asegurar los contactos directos ya mencionados.

Política de asociación activa

Esta política tiene por objeto acercar la OIT a sus mandantes y, de tal modo, mejorar la calidad de las prestaciones suministradas a los Estados Miembros. Asimismo, permite determinar en el terreno mismo los objetivos por país. La selección de prioridades con el apoyo técnico de los equipos multidisciplinarios está a cargo de los directores de oficinas de área. La OIT, por intermedio de los equipos multidisciplinarios, establece programas que toman en cuenta las particularidades de cada país y las necesidades de los mandantes tripartitos. Esta política presupone una estrecha colaboración entre los directores de las oficinas de área, los equipos multidisciplinarios y los departamentos técnicos de la

sede. Las oficinas regionales tienen la misión de suministrar asistencia a las oficinas de área y a los equipos multidisciplinarios, así como la de determinar las prioridades regionales. Los directores de oficinas regionales supervisan las actividades de las oficinas de área y de los equipos multidisciplinarios. La formulación de objetivos para cada país se efectúa luego de consultas, entrevistas en las que participan los representantes de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos. De tal modo se determina un programa de actividades, aplicado y seguido en colaboración con estos últimos. Esta política ha permitido una mejor aplicación del principio del tripartismo.

Hasta el presente, existen 15 equipos multidisciplinarios distribuidos en todo el mundo que suministran servicios consultivos en diferentes aspectos y asistencia técnica para la aplicación de programas de cooperación técnica.

El conocimiento de las prioridades de cada país permite responder mejor a sus necesidades. La proximidad con los funcionarios nacionales, los dirigentes sindicales y los responsables patronales crea lazos de mutua confianza y permite una mejor comprensión de los problemas sociales de los países. Esta política tiene por objeto volver a centrar la actividad de la Organización en su mandato de hacer triunfar la justicia social, vencer la pobreza y promover el empleo.

Cooperación técnica

No están de más unas palabras sobre la correlación entre las actividades normativas de la OIT y las actividades prácticas – de cooperación técnica – en diversos países. Las labores de cooperación técnica se han extendido considerablemente en los últimos treinta años. Al mismo tiempo, pudo observarse una tendencia paralela igualmente notable: el consenso reinante en toda la Organización en cuanto a la necesidad de que las actividades prácticas y las normativas estuviesen armoniosamente coordinadas, si se quería que ambas pudieran desarrollarse como es debido y llegaran a constituir dos tipos de acción interdependiente que se reforzaran mutuamente.

Dentro de la Oficina Internacional del Trabajo existen procedimientos bien arraigados para establecer la necesaria coordinación. Los expertos enviados a prestar su colaboración técnica a un país reciben instrucciones escritas y verbales para que se enteren lo más perfectamente posible

de la situación en cuanto a la ratificación y aplicación de normas, y particularmente a aquellas, ratificadas o no, que regulen la materia de su especialidad y, por tanto, de su trabajo. Si el país ha ratificado determinado convenio, el experto, en principio, no puede recomendar medidas que contradigan sus disposiciones. Incluso sin que haya habido ratificación, debe tener en cuenta las normas sobre los derechos humanos fundamentales, como las relativas a la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Conforme a las mismas instrucciones, el informe final sobre un proyecto – en cuya preparación colaboran todos los servicios competentes de la Oficina – debe señalar sus posibles repercusiones en el ámbito de la reglamentación y control internacionales, y en particular las medidas que puedan necesitarse para rectificar fallas.

Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sabe perfectamente que es preciso vincular las normas y la cooperación técnica. Por eso, en sus informes anuales destaca de vez en cuando casos precisos en que, a su juicio, podría facilitarse la aplicación de los convenios ratificados prestando al país colaboración técnica, y esos casos se señalan después a los departamentos técnicos competentes de la Oficina.

Nota

¹ En realidad, ya se había dado un primer paso en 1906, como se explicó en el capítulo 1, cuando una conferencia diplomática celebrada en Berna adoptó dos convenios, de los cuales uno prohibía el trabajo nocturno de las mujeres en la industria y el otro el uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas.

Temas de discusión

1. ¿En qué consiste el control periódico de la OIT?
2. Explique el papel de las organizaciones de trabajadores en las diferentes etapas del control periódico.
3. ¿Aprovecha su sindicato la posibilidad de formular observaciones sobre el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en su país? Presente algunos casos recientes.
4. Comente la asistencia de la OIT a los Estados Miembros en materia de normas internacionales del trabajo y la posibilidad que tienen los trabajadores de participar en sus diversas formas.
5. Explique el sentido práctico del párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Ejercicios en grupo

Constituyan tres grupos que representen, respectivamente, a los miembros gubernamentales, trabajadores y empleadores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la Conferencia, y procuren debatir un tema relativo al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

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. 100-112.

K.T. Samson: «El sistema de control de la OIT: su evolución en el último decenio», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 99, núm. 1, enero-marzo de 1980.

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