

Función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
en la aplicación de los convenios y recomendaciones
de la Organización Internacional del Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo
1987

Función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
en la aplicación de los convenios y recomendaciones
de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT es la única organización internacional que posee una estructura tripartita. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores participan en sus labores en igualdad de condiciones con los representantes de los gobiernos. Para las organizaciones profesionales interesadas, este rasgo singular de la OIT entraña derechos y obligaciones especiales, principalmente en el campo de las normas internacionales del trabajo.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan tradicionalmente un papel activo en la elaboración de convenios y recomendaciones de la OIT. Sus representantes en el Consejo de Administración de la OIT participan en la selección de los temas que se inscribirán en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo para la creación de normas, y participan en el examen y la adopción de todos los instrumentos de la OIT a través de sus delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo. Además, el Consejo de Administración de la OIT ha recomendado que se celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas sobre las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia, según lo estipula la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152). Dicha consulta se exigirá a los Estados Miembros que hayan ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Aunque la aplicación de los convenios y recomendaciones incumbe primordialmente a los Estados Miembros, el cumplimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones a este respecto está sujeto, en virtud de la Constitución y de los procedimientos de la OIT, al control internacional efectuado a través de la información y las memorias que deben facilitar regularmente los Estados Miembros; en dicho control, las organizaciones de empleadores y de trabajadores también pueden desempeñar un papel importante. Según lo dispone el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT, los gobiernos comunicarán a las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas copias de las informaciones y memorias que hayan enviado a la OIT. Las organizaciones interesadas tienen la posibilidad de hacer comentarios a las memorias sobre la posición de sus países respecto de las cuestiones tratadas. Estos comentarios se señalan a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, órgano independiente encargado de controlar la observancia de las normas. Además, los representantes de los empleadores y de los trabajadores pueden participar en las labores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, comisión tripartita que se crea cada año en el seno de la Conferencia para analizar la situación de los distintos países, tomando como base el informe preparado por la Comisión de Expertos.

Se reiteran a continuación los rasgos principales de los mecanismos establecidos por la OIT para la puesta en práctica de las normas, así como el papel que las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden desempeñar a este respecto.

La sumisión de las normas a las autoridades nacionales competentes - una etapa crucial en su puesta en practica

Los gobiernos deben someter los convenios y recomendaciones adoptados en cada una de las reuniones de la Conferencia, en el término de un año o, como máximo, de 18 meses, a las autoridades competentes del país - normalmente el Parlamento nacional -, a efectos de que le den forma de ley o adopten otras medidas (artículo 19, párrafos 5, 6 y 7 de la Constitución de la OIT). Al actuar en esta forma, los gobiernos están en libertad de formular cualquier propuesta que estimen conveniente; pueden proponer, o no, la ratificación, y pueden proponer, o no, nueva legislación en la materia. Pero en cualquier caso deberán expresar su posición en relación con el efecto que debe darse a las normas de la OIT. La sumisión de las normas recientemente adoptadas a las autoridades competentes puede constituir un primer paso, a menudo decisivo, con miras a su puesta en práctica. En este proceso, la acción iniciada por la Conferencia Internacional del Trabajo puede encontrar eco en los círculos parlamentarios y en la opinión pública; en el caso de los convenios, dichos debates pueden conducir a su ratificación.

Los gobiernos deben informar a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que hayan tomado para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes. A este respecto, el Consejo de Administración de la OIT ha adoptado un Memorándum - que puede obtenerse a solicitud - para guía de los gobiernos, en el que se indican las medidas exigidas y la información que debe suministrarse a la OIT. Comoquiera que deben comunicárseles copias de esta información, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden conocer cualesquiera propuestas que se hayan elevado a las autoridades legislativas respecto del efecto que deba darse a instrumentos recientemente adoptados por la OIT. Por ejemplo, en el caso de la adopción de normas sobre los servicios de salud en el trabajo¹, estas organizaciones pueden así saber si el gobierno tiene la intención de darles efecto inmediatamente o a su debido tiempo, y enterarse de las medidas que se propone adoptar en el plano nacional para dar cumplimiento a las disposiciones de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Las organizaciones profesionales pueden de este modo conocer la intención de sus gobiernos y seguir la evolución de esta cuestión en el Parlamento o en otras instancias.

Incluso cuando no se prevé una acción inmediata, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden utilizar ulteriormente las normas pertinentes de la OIT, en el caso de que las mismas sean útiles para la adopción o revisión de la legislación laboral o de medidas adecuadas.

Memorias sobre los convenios ratificados

Cuando un convenio ha sido ratificado², el gobierno tiene la obligación de informar regularmente a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que haya adoptado para ponerlo en ejecución (artículo 22 de la Constitución). Las cuestiones sobre las que debe facilitarse información están indicadas en los formularios de memoria establecidos por el Consejo de Administración de la OIT, de los que las organizaciones representativas reciben copias, de suerte que puedan decidir sobre cualquier punto que deba plantearse en relación con la aplicación de un convenio.

El control de la OIT se ejerce con regularidad, ya que, por regla general, los gobiernos deben enviar cada dos o cuatro años, en el mes de octubre, una memoria detallada sobre cada uno de los convenios ratificados. Ciertas etapas de este programa pueden ser de especial importancia para las organizaciones profesionales; una de ellas es el envío por los gobiernos de las primeras memorias después de la ratificación, momento en el que pueden plantearse cuestiones relativas al grado de armonía entre la legislación y la práctica con el convenio. También se requiere la atención de las organizaciones cuando la Comisión de Expertos ha formulado comentarios sobre la aplicación de un convenio. La OIT indica a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores cuales son las memorias debidas cada año por sus gobiernos respectivos, así como los comentarios que haya formulado la Comisión. Incluso cuando no existan tales comentarios, cambios importantes ocurridos en la legislación del país o en la forma en que se la aplica pueden alterar fundamentalmente la situación. En otros casos, las circunstancias pueden cambiar básicamente; ejemplos de ello son las modificaciones en las corrientes migratorias entre los diferentes países, vistas en relación con los convenios sobre la protección de los trabajadores migrantes, o la transformación de los métodos de trabajo, vistos en relación con los convenios sobre seguridad e higiene en el trabajo. Por último, algunos convenios, tales como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), prevén políticas y programas cuya aplicación exige la colaboración y el interés continuos de las organizaciones profesionales.

Memorias sobre convenios no ratificados y sobre recomendaciones

Cada año, se pide a los gobiernos que envíen memorias a la Oficina Internacional del Trabajo sobre la medida en que se han puesto en ejecución las disposiciones de ciertos convenios no ratificados y de ciertas recomendaciones que ha seleccionado su Consejo de Administración (artículo 19, párrafos 5, 6 y 7 de la Constitución). En estas memorias, se debe mencionar cualquier dificultad que impida o retrase la ratificación de un convenio, y se debe indicar igualmente la medida en que se ha dado cumplimiento a una recomendación. Los instrumentos seleccionados para que sobre ellos se informe tratan generalmente de temas de interés actual, siendo los más recientes el tiempo de trabajo, la igualdad de remuneración, y la protección del medio ambiente. Estas memorias se preparan basándose en formularios especiales preparados por el Consejo de Administración y permiten examinar la posición de cada país en relación con el tema escogido. En un estudio general de las memorias recibidas, la Comisión de Expertos indica las conclusiones que deben sacarse y las enseñanzas que se desprenden con miras a lograr un mayor beneficio de las normas de la OIT que se examinan.

Posibilidad de presentar comentarios sobre la información y las memorias presentadas por los gobiernos

La obligación de enviar copia de la información y de las memorias a las organizaciones representativas

Como ya se indicó anteriormente, los gobiernos interesados deben enviar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas de cada país una copia de

todas las informaciones y memorias que hayan comunicado a la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. Esto incluye la información comunicada a la Oficina sobre las medidas adoptadas para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades nacionales competentes, las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, y las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones.

Los formularios de memoria a que hacen referencia los artículos 19 (memorias sobre convenios no ratificados) y 22 (memorias sobre convenios ratificados) de la Constitución de la OIT, así como el Memorándum sobre la obligación de someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes, contienen preguntas en las que se pide a los gobiernos que indiquen las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas a las cuales han enviado copias de la información y las memorias pertinentes, según lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. En caso de omisión por parte de un gobierno, la OIT, a instancias de la Comisión de Expertos, envía un recordatorio al gobierno interesado para señalársela y preguntarle si ha enviado copias de las memorias a las organizaciones representativas y, en caso afirmativo, los nombres de las mismas. Si, a pesar de este recordatorio, un gobierno persiste en no cumplir con el requisito anterior, la Comisión de Expertos puede formular un comentario, habitualmente bajo la forma de una solicitud directa, en el que señale este asunto a la atención y manifieste su esperanza de que en el futuro todas las memorias indicarán los nombres de las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas a las que se hayan enviado copias de estas informaciones y memorias.

En los formularios de memoria y en el Memorándum también figura una pregunta por la que se pide a los gobiernos que indiquen si las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas han formulado observaciones y que envíen copia de las mismas a la OIT, junto a cualquier otro tipo de comentario que el gobierno considere de utilidad. Cabe destacar que esta pregunta se refiere en términos generales a las organizaciones interesadas y no exclusivamente a las más representativas a que alude el texto del artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. Las confederaciones centrales nacionales, las federaciones en sectores de actividad específicos, las organizaciones regionales o locales, e incluso los sindicatos de una o varias fábricas pueden estar legítimamente interesados en presentar sus comentarios. Las organizaciones profesionales internacionales con estatuto consultivo ante la OIT, o sin él, también tendrán derecho a formular comentarios sobre la medida en que se hayan puesto en ejecución las normas de la OIT.

Las observaciones pueden formularse en cualquier momento y no sólo en relación con las memorias de los gobiernos. Las formuladas por organizaciones internacionales se transmiten directamente a la OIT, mientras que las de las organizaciones nacionales se transmiten ya sea directamente o por intermedio de los gobiernos. En este último caso, los gobiernos suelen incorporarlas en la memoria destinada a la OIT. En los casos de transmisión directa a la OIT, las observaciones también se comunican a los gobiernos para que éstos puedan formular los comentarios que juzguen convenientes.

A fin de reducir el tiempo consagrado al examen de las observaciones enviadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la Comisión de Expertos acostumbra examinarlas tan pronto se hayan recibido los comentarios del gobierno, independientemente de la

memoria que el mismo envié sobre el convenio. La Comisión de Expertos también examina el fundamento de las observaciones si el gobierno no envía sus comentarios dentro de un plazo razonable.

Al cabo de este examen se presentan varias posibilidades. La Comisión de Expertos puede decidir que la información enviada por la organización de empleadores o de trabajadores no constituye por sí misma una base suficiente para formular comentarios sobre la aplicación del convenio de que se trate en el país interesado. En algunos casos, la Comisión considera que la situación analizada no es incompatible con las disposiciones del convenio, o que las dificultades mencionadas no entran en la esfera de su competencia. En muchos casos, la Comisión pide al gobierno interesado que facilite más información sobre el problema planteado. En cambio, ha recomendado a menudo que, basándose en la información suministrada por una organización profesional, el gobierno adopte medidas adecuadas para corregir las deficiencias observadas. Ha podido tomar nota ulteriormente de las garantías ofrecidas por el gobierno, así como de las medidas adoptadas, incluidas las enmiendas a la legislación.

Los comentarios formulados por la Comisión de Expertos pueden, según el caso, revestir la forma de observaciones o de solicitudes directas. Recurre a las solicitudes directas cuando el problema que se plantea es de carácter eminentemente técnico, cuando tiene una importancia secundaria o cuando la Comisión desea que se le aclaren algunos puntos antes de pronunciarse. En cambio, se formulan observaciones en los casos en que se plantean problemas de interés general o de gran importancia.

Medidas de aplicación

Los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden referirse a la legislación o a la reglamentación por la que se da efecto a los convenios. Cuando el convenio pueda aplicarse por otros medios (principalmente por medio de convenios colectivos), a falta de legislación, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encuentran en mejor posición que nadie para cerciorarse de que estos otros métodos de aplicación existen en realidad y de que son utilizados. De este modo, a más de las disposiciones y procedimientos constitucionales de carácter más general de la OIT, la gran mayoría de los convenios prevé una consulta o una colaboración con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a fin de ponerlos en ejecución. Esta necesidad de una cooperación efectiva entre las autoridades públicas, por una parte, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por otra, está también subrayada en diversas recomendaciones de la OIT.

Aplicación en la práctica

Con frecuencia, la legislación, la reglamentación o los convenios colectivos no son suficientes por sí mismos para asegurar el cumplimiento efectivo de las normas nacionales e internacionales. Por consiguiente, los comentarios de las organizaciones representativas sobre la forma en que tales medidas se aplican en la realidad son de capital importancia. El papel de estas organizaciones difiere, naturalmente, según que el cumplimiento de las disposiciones de un convenio incumba directamente a los empleadores y a los trabajadores, como ocurre con los

convenios sobre la edad mínima y sobre las horas de trabajo, o concierna principalmente a las autoridades públicas, como en el caso, por ejemplo, de los Convenios sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (núm. 81) y en la agricultura (núm. 129). ¿Conocen, en el primer caso, los empleadores y los trabajadores las normas? ¿Las observan? Y, en el segundo caso, en lo que se refiere a la inspección del trabajo, por ejemplo, ¿con qué frecuencia visitan los inspectores los lugares de trabajo, cómo cumplen sus funciones y deberes y en qué medida se efectúa esta inspección? En el caso de los convenios sobre seguridad social, ¿existen en todo el país los servicios administrativos necesarios, están adecuadamente protegidos los trabajadores, y se pagan regularmente las contribuciones?

Papel de los miembros empleadores y trabajadores en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia

El informe de la Comisión de Expertos³ contiene el material básico para los debates de la comisión tripartita que la Conferencia Internacional del Trabajo nombra cada año a fin de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones. Por consiguiente, el contenido de este documento es de primordial interés para las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Con objeto de aprovechar al máximo el limitado tiempo de que dispone, la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia escoge aquellas cuestiones del informe de la Comisión de Expertos que exigen una atención especial. Los miembros empleadores y trabajadores de esta Comisión pueden plantear cuestiones sobre el cumplimiento, por parte de cada Estado Miembro, de las obligaciones constitucionales que les incumben en relación con las normas de la OIT (envío de memorias, sumisión, etc.). Con frecuencia, las declaraciones de los miembros empleadores y trabajadores se preparan durante las reuniones del grupo y el diálogo que de ellas resulta con el gobierno interesado se recoge fielmente en el informe de la Comisión a la Conferencia plenaria. La participación de los miembros trabajadores y empleadores puede así establecer las bases del futuro progreso en la aplicación de las normas internacionales en los casos examinados.

Conclusión

Los órganos de supervisión de la OIT, así como la Conferencia, han subrayado en reiteradas oportunidades y, principalmente, en las resoluciones adoptadas en 1971 y 1977, por las que se prevé el fortalecimiento del tripartismo, la importancia de la contribución que aportan los empleadores y los trabajadores a la aplicación de los convenios y recomendaciones. La adopción del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), fue un elemento importante en la intensificación de las medidas tomadas por la OIT para promover la acción tripartita, tanto en el plano nacional como en el internacional, en relación con todas las cuestiones de interés para la OIT.

Por lo que se refiere al alcance de las consultas, los Estados que ratifiquen el Convenio núm. 144 se comprometen a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos siguientes: las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en

el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de textos que deba discutir la Conferencia; las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo; el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que aún no se haya dado efecto para estudiar las medidas que podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual; los problemas que puedan plantearse en las memorias que han de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución, y las propuestas de denuncia de convenios ratificados. En la Recomendación se prevé la celebración de consultas sobre otros asuntos, tales como la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones; los problemas que puedan plantearse en las memorias que han de comunicarse a la OIT en virtud del artículo 19 de la Constitución; la cooperación técnica; las resoluciones y conclusiones adoptadas en las conferencias y reuniones, y las actividades de promoción.

Tanto en el Convenio como en la Recomendación se estipula que las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados, fijados de común acuerdo, y al menos una vez al año.

Tras la adopción de las resoluciones de 1971 y 1977 de la Conferencia, la OIT ha tomado una serie de medidas para asegurar que las organizaciones de empleadores y de trabajadores estén mejor informadas acerca de la posibilidad que se les brinda de contribuir a la puesta en práctica de las normas de la OIT en sus países. Cada año, se envía una carta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas de los Estados Miembros, en la que se les indican, principalmente, los convenios respecto de los cuales sus gobiernos están obligados a someter memorias, junto con los formularios preparados a tal efecto y, si corresponde, el texto de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos sobre estos convenios. A petición de los delegados de los trabajadores, la OIT también ha organizado cursos sobre los procedimientos de adopción y supervisión de las normas, destinados a los representantes de los trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo y en conferencias regionales. Con la asistencia de la OIT, se han organizado igualmente seminarios nacionales para trabajadores y empleadores. Por último, la Oficina ha impartido formación individual sobre las normas internacionales del trabajo a numerosos representantes de empleadores y de trabajadores.

Estas medidas han contribuido sin lugar a dudas a hacer que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean más conscientes del papel que pueden desempeñar dentro del mecanismo que controla la aplicación de los convenios y recomendaciones. También explican el considerable aumento registrado en el número de comentarios recibidos dentro del marco del procedimiento regular de supervisión, que se basa en el suministro de memorias. Se recibieron nueve comentarios de este tipo en 1972, 52 en 1975 y 1980, 82 en 1983, 102 en 1984 y 155 en 1987. No es necesario decir que constituyen una fuente de información muy útil sobre la manera en que los Estados dan efecto a las normas de la OIT en la legislación y en la práctica. Con frecuencia han permitido a la Comisión de Expertos lograr un mejor conocimiento y una mayor comprensión de las dificultades con que tropiezan los países.

Tal como se desprende de lo anterior, la aplicación de las normas de la OIT depende no sólo de los gobiernos, sino igualmente de la participación de las organizaciones de empleadores y

de trabajadores en las diversas fases de este procedimiento tripartito que sólo la OIT posee. La eficacia de su colaboración también depende del grado de desarrollo de dichas organizaciones en un país determinado.

El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en relación con las normas de la OIT podría cobrar mayor relieve aún:

- mediante actividades de formación organizadas por la OIT sobre los procedimientos y temas relacionados con las normas internacionales del trabajo, que comprendan seminarios tripartitos regionales y nacionales, así como formación individual para representantes de los empleadores y los trabajadores;
- utilizando los canales normales de la educación obrera y de la asistencia a las organizaciones de empleadores, a fin de fomentar un conocimiento más amplio de estas normas y permitir así a las organizaciones interesadas valerse de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo en sus actividades cotidianas, al estudiar la nueva legislación laboral, al concertar convenios colectivos y al promover la política social y el progreso en general;
- reuniendo y manteniendo la documentación básica necesaria;
- designando a ciertos empleados de las organizaciones profesionales - particularmente aquellos que tengan experiencia en el trabajo de la OIT - para que actúen como coordinadores y se mantengan al tanto de todas las cuestiones relativas a los convenios y recomendaciones, reuniendo información sobre su aplicación y cerciorándose de que se formulan los comentarios necesarios, particularmente una vez que se haya recibido copia de la memoria pertinente del gobierno; los funcionarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores encargados de las cuestiones relativas a las normas de la OIT deberían mantener a sus dirigentes al corriente de todas las novedades en esta materia, concretamente de las medidas tomadas o proyectadas por el gobierno para dar efecto a los convenios;
- explorando metódicamente las posibilidades de colaboración con los gobiernos, con objeto de encontrar soluciones a las dificultades que impiden la plena aplicación de los convenios de la OIT; las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden coadyuvar en la acción gubernamental suministrando información, así como mediante medidas adoptadas a través de mecanismos mixtos u otros sistemas adecuados.

Notas

¹ Esta cuestión está tratada en el Convenio núm. 161 y en la Recomendación núm. 171, adoptados en la 71.ª reunión de la Conferencia (1985).

² La Oficina Internacional del Trabajo publica regularmente una lista de los convenios ratificados por los Estados Miembros.

³ Informe III (Parte 1), sometido cada año a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra posteriormente a la de la Comisión de Expertos, y publicado en dos volúmenes: Parte 1A: se refiere a la aplicación de los convenios ratificados y a las medidas tomadas por los gobiernos para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes; Parte 1B: Informe general sobre los convenios y recomendaciones que se hayan escogido para que el Consejo de Administración presente información sobre los mismos, según lo dispone el artículo 19 de la Constitución de la OIT.