

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO: ANTECEDENTES, ESTRUCTURA, EFICACIA

M.I. Alban Bonilla Sandí

Decano. Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional

PRESENTACION

El presente trabajo tiene un propósito muy simple: acercarnos al conocimiento de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

Es decir, conocer sus antecedentes, constitución y evolución posterior, al igual que sus propósitos, eficacia y estructura. Y desde luego, dentro de esta orientación, concluir con un acercamiento de la O.I.T. en Costa Rica. No solamente porque en Costa Rica tenemos la sede regional de la O.I.T., sino porque nuestro país como Estado Miembro está sujeto a determinadas obligaciones, cuyo cumplimiento pretendemos examinar muy someramente. En realidad un examen exhaustivo de este asunto sería objeto más bien un libro más que de un artículo de revista.

Las fuentes para el conocimiento de la O.I.T. son variadas. Van desde documentos provenientes de la propia Organización, hasta Códigos nacionales, pasando por ensayos de diversa índole. Por supuesto que, este es un campo propicio para la utilización de fuentes primarias y para la formulación de hipótesis susceptibles de posterior corroboración o refutación, pero ese es un campo, insistimos, en que no pretendemos incursionar por la naturaleza misma del trabajo. Conocer este instituto no significa someterlo a evaluación.

La O.I.T. no es solamente el organismo más antiguo de la ONU, sino que es anterior a la ONU misma. Proviene de la Sociedad de las Naciones, pues fue creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles. Su importancia no solo radica

en su antigüedad, sino en sus propósitos y posibilidades. La materia del trabajo, por el impacto mismo que está llamada a producir ha sido objeto de reglamentación internacional no solamente por su relevancia humana, sino también económica. Hoy en día, los derechos laborales están comprendidos dentro de los derechos humanos. Su tutela, entonces, no puede estar sujeta al arbitrio nacional. Por eso es que ha merecido especial atención de la comunidad internacional. Sin embargo, hay que decirlo en honor a la verdad, esta consideración es posterior a la consideración primaria que impulsó el desarrollo del derecho laboral internacional: el impulso inicial fue económico, pues, lo que hizo posible la tutela internacional laboral fue el temor a la competencia. Los países no estaban dispuestos a conceder beneficios laborales a sus trabajadores unilateralmente, pues eso hubiera significado la ruina económica de sus empresas. La única manera de que el mercado internacional operara en igualdad de condiciones para sus oferentes era que todos tuvieran las mismas reglas de juego para uno de los factores de producción esenciales como era la fuerza de trabajo. Fue así como los gobiernos, especialmente el suizo y el alemán se interesaron en que se desarrollaran reglas de carácter internacional que les permitieran conciliar los derechos de los trabajadores con las necesidades de la competencia.

Sobra decir, que la importancia que hoy día tiene esta materia se mide no solo por el impacto económico, social, político y jurídico, sino también académico. La materia laboral no solamente es objeto de estudios en universidades, en donde se han desarrollado especialidades, sino que también ha logrado constituirse en una rama del derecho con su propio

sistema de principios, fuentes, normas de integración e interpretación, codificación, autonomía científica, didáctica, etc. Y esto desde luego, se ha visto reforzado por el alto desarrollo que ha tenido el derecho internacional del trabajo, que constituye una propia especialidad dentro del Derecho Internacional en general. Por eso ha sido interesante realizar este trabajo y estimulante para el conocimiento de una de las ramas del Derecho Internacional que evidentemente ofrece posibilidades de estudio y de realización profesional.

I. ANTECEDENTES, CREACION Y DESARROLLO DE LA O.I.T.

Pensamos que no es suficiente decir que la O.I.T. fue creada en 1919 al amparo del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, junto con la Sociedad de Naciones, a la que sobrevivió, y que fue fundada por 45 países.

En realidad podemos ubicar claramente tres momentos de su historia, a saber: antecedentes, creación y evolución posterior. Por eso es que reseñaremos estos tres momentos:

a. Antecedentes históricos de la O.I.T.

Hay historiadores como Necker que consideran que quienes impulsaron la legislación internacional del trabajo fueron Robert Owen y Daniel Le Grand, generalmente considerados socialistas utópicos. Desde 1818 Owen había dirigido a los soberanos de la Santa Alianza memorias destinadas a mejorar la situación de los trabajadores, que era miserable. Lo propio hizo Le Grand con los gobiernos de Francia, Alemania y Suiza, en 1840. Inglaterra seguía su propia legislación laboral, pero Le Grand insistía en que se dictaran normas internacionales del trabajo. En 1848 lanzó un llamamiento "respetuoso dirigido a los gobiernos de Francia, Inglaterra, Rusia, de otros Estados de Alemania y de Suiza, con el objeto de conseguir leyes particulares y una ley internacional destinadas a proteger a la clase obrera contra el trabajo precoz y excesivo, causa primera y principal de su deterioro físico, de su embrutecimiento moral y de su privación de bendiciones de la vida de familia"¹.

En Francia las ideas de Le Grand acerca de una legislación internacional del trabajo tuvieron menos influencia. Quizá Blanqui y Villermé tuvieron más influencia, que propusieron tratados relativos a la medicina e higiene ocupacionales.

Por su parte el belga Eduardo Duopétiaux propuso una serie de medidas internacionales tendientes a reducir la jornada de los niños, del trabajo nocturno de mineros y mujeres. Proponía la jornada de ocho horas. Proponía también la

creación de una asociación internacional para el progreso de las ciencias morales y sociales, que también protegiera a los trabajadores.

Todo esto impulsado por el movimiento obrero que luchaba por superar las condiciones de explotación en que vivían los trabajadores en el siglo XIX.

En la segunda mitad del siglo XIX surgen las primeras iniciativas privadas en materia de derecho internacional del trabajo, que apoyadas legislativamente van a ser objeto de conferencias internacionales.

También en esto tuvo influencia la Asociación Internacional creada por Marx en 1864, especialmente porque logró convertir en una reivindicación internacional la limitación a la jornada laboral a ocho horas.

En 1880 en el parlamento francés el católico Albert de Mun logra que la legislación internacional del trabajo empiece a tener apoyo significativo. Ya se empieza a hablar de la adopción de convenios internacionales del trabajo. También los socialistas desarrollaron tareas en este sentido, quienes propusieron una legislación internacional del trabajo. La razón de la internacionalidad de esta legislación radicaba en que siempre la industria se oponía con el argumento de que una legislación nacional del trabajo los dejaría en desventaja en la competencia con industrias de otros países. Proponían también la creación de una oficina internacional de control y estadística obrera, para sugerir y estudiar codificación laboral internacional. Este fue el antecedente de lo que luego sería la Oficina Internacional del Trabajo.

En 1885 el Reichstag alemán estudió la propuesta de una legislación del trabajo. Bismark consideraba que solo era posible si Alemania estuviera rodeada de la muralla china o si el asunto se aprobaba dentro de un acuerdo internacional. Sin embargo Bismark era excepción con respecto a la solución internacional, en el sentido de que estimaba que aún si se aprobase esta reglamentación internacional del trabajo solamente Alemania la cumpliría y por otra parte, estimaba que sería difícil convencer a los vecinos de esta reglamentación. Pero en 1890 Bismark tomó la iniciativa diplomática que condujo a la convocatoria de la Conferencia de Berlín.

Suiza, uno de los países europeos que más progresivamente adoptó una legislación laboral, propuso en 1881 el inicio de negociaciones tendientes a adoptar una legislación internacional del trabajo que no perjudicase las industrias. En 1889 el Consejo Federal Suizo propuso a varios Estados europeos la celebración de una conferencia que discutiera la creación de

normas internacionales de trabajo, esta conferencia se celebró en Berna en mayo de 1890. Esta conferencia propuso seis puntos: prohibición del trabajo dominical, fijación de edad mínima laboral, fijación de jornada laboral máxima para jóvenes, prohibición de emplear mujeres en labores dañinas a la salud, restricción del trabajo nocturno de niños y mujeres, y **modos de ejecución de convenios**. Esta conferencia tuvo la aceptación de Francia, Inglaterra, y otros países europeos para conocer su disposición de adoptar acuerdos internacionales sobre trabajo. Se convocó así la Conferencia de Berlín de 1890, sobre la base de un programa que había propuesto el gobierno suizo. En la Conferencia participaron 13 Estados. Guillermo II había solicitado el apoyo del Papa León XIII quien el año siguiente promulgó la Encíclica **Rerum Novarum**. La Conferencia estudió la legislación laboral de los participantes, pero solamente Suiza y Alemania estaban dispuestos a adoptar normas internacionales laborales, pues hubo resistencia de los otros países, especialmente de los delegados ingleses, franceses y belgas. La conferencia terminó en buenas intenciones, pero fue el antecedente más relevante de las reuniones internacionales estatales sobre el trabajo.

A pesar del desánimo que provocó la Conferencia de Berlín, diez años después inspiró la creación de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. El Congreso de Zúrich de carácter obrero insistió en 1897 en la importancia de crear una Oficina Internacional de Protección Obrera.

En 1897 se celebra en Bruselas el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, que aunque era de carácter académico, tuvo influencia posterior importante. En 1900 se celebró de nuevo, esta vez organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de París y propuso nuevamente la Oficina Internacional del Trabajo y la reducción de la jornada laboral. Suiza propuso que Basilea fuera la sede de la Oficina y ofreció subvencionarla y así comenzó a funcionar el 1 de mayo de 1901 y aunque empezó como oficina de carácter privado, es el antecedente más relevante de la creación de la OIT. En setiembre de 1901 se celebró la Asamblea Constitutiva de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores en Basilea en la que participaron Francia, Italia, Países Bajos, Suiza, Alemania, Austria y Bélgica, que siguió siendo privada, pero con fuerte apoyo gubernamental. Esto condujo al primer gran tratado bilateral laboral entre Francia e Italia en 1904.

Suiza toma nuevamente la iniciativa y convoca la Conferencia de Berna en mayo de 1905. Llegó a establecer bases para dos convenios sobre el uso del fósforo blanco en la fabricación de cerillas y el trabajo nocturno de mujeres. Estos

convenios, después de modificaciones y jaleos diplomáticos, fueron ratificados por diez estados a finales de 1908 y entraron en vigor en 1912, con mecanismos de control como los informes periódicos. Estos dos convenios tenían el germen de los mecanismos que después conformarían el Derecho Internacional del Trabajo.

La Asociación Internacional, que seguía siendo privada, convocó a la conferencia de 1913 con el propósito para estudiar nuevos convenios. De aquí surgió la iniciativa para que el gobierno suizo convocara a una conferencia diplomática que estaba prevista para setiembre de 1914, pero la Primera Guerra Mundial lo impidió. Sin embargo, vía Tratado de Versalles, la guerra aceleró los procesos de creación de una organización interestatal de tutela del derecho laboral y fue así como al concluir la guerra se creó la OIT.

b. Constitución de la O.I.T

El papel de los trabajadores durante la guerra, la cooperación de las dirigencias sindicales en la misma, los sacrificios que la clase trabajadora tuvo que asumir durante el conflicto, la creación del primer Estado socialista con la Revolución de octubre de 1917, las situaciones revolucionarias en varios países, fueron factores que sirvieron de sustento para la creación de la O.I.T. El Tratado de Versalles, en su aparte XIII previó la creación de la Organización Internacional del Trabajo, y en octubre de 1919 se convocó a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Este proceso siguió la siguiente trayectoria:

Durante la guerra, las diferentes asociaciones de trabajadores realizaron múltiples reuniones, tendientes a garantizar mejores condiciones de vida para los trabajadores con posterioridad a la guerra, a garantizar que participarían en la Conferencia de Paz, que la misma adoptaría acuerdos sobre los derechos de los trabajadores y que sentaría las bases para una legislación internacional del trabajo. En 1914 la Federación Americana de Trabajo reunida en Filadelfia propuso que en la Conferencia de Paz se establecieran las bases para una paz duradera sobre la base de conceder derechos a los trabajadores. Este punto fue después un fundamento teórico de la creación de la O.I.T.

La conferencia sindical de Berna de 1917 pidió que en el Tratado de Paz se reconociera a la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores y se encargaba a la Oficina Internacional del Trabajo investigar, confeccionar estadísticas, controlar la aplicación de los diversos acuerdos internacionales relativos a seguridad, duración e higiene labo-

rales. También se pidió que la Federación Sindical Internacional tuviera representación en esta Oficina. Los sindicatos de países de la Entente también hacían congresos y planteaban reivindicaciones similares. Lo mismo podríamos decir de los sindicatos cristianos, que celebraron varias conferencias. Todos estos movimientos obreros, de diversos signos ejercieron una importante influencia en el Tratado de Paz, lo que significó un apoyo importante para la creación de la O.I.T.

Los gobiernos de Francia e Inglaterra hicieron importantes aportes a los capítulos relativos a la materia laboral en el Tratado de Paz. Francia a través de su Ministro de Trabajo, León Bourgeois, propuso importantes iniciativas para que los aliados tuvieran una base de discusión sobre la materia. Algo parecido hizo en Inglaterra Justin Godart, Subsecretario de Estado para la Guerra, que se interesó en el Tratado de Paz como algo al que había que incluir materia relativa al derecho internacional del trabajo. Godart tuvo influencia en asociaciones de trabajadores, tanto como en cámaras legislativas. Propuso que en el Tratado de Paz se incluyera una Conferencia Internacional del Trabajo periódico y que en la primera sesión esta Conferencia creara la Oficina Internacional del Trabajo.

Por su parte Fontaine, Ministro francés, creía que la Conferencia debía confirmar los Convenios de Berna de 1906 y los proyectos de 1913. Francia solicitó que el Tratado de Paz, cuando menos, contuviera la agenda de la Conferencia Internacional del Trabajo y determinara las reformas más urgentes. El gobierno británico propuso que la Conferencia de Paz creara los mecanismos para tratar los asuntos laborales internacionales. Y que se creara una organización permanente con representación gubernamental, de trabajadores y patronos que se reuniera periódicamente a debatir acerca de asuntos laborales. Este fue el origen directo de la creación de la O.I.T. La delegación norteamericana no tuvo preocupaciones especiales en cuanto a la legislación laboral internacional, pues por un lado en ese país se consideraba que los asuntos laborales eran propios de la legislación estatal y no federal, y además el movimiento obrero norteamericano no tenía reivindicaciones tan precisas como el europeo. Sin embargo, la delegación norteamericana apoyó las iniciativas francesas y las inglesas en la Conferencia de Paz.

Esta Conferencia no tuvo en cuenta los proyectos alemanes, solo tuvieron verdadera influencia los proyectos americanos, ingleses y franceses.

El 25 de enero de 1919 comenzó la Conferencia de Paz y en la primera sesión se nombró una comisión de 15 miembros para que estudiara la legislación internacional del trabajo, que incluía diplomáticos y también representantes de los trabaja-

dores, por primera vez juntos, así por ejemplo Samuel Gompers, Presidente de la A.F.L. ocupó en determinado momento la presidencia de la Conferencia. Al comenzar los trabajos había coincidencias: la necesidad de establecer en el Tratado de Paz una estructura institucional que sirviera de marco a la legislación internacional del trabajo, que en ella estuvieran representados patronos y trabajadores y que esta estructura debería conducir a la adopción de convenios internacionales de trabajo que mejorarían las condiciones de los trabajadores. No había certeza sobre las cuestiones laborales de fondo, en lo que insistían los sindicatos, o si éstas más bien iban a ser el objeto de la nueva estructura.

Inglaterra tomó la iniciativa y propuso que la organización fuera parte de la Sociedad de las Naciones, que estuviera conformada por un delegado gubernamental con doble voto, un delegado patronal con un voto y un delegado sindical con un voto.

El proyecto inglés preveía la ratificación de los convenios al año siguiente de su adopción, la obligación de los Estados signatarios de rendir memorias de cumplimiento anuales, la posibilidad de presentar quejas y sanciones comerciales contra los Estados transgresores.

Se discutió ampliamente sobre el preámbulo, que contenía, a propuesta inglesa, una justificación triple de la creación de la O.I.T., a saber: una justificación política, pues uno de los fines de la OIT era asegurar la paz; una justificación humanitaria, pues la OIT puede buscar la justicia social; y una justificación económica, pues la OIT impide que la competencia internacional sea un obstáculo para la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. También contenía directrices sobre las obligaciones de los Estados miembros, sobre libertad sindical.

En lo que respecta a la composición de la Conferencia, después de arduas discusiones, se adoptó la propuesta inglesa de otorgar doble voto a las delegaciones estatales y sencillo a las de trabajadores y patronos. Esto garantizaba la participación estatal en las sucesivas conferencias.

También abandonó la Conferencia la norma que tanta dificultad había causado en Berna en 1906, de que los acuerdos debían adoptarse por unanimidad. La conferencia decidió que los acuerdos debían adoptarse por las dos terceras partes.

Otra de las discusiones más encendidas fue la relativa a los efectos jurídicos de los convenios. Como durante la guerra los europeos se habían acostumbrado a los controles internacionales, no era descabellado pensar en darle poderes

legislativos a la Conferencia. Sin embargo, la fórmula inglesa tendía a conciliar el deseo de darle eficacia a los convenios con las soberanías nacionales, obligando a los Estados a ratificar los convenios, independientemente de como los hubieran votado, en el año siguiente a su adopción. Por un lado, franceses e italianos pedían incluso que los convenios ni siquiera requirieran ratificación, que fueran obligatorios. Otros más bien sostenían que no se podía negar la posibilidad a los parlamentos de que en aras de la soberanía se pronunciasen. Finalmente, la comisión adoptó una fórmula de transacción: La conferencia podía adoptar convenios y recomendaciones. Ambos debían someterse a consideración de las autoridades nacionales dentro del año siguiente a su adopción. Pero los convenios debían ser ratificados, mientras que en las recomendaciones la única obligación sería informar al Director de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adaptadas.

También la Comisión discutió sobre el sistema de memorias anuales, reclamaciones, quejas y sanciones.

En lo que respecta a la composición del Consejo de Administración, los debates tampoco estuvieron exentos de fuertes discusiones, sobre todo porque se proponía que de los doce representantes gubernamentales, cinco siempre fueran los de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Italia y Japón, y los otros se repartieran entre los otros delegados gubernamentales.

Tampoco estuvo exenta de la discusión lo relativo a la convocatoria de la Primera Conferencia Internacional del Trabajo. Para algunos, en ella solo deberían participar miembros de la Sociedad de las Naciones. Otros pensaban que países enemigos como Alemania debían quedar por fuera. Finalmente, el asunto se solucionó en la Conferencia de Washington de 1919, que consideró que lo relativo al derecho laboral internacional era un asunto que requería el concurso de todos los Estados.

La Comisión aceptó que se sometiera a consideración de la Conferencia los nueve siguientes puntos de fondo, también llamadas cláusulas obreras, dado que fueron los representantes sindicales los que insistieron en ellas:

1. Que bajo ningún concepto el trabajo humano debe compararse a una mercancía.
2. Que tanto patronos como trabajadores tienen derecho a asociarse.
3. Que quedaba prohibido el trabajo para niños menores

de 14 años y que de los 14 a los 18 años los trabajos debían ser compatibles con su desarrollo físico.

4. Que todo trabajador tiene derecho a un salario digno.
5. Que a igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, corresponde salario igual.
6. Que todos los trabajadores tienen derecho a un descanso semanal, los domingos y en caso de ser imposible, el equivalente.
7. Jornada diaria de ocho horas de trabajo y semanal de cuarenta y ocho horas de trabajo.
8. Los trabajadores extranjeros admitidos en un país, tendrán los mismos derechos que los nacionales.
9. Los Estados deben organizar un servicio de inspección del trabajo con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.

El texto completo del tratado fue sometido a consideración de la Conferencia como cláusula XIII del Tratado de Paz. Después de muchas negociaciones diplomáticas, los Aliados no presentaron cambio al texto, que fue adoptado como parte del Tratado de Versalles.

Imperó la tesis de que no era necesario ser miembro de la Sociedad de Naciones para incorporarse a la O.I.T., tesis impulsada por Vandervelde y por León Jouhaux, delegados sindicales. Con lo cual se dio paso a la admisión de Alemania en el seno de la OIT, en la Conferencia de Washington, de 1919.

La primera reunión se realizó en Washington, cuando aún no se había ratificado el Tratado de Paz, lo que presentaba serias dificultades jurídicas. La Conferencia tenía que cumplir con su cometido de adoptar convenios y recomendaciones. También debía elegir el Consejo de Administración, para que este eligiera al Director de la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia adoptó seis convenios (sobre horas de trabajo en la industria, desempleo, trabajo nocturno de mujeres, trabajo de niños, edad mínima de admisión de los niños al trabajo industrial, empleo de mujeres antes y después del parto). También adoptó seis recomendaciones.

Fue elegido el Consejo de Administración que nombró a Arthur Fontaine como su Presidente, puesto que ocupó hasta su muerte en 1931 y nombró Director de la Oficina a Albert Thomas, quien fungió como tal hasta su muerte en 1932.

c. Desarrollo de la O.I.T.

Próxima a cumplir 75 años de existencia, la O.I.T. ha tenido una actividad normativa dinámica y ha tenido, a nivel mundial, la influencia significativa, lo cual no implica que su eficacia sea todo lo satisfactoria que fuere deseable. Haremos un análisis somero de esto, en el caso de Costa Rica. al final de este trabajo .

Después de la Segunda Guerra Mundial, la cantidad de miembros aumentó considerablemente. Hoy la cantidad de convenios sobrepasa los 170 y más de 160 recomendaciones que han sido aprobadas. La cantidad de ratificaciones ha aumentado. Veamos como ha evolucionado la Organización en estos 74 años de existencia.

La base constitucional de la O.I.T. surgió del Tratado de Versalles. Esencialmente se ha mantenido la estructura, pero se han modificado algunos aspectos del Consejo de Administración y la previsión de medidas contra Estados que practiquen el racismo.

El Consejo de Administración aumentó sus miembros al aumentar la cantidad de Estados partes. De 24 miembros en 1919, el Consejo de Administración ha ido aumentando, hasta contar hoy día con 56 miembros. La proporción entre empleadores, trabajadores y representantes gubernamentales es la misma.

Es lógico pensar que durante la Segunda Guerra Mundial la actividad de la O.I.T. bajó sensiblemente. En 1940 la actividad se redujo, el personal fue el mínimo, la sede se trasladó de Ginebra a Montreal. En medio de las hostilidades la Organización se preparaba para la posguerra. Así las Conferencias de 1941 y de 1944 debatieron sobre las modificaciones que había que hacer en los años posteriores a la guerra.

La Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944 ejerció una influencia decisiva en el Tratado que daría vida a la ONU. La influencia fue sobre todo en cuanto a los principios de la Organización, sus objetivos, aspectos programáticos y especialmente en lo referente a acciones en favor de la libertad sindical y contra la discriminación racial.

Las reformas a la constitución de la OIT se iniciaron en Montreal en 1944. Se trataba de aprovechar la experiencia acumulada, de afianzar la autonomía de la Organización, especialmente en lo que respecta a acciones en favor de la libertad sindical y contra la discriminación racial.

En la Conferencia número veintisiete de noviembre de 1945 en París, se determinó que en virtud de que la Carta de la ONU no prevía la membresía automática de los miembros de la ONU como miembros de la OIT, los futuros miembros de la ONU deberían comunicar al Director su aceptación de las obligaciones con la Organización o bien los que sin ser miembros de la ONU fueran aceptados por los dos tercios de los delegados de la OIT. También la Conferencia previó el mecanismo de retiro de Estados miembros de la OIT. En este caso, los convenios que hubiere ratificado mantendrían su vigencia. También se conformó la Delegación de Cuestiones Constitucionales, para examinar lo relativo al carácter y estructura de la OIT.

En la Conferencia de Montreal de 1946 se introdujeron enmiendas, que entraron en vigor en 1948. Se precisó mejor el preámbulo, se afirmó su independencia y el carácter internacional.

Se estableció el carácter asesor de la Oficina para prestar ayuda a los gobiernos que deseen modificar su legislación laboral. Se hizo más énfasis en los convenios y las recomendaciones quedaron para cuando un asunto no se prestase para la adopción de un convenio. También se aclaró que la adopción de un convenio no implicaba que en aquellos lugares donde había condiciones más favorables para los trabajadores éstas se perdieran. En este sentido debía aplicarse la norma más favorable. Se estableció que las obligaciones de los Estados federativos en materia de convenios y recomendaciones son las mismas que las de los Estados unitarios. Es decir, los convenios y recomendaciones son las mismas que las de los Estados Unitarios. Los convenios deben someterse a consideración de las autoridades federales dentro de los 18 meses siguientes a su aprobación, igualmente las autoridades del Estado deben informar a la Dirección de la Oficina sobre las medidas tomadas acerca del estado de la legislación, el sometimiento de los convenios y la práctica de la materia tratada en los convenios, tanto de convenios ratificados como de los no ratificados, con copia a las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores. Se suprimió la norma que permitía a la Corte Permanente de Justicia Internacional imponer sanciones a los Estados transgresores. Se previó la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en materia interpretativa, y de crear organismos regionales.

Igualmente en 1946 se logró un acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT. Las Naciones Unidas reconocieron a la OIT como organismo especializado en la materia del trabajo, se prevé la cooperación entre ambas organizaciones, la representación mutua, la posibilidad de introducir en la

agenda de una organización asuntos propuestos por la otra y la posibilidad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de formular recomendaciones que deben someterse a consideración de los órganos de la OIT. También se prevé la posibilidad que la OIT realice consultas a la Corte Internacional de Justicia.

En la Conferencia de 1964 se estableció la posibilidad de suspender la participación en la Conferencia a un Estado miembro que practique el apartheid, sin afectar las obligaciones de ese Estado miembro. Requiere la mayoría de dos tercios de los miembros de la Conferencia. También se prevé la inclusión de un Estado que haya sido excluido de la ONU, por los mismos dos tercios.

La dinámica de las normas adoptadas por la Organización ha variado un poco.

Hasta la Segunda Guerra Mundial se trataron de resolver los problemas inmediatos del trabajo y del empleo, sobre todo considerando la crisis económica de los años treinta. Cuestiones como horas de trabajo en la industria, desempleo y protección del trabajo de mujeres y menores fueron frecuentes en esta época. También se adoptaron convenios y recomendaciones tendientes a regular el trabajo marítimo, al descanso semanal, al trabajo en la agricultura, empiezan a discutirse los seguros sociales, los métodos de determinación de los salarios, la seguridad industrial, sobre la prohibición de trabajos forzosos en territorios coloniales, la jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. También se adoptaron convenios sobre vacaciones pagadas, invalidez, vejez, muerte, protección del trabajo indígena, de los trabajadores inmigrantes. En síntesis, hasta 1939, inicio de la Segunda Guerra Mundial, la OIT adoptó 67 convenios y 66 recomendaciones de diverso tipo.

A partir de 1944 nuevamente vuelve la actividad normativa de la OIT, después de la obligada interrupción bélica. A partir de aquí sobresale la actividad normativa relativa a la extensión de los convenios, de las personas protegidas y de la técnica de elaboración de normas. En este sentido se revisaron algunos convenios. Temas como los permisos de estudio, protección contra la radiación, los riesgos de intoxicación por benceno, el cáncer profesional, formación profesional, políticas de empleo, desarrollo de recursos humanos, salarios mínimos, programas juveniles, etc. fueron objeto de reglamentación y revisión. También se amplió la protección de los trabajadores marítimos y otras personas que no son precisamente asalariados, como los indígenas, los arrendatarios y los aparceros. No solo la materia directamente laboral ha sido objeto de reglamentación de la OIT, sino que también ha

incluido materia relativa a la libertad, igualdad y dignidad. Lo relativo a libertades sindicales, que antes la Segunda Guerra Mundial no fue posible aprobar, se incorporó al objeto de la O.I.T., lo mismo que asuntos relativos a libertades civiles. Se hicieron normas sobre la discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión política u origen nacional o social. Se ha ido desarrollando la normativa relativa a la negociación colectiva, al arbitraje, a la conciliación, a la colaboración a nivel de la empresa, a la protección de representantes laborales ante la empresa, a la inspección del trabajo, al papel de las cooperativas en el desarrollo económico-social. Una de las preocupaciones de esta fase es que los instrumentos sean flexibles para que se adapten a la idiosincrasia, costumbres, situación económica y social, rasgos constitucionales de cada país, pues la adopción de reglas universales viene a ser un obstáculo para la eficacia de las mismas. Se trata de permitir a los gobiernos elegir entre varias fórmulas, distintos métodos de aplicación, adoptar excepciones, aplicar gradualmente los convenios.

De 1944 hasta la fecha se han adoptado 104 convenios y 96 recomendaciones. Lo que significa que en la actualidad existen 171 convenios y 162 recomendaciones.

II. ESTRUCTURA, OBJETIVOS Y TRABAJO ACTUAL DE LA O.I.T

Montiel Argüello define los organismos de la comunidad internacional como las "asociaciones voluntarias de sujetos de Derecho Internacional que crean una institución estable dotada de órganos propios mediante los cuales realiza sus funciones en el campo que le ha sido designado"² y coloca a la OIT como organismo especializado de la ONU y cuya particularidad es que las delegaciones ante ella no son solo organismos estatales sino también privados, constituidos por patronos y trabajadores.

La Conferencia Internacional del Trabajo se reúne todos los años. En ella se discuten problemas laborales, sociales, nacionales, cívicos de alcance mundial. Adopta un programa bienal. Estos programas son financiados por los Estados Miembros. Lo mismo que el presupuesto de la OIT. Cada Estado Miembro envía a la OIT un delegado empleador, un delegado trabajador y dos delegados gubernamentales, que pueden votar en forma independiente y participar en los debates en forma independiente. Entre Conferencias, el trabajo de la organización es desarrollado por un **Consejo de administración**, que actualmente consta de 28 miembros gubernamentales, 14 miembros representantes de los trabajadores y 14 miembros representantes de los empleadores.

La Secretaría de la Organización es la Oficina Interna-

cional del Trabajo, que es el centro de actividades de investigación en materia laboral, de las publicaciones y de las actividades burocráticas y prácticas de la Organización. Opera en Ginebra y actualmente cuenta con 2.750 empleados, de más de cien nacionalidades.

A efecto de que toda la actividad no esté centralizada, la OIT cuenta con oficinas regionales, constituidas por sedes regionales y de correspondencia. Actualmente cuenta con más de 40. La sede regional centroamericana está en Costa Rica.

A efecto de contribuir en el desarrollo económico y social de los Estados Miembros, la OIT cuenta con más de 700 expertos que trabajan en 4500 programas de cooperación en los diferentes países. Ayudan a los Estados miembros en programas regionales de desarrollo de las aptitudes profesionales, en la promoción de obras públicas en las cuales exista mucho empleo de mano de obra, en aplicación de técnicas de desarrollo, en la instalación de sistemas de seguridad social, en el mejoramiento de las condiciones de empleo por medio de misiones multidisciplinarias, en el desarrollo del cooperativismo, especialmente en Centroamérica y en la ayuda a la educación obrera.

El propósito de estas misiones es capacitar al personal autóctono a efecto de que continúe las tareas de la misión una vez que ésta se haya marchado. Es enseñar a pescar y no a dar pescado. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas es la que otorga la mayor cantidad de recursos para estos programas. También los gobiernos y diversos organismos multilaterales otorgan fondos para estas misiones. Y desde luego que el propio presupuesto de la OIT sirve para financiar este tipo de cooperación. Hay que señalar que el aporte de los Estados beneficiarios de los proyectos suele ser mayor que el propio de la OIT.

A su vez, el Consejo de Administración y la Oficina reciben asistencia de comisiones tripartitas de la industria, el comercio, la agricultura y el Estado miembro. Estas comisiones tratan de asuntos como el desarrollo personal, la formación profesional, la seguridad e higiene del trabajo, la educación obrera, el trabajo femenino, los problemas laborales de los jóvenes.

También la OIT convoca con alguna periodicidad a conferencias regionales y a comisiones consultativas para el análisis de asuntos de interés laboral en diversas partes del mundo.

Cuenta también la OIT con:

a) El Instituto Internacional de Estudios Laborales

La sede del Instituto Internacional de Estudios Laborales se encuentra en Ginebra y funciona en la propia sede de la OIT. Sus tareas son de carácter investigativo, se dedica a la enseñanza superior en materia laboral y a investigaciones de naturaleza laboral y social.

En este Instituto se reúne a grupos de investigadores y estudiosos de la materia a efecto de realizar estudios de la administración pública, de las funciones sindicales, de situación de las empresas industriales, estudios de los problemas de dirección de empresa, expertos industriales, universitarios, etc.

Se trata de reunir expertos que provienen de todas las partes del mundo, para que investiguen, enseñen, transmitan sus propias experiencias nacionales e internacionales y hagan labor cooperativa.

El Instituto fue fundado en 1960 y sus tareas se desarrollan tanto a nivel internacional como regional.

b) Centro de Turín

Otro centro importante de la OIT es el Centro de Turín, que como su nombre lo indica tiene su sede en Turín, Italia.

Se llama Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico. En él se desarrollan diversos cursos para directores de instituciones técnicas y de carácter profesional, para personal docente en actividades técnicas y profesionales, personal de dirección en diversos niveles, especialmente medios y altos, tanto en empresas públicas como privadas, se dedica a la instrucción de dirigentes sindicales, a técnicos en diversas ramas laborales y a instructores de organismos de promoción de empleo y afines.

Una especialidad del Centro es que sus programas hacen énfasis en las necesidades de los países en vías de desarrollo.

Este Centro se fundó en 1965, y cuenta con un equipo calificado de profesionales en diversas disciplinas, instructoras de planta y visitantes, y ha formado a estudiantes provenientes de más de 120 países.

c) PIACT

Este programa, cuyas siglas provienen del francés, es el Programa de Mejoramiento de las Condiciones y el Medio

Ambiente de Trabajo, adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1975.

En diciembre de 1975 y abril de 1976 se celebraron reuniones en Ginebra, Bangkok, Yaundé, Lima y Moscú a efecto de elaborar el enfoque general del programa, que había sido previamente aprobado por el Consejo de Administración.

Las metas de la PIACT son el mejoramiento de las condiciones ambientales del empleo. Se trata de proporcionarles a las organizaciones sindicales, a las organizaciones patronales, a los gobiernos, formación e investigación en el campo de las condiciones ambientales de empleo. También prepara cuadros y desarrolla programas sectoriales tendientes a que las condiciones de empleo no lleven a riesgos profesionales, ni al deterioro del medio y a la calidad de la vida. Promueve el intercambio de información acerca de temas, impulsa la adopción de normativas que tutelen un ambiente laboral sano y promueve reuniones tripartitas conducentes a la solución de problemas concretos. También a través del Programa se envían grupos de expertos, constituidos multidisciplinariamente, a los Estados miembros para la realización de estudios y para el establecimiento de un sistema internacional de alarma que vela porque no se realicen riesgos inherentes a la salud ocupacional. Hasta 1980 más de 40 países habían solicitado que equipos de expertos de la PIACT los visitaran y asesoraran.

d) Programa Mundial de Empleo

La población mundial crece aceleradamente y por eso la OIT ha considerado oportuno desarrollar un Programa Mundial de Empleo que estimule el empleo productivo.

Sobre todo en regiones como América Latina, África y Asia los millones de desempleados han ido aumentando alarmantemente. Los frutos de desarrollo son distribuidos en forma desigual y millones de familias están por debajo de la línea de pobreza, víctimas del desempleo, entre otras cosas.

El Programa permite a la OIT ayudar a los diversos países para que implemente políticas de aumento del empleo productivo en la industria, la agricultura, las obras públicas. Permite la capacitación que dirigentes que tienen que desarrollar programas de recursos humanos y de dirigentes que persiguen el progreso económico y social.

El programa tiene tres subdivisiones regionales: Asia, América Latina y el Caribe y África. Los equipos especializados dan ayuda técnica a los gobiernos respectivos que piden ayuda en materia de mano de obra y empleo.

La Conferencia Mundial celebrada en 1976 en Ginebra trató sobre el problema del desempleo, y decidió que las necesidades de los pobres debían estar satisfechas a nivel mundial en un plazo máximo de 25 años. Esta Conferencia versó sobre el empleo, la distribución de ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo. Declaró esencial aumentar el empleo como premisa para desarrollar una estrategia de necesidades esenciales satisfechas, para que los trabajadores contaran con un mínimo de alimentación, vivienda, ropa y servicios comunitarios.

En 1979 la Conferencia Internacional del Trabajo confirmó esta estrategia y dio a la OIT el mandato de continuar con el Programa Mundial de Empleo, haciendo énfasis en el desarrollo rural, y en los problemas de la baja productividad. Se pidió a la Oficina que en la próxima Conferencia presente un informe.

e) Propósitos y Métodos de la OIT

Hay que recordar que la OIT nació en medio de una guerra mundial y se consolidó en medio de otra. 1919 y 1946 fueron dos hitos fundamentales en el desarrollo de esta Organización. Por eso es que sus propósitos están ligados a su nacimiento. Se considera por parte de la OIT que "La paz no es solamente ausencia de guerras. Una paz auténtica y duradera depende también del bienestar social y económico de los pueblos del mundo: de que hay a niveles de vida aceptables, condiciones satisfactorias de trabajo y remuneración y adecuadas oportunidades de empleo"³. La OIT desarrolla sus tareas en el cumplimiento de esos propósitos. Lucha desde hace 74 años en la promoción del bienestar social mundial.

Fue así como todos sus esfuerzos fueron reconocidos con la concesión del Premio Nobel de la Paz, otorgado por la Academia Sueca en 1969. No solamente se distingue de las demás organizaciones mundiales por su composición, en donde gobiernos, empleados y empleadores entran en igualdad de condiciones, sino porque sus propósitos son mejorar la calidad de vida de los pueblos.

Al fundarse en 1919 contaba con 45 países, hoy día cuenta con 150 y fue el primer organismo especializado de la ONU.

Entre los métodos empleados por la OIT podríamos citar los siguientes:

- a) "La determinación de políticas y de programas internacionales encaminados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, a incrementar las oportunidades de empleo y a fomentar los derechos humanos básicos.

- b) “La creación de normas internacionales de trabajo que sirvan de pauta a los países para la puesta en vigor de tales políticas.
- c) “La realización de un amplio programa de cooperación técnica internacional para ayudar a los gobiernos a poner en práctica dichas políticas.
- d) “La formación, educación, investigación y publicación para contribuir al impulso de esos esfuerzos”⁴.

Los Estados Miembros de la OIT en la actualidad son los siguientes:

Afganistán, Alemania, Alto Volta, Angola, Antigua y Bermuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belice, Benin, Bielorrusia, Birmania, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Colombia, Comoras, Congo, Costa de Marfil, **Costa Rica**, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, España, Estados Unidos, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Biseseau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kampuchea, Kenia, Kuwait, República de Lao, Lesotho, Líbano, Liberia, Jamahiriya Arabe Libia, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rumania, Rwanda, San Marino, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, República Arabe Siria, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Surinan, Swazilandia, Tailandia, Tanzania, Togo, Trinidad Tobago, Túnez, Turquía, Ucrania, Uganda, Comunidad de Estados Independientes, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Yugoslavia, Zaire, Zambia y Zimbabwe.

Convenios adoptados

Los convenios adoptados por la OIT, en su orden son los siguientes⁵:

Primera Reunión (Washington) 1919:

- 1. Horas de trabajo en la industria
- 2. Desempleo

- 3. Protección de la maternidad
- 4. Trabajo nocturno de mujeres
- 5. Edad mínima en la industria
- 6. Trabajo nocturno de menores en la industria

Segunda Reunión (Ginebra) 1920:

- 7. Edad mínima en el trabajo marítimo
- 8. Indemnizaciones por desempleo en naufragio
- 9. Colocación de gente en el mar

Tercera Reunión (Ginebra) 1921:

- 10. Edad mínima en la agricultura
- 11. Derecho de asociación en la agricultura
- 12. Indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura
- 13. Cerusa (prohibición en pintura)
- 14. Descanso semanal en la industria
- 15. Edad mínima (Pañoleros y fogoneros)
- 16. Examen médico de menos en trabajo marítimo

Séptima Reunión (Ginebra) 1925:

- 17. Indemnizaciones por accidentes de trabajo
- 18. Enfermedades profesionales
- 19. Igualdad de trato en accidentes de trabajo
- 20. Trabajo nocturno en panaderías

Octava Reunión (Ginebra) 1925:

- 22. Enrolamiento de gente en el mar
- 23. Repatriación de gente en el mar

Décima Reunión (Ginebra) 1927:

- 24. Seguro de enfermedad en la industria
- 25. Seguro de enfermedad en la agricultura

Decimoprimera Reunión (Ginebra) 1928:

- 26. Métodos para la fijación de salarios mínimos

Decimosegunda Reunión (Ginebra) 1929:

- 27. Indicación del peso de los fardos transportados por barco
- 28. Protección de los cargadores de muelle contra los accidentes

Decimocuarta Reunión (Ginebra) 1930:

- 29. Trabajo forzoso

30. Horas de trabajo en comercio y oficinas
- Décimo Quinta Reunión (Ginebra) 1931:
31. Horas de trabajo en minas de carbón
- Décimo Sexta Reunión (Ginebra) 1932:
32. Protección de los cargadores de muelle
33. Edad mínima en trabajos no industriales
- Décimo Séptima Reunión (Ginebra) 1933:
34. Agencias retribuidas de colaboración
35. Seguro de vejez en industria y comercio
36. Seguro de vejez en agricultura
37. Seguro de invalidez en industria y comercio
38. Seguro de Invalidez en agricultura
39. Seguro de muerte en industria
40. Seguro de muerte en agricultura
- Décimo Octava Reunión (Ginebra) 1934
41. Trabajo nocturno de mujeres (revisado)
42. Enfermedades profesionales (revisado)
43. Fabricación de vidrio
44. Desempleo
- Décimo Novena Reunión (Ginebra) 1935:
45. Trabajos subterráneos (mujeres)
46. Horas de trabajo en las minas (revisado)
47. Cuarenta horas
48. Conservación de los derechos de pensión de los migrantes
49. Reducción de horas de trabajo en fábricas de botellas
- Vigésima Reunión (Ginebra) 1946:
50. Reclutamiento de trabajadores indígenas
51. Reducción de horas de trabajo en obras públicas
52. Vacaciones pagadas
- Vigésima Primera Reunión (Ginebra) 1936:
53. Certificados de capacidad de los oficiales
54. Vacaciones pagadas a la gente del mar
55. Obligaciones del armador en caso de enfermedad
56. Seguro de enfermedad de la gente del mar
57. Horas de trabajo a bordo y dotación
- Vigésima Segunda Reunión (Ginebra) 1936:
58. Edad mínima para el trabajo marítimo (revisado)
- Vigésima Segunda Reunión (Ginebra) 1937:
59. Edad mínima en la industria (revisado)
60. Edad mínima en trabajos no industriales (revisado)
61. Reducción de horas en trabajo industrial textil
62. Restricciones de seguridad en edificaciones
- Vigésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1938:
63. Estadísticas de salarios y horas de trabajo
- Vigésima Quinta Reunión (Ginebra) 1939:
64. Contratos de trabajo con indígenas
65. Sanciones penales (trabajadores indígenas)
66. Trabajadores migrantes
67. Horas de trabajo y descanso en transporte por carretera
- Vigésima Octava Reunión (Seattle) 1946:
68. Alimentación a tripulación de buques
69. Certificado de aptitud de los cocineros de buque
70. Seguridad social de la gente de mar
71. Pensiones de la gente de mar
72. Vacaciones pagadas a la gente de mar
73. Examen médico a la gente de mar
74. Certificado mariner preferente
75. Alojamiento de la tripulación
76. Salarios, horas de trabajo a bordo y dotación
- Vigésima Novena Reunión (Montreal) 1946:
77. Examen médico de los menores en industria
78. Examen médico de los menores en trabajos no industriales
79. Trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales
80. Revisión de artículos finales
- Trigésima Reunión (Ginebra) 1947:
81. Inspección de trabajo
82. Política social (territorios no metropolitanos)
83. Normas de trabajo en territorios no metropolitanos
84. Derecho de asociación en territorios no metropolitanos
85. Inspección de trabajo en territorios no metropolitanos
86. Contratos de trabajo de trabajadores indígenas
- Trigésima Primera Reunión (San Francisco) 1948:

87. Libertad sindical y protección del derecho de sindicación
88. Servicio de empleo
89. Trabajo nocturno de mujeres (revisado)
90. Trabajo nocturno de menores en industria (revisado)
- Trigésima Segunda Reunión (Ginebra) 1949:
91. Vacaciones pagadas a la gente del mar (revisado)
92. Alojamiento a la tripulación (revisado)
93. Salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado)
94. Cláusulas de trabajo celebradas por autoridades públicas
95. Protección del salario
96. Agencias retribuidas de colocación (revisado)
97. Trabajadores migrantes (revisado)
98. Derecho de sindicación y negociación colectiva
- Trigésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1951:
99. Métodos para la fijación de salarios mínimos en agricultura
100. Igualdad de remuneración
- Trigésima Quinta Reunión (Ginebra) 1962:
101. Vacaciones pagadas en agricultura
102. Seguridad social (norma mínima)
103. Protección a la maternidad (revisado)
- Trigésima Octava Reunión (Ginebra) 1955:
104. Abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas)
105. Abolición del trabajo forzoso
- Cuadragésima Reunión (Ginebra) 1957:
106. Descanso semanal en comercio y oficinas
107. Poblaciones indígenas y tribales
- Cuadragésima Primera Reunión (Ginebra) 1958:
108. Documentos de identidad de la gente del mar
109. Salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado)
- Cuadragésima Segunda Reunión (Ginebra) 1958:
110. Plantaciones
111. Discriminación (empleo y ocupación)
- Cuadragésima Tercera Reunión (Ginebra) 1959:
112. Edad mínima (pescadores)
113. Examen médico de los pescadores
114. Contrato de enrolamiento de los pescadores
- Cuadragésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1959:
115. Protección contra las radiaciones
- Cuadragésima Quinta Reunión (Ginebra) 1961:
116. Revisión de los artículos finales
- Cuadragésima Sexta Reunión (Ginebra) 1962:
117. Política social (normas y objetivos básicos)
118. Igualdad de trato en la seguridad social
- Cuadragésima Séptima Reunión (Ginebra) 1963:
119. Protección de la maquinaria
- Cuadragésima Octava Reunión (Ginebra) 1964:
120. Higiene en comercio y oficinas
121. Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
122. Política de empleo
- Cuadragésima Novena Reunión (Ginebra) 1965:
123. Edad mínima (trabajo subterráneo)
124. Examen médico de los menores (trabajo subterráneo)
- Quincuagésima Reunión (Ginebra) 1966:
125. Certificados de competencia de pescadores
126. Alojamiento a la tripulación (pescadores)
- Quincuagésima Primera Reunión (Ginebra) 1967:
127. Peso máximo
128. Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes
- Quincuagésima Tercera Reunión (Ginebra) 1969:
129. Inspección de trabajo en agricultura
130. Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad
- Quincuagésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1970:
131. Fijación de salarios mínimos

132. Vacaciones pagadas (revisado)
- Quincuagésima Quinta Reunión (Ginebra) 1970:
133. Alojamiento de tripulación (disposiciones complementarias)
134. Prevención de accidentes de gente de mar
- Quincuagésima Sexta Reunión (Ginebra) 1971:
135. Representantes de los trabajadores
136. Benceno
- Quincuagésima Octava Reunión (Ginebra) 1973:
137. Trabajo portuario
138. Edad mínima
- Quincuagésima Novena Reunión (Ginebra) 1974:
139. Cáncer profesional
140. Licencia pagada de estudios
- Sexagésima Reunión (Ginebra) 1975:
141. Organizaciones de trabajadores rurales.
142. Desarrollo de los recursos humanos
143. Trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)
- Sexagésima Primera Reunión (Ginebra) 1976:
144. Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)
- Sexagésima Segunda Reunión (Ginebra) 1977:
145. Continuidad del empleo de la gente del mar
146. Vacaciones anuales pagadas de la gente del mar
147. Normas mínimas de la marina mercante
- Sexagésima Tercera Reunión (Ginebra) 1977:
148. Medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones)
149. Personal de enfermería
- Sexagésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1978:
150. Administración del trabajo
151. Relaciones de trabajo en la administración pública

- Sexagésima Quinta Reunión (Ginebra) 1979:
152. Seguridad e higiene en trabajos portuarios
153. Duración del trabajo y períodos de descanso en transportes por carretera
- Sexagésima Séptima Reunión (Ginebra) 1981:
154. Negociación colectiva
155. Seguridad y salud de los trabajadores
156. Trabajadores con responsabilidades familiares
- Sexagésima Octava Reunión (Ginebra) 1982:
157. Conservación de los derechos en materia de seguridad social
158. Terminación de la relación de trabajo
- Sexagésima Novena Reunión (Ginebra) 1985:
160. Estadística del trabajo
161. Servicios de salud en el trabajo
- Septuagésima Segunda Reunión (Ginebra) 1986:
162. Asbestos
- Septuagésima Cuarta Reunión (Ginebra) 1987:
163. Bienestar de la gente del mar
164. Protección de la salud y asistencia médica de la gente del mar
165. Seguridad social de la gente del mar (revisado)
166. Repatriación de la gente del mar (revisado)
- Septuagésima Quinta Reunión (Ginebra) 1988:
167. Seguridad y salud de la construcción
168. Fomento del empleo y la protección contra el desempleo
- Septuagésima Sexta Reunión (Ginebra) 1989:
169. Pueblos indígenas y tribales
- Septuagésima Séptima Reunión (Ginebra) 1990:
170. Productos químicos
171. Trabajo nocturno

Por supuesto que todos estos convenios no están en la misma situación. Encontramos en ellos convenios que fueron

posteriormente ratificados. Otros que no han recibido el número necesario de ratificaciones para entrar en vigor. Otros que ya no podrían entrar en vigor por cuanto entró en vigencia un convenio que lo revisa. Por ejemplo: los convenios 31, 46, 41, 54, 57, 61, 66, 72, 75, 76 y 93 no han recibido el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor, lo mismo que los convenios 80 y 116 que revisan los artículos finales de convenios anteriores. También hay que decir que algunos Estados se han comprometido a ratificaciones condicionales de algunos de estos convenios. Otros convenios han sido denunciados con posterioridad a la revisión.

El Estado que más convenios ha ratificado es España con 122 y los Estados que menos convenios ha ratificado ser Namibia y Yemen que no han ratificado ningún convenio, seguido de Botswana que solamente ha ratificado 2 convenios. En América Latina el Estado que más Convenios ha ratificado es Uruguay con 96, seguido de Cuba con 86. El Estado latinoamericano que menos convenios ha ratificado es El Salvador con 6. Estados Unidos ha ratificado 10, mientras la Unión Soviética al momento de disolverse había ratificado 48 (Hay que recordar que en la ex-URSS, Ucrania y Bielorrusia tenía membresía aparte en la OIT, y que Bielorrusia había ratificado 36 y Ucrania 43). En conjunto se han producido 5.508 ratificaciones. Lógicamente los convenios 170 y 171 por ser recientes aún no han recibido ninguna ratificación. Los convenios más ratificados son: el Convenio 98 ha sido ratificado por 114 Estados, el Convenio 100 ha sido ratificado por 111 Estados, el Convenio 19 ha sido ratificado por 109 Estados, el Convenio 111 ha sido ratificado por 110 Estados, el Convenio 11 ha sido ratificado por 107 Estados. Aparte de los convenios que son recientes que no han recibido ratificaciones, encontramos que el Convenio 165 solamente ha recibido 1 ratificación, han recibido dos ratificaciones los convenios 83, 157 y 169, seguidos de los convenios 28, 67, 82, 84, 167 y 168 que solamente han recibido 4 ratificaciones.

COSTA RICA ha ratificado 43 Convenios a saber: 1, 11, 14, 26, 29, 45, 81, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 1016, 107, 111, 112, 113, 114, 117, 120, 122, 127, 129, 130, 131, 134, 135, 137, 138, 144, 145, 147, 148, 150. Con respecto al convenio 112 el mismo fue denunciado por Costa Rica en razón de posterior revisión. De los convenios ratificados por Costa Rica hay que decir que el 29, el 81, el 98, el 100 y el 111 son convenios que han recibido más de 100 ratificaciones lo que revela su bajo nivel de conflictividad. A su vez hay que destacar que los convenios 114, 130, 134, 137, 145, 147 y 148 son convenios que han recibido 25 o menos ratificaciones, lo que a su vez revela que en estas materias estamos relativamente avanzados.

Algunas consideraciones sobre la eficacia de la OIT en general y en Costa Rica en particular

Como pudo observarse en las estadísticas que mostramos anteriormente, la eficacia y presencia de la OIT a nivel mundial ha sido significativa, aunque no suficiente.

Estamos en presencia de un organismo internacional de indudable importancia, que ha introducido elementos en el derecho internacional que merecen apoyo. Esto no significa ni mucho menos que la eficacia de la OIT haya sido satisfactoria. Pienso que todavía está muy lejos de ser una organización que incluya como debiera en la esfera de la reglamentación laboral. Son sumamente desiguales los niveles de ratificación de los convenios. No tenemos estadísticas ni referencias sobre un hecho que nos parece más relevante aun, cual es que lo fundamental no es el número de ratificaciones, sino el cumplimiento de las ratificaciones.

Si bien es cierto como dijo quien fue Sub-director de la Oficina, C. Wilfred Jenkins "Los derechos definidos y protegidos por la Organización Internacional del Trabajo constituyen un elemento capital de la libertad bajo la ley"⁶. La libertad bajo la ley no puede constituir una pura formalidad. Los niveles de eficiencia resultan medibles, lo que sucede es que no tenemos los datos a mano, y escapa a las pretensiones de este trabajo hacer un estudio a nivel mundial, que pareciera más bien objeto de una tesis.

En lo que respecta a Costa Rica hay que decir varias cosas. En primer lugar que nuestro país ha sido particularmente resistente a la ratificación de convenios, en especial durante los últimos gobiernos. Y no solamente eso, también hay que decir que los que hay ratificados no siempre se cumplen, por una razón muy sencilla: hay resistencia de parte de los jueces a incorporar material proveniente de legislación internacional, aunque este sea ratificado y tenga rango superior a la ley. Esto a pesar de lo que dice el Artículo 7 de la Constitución Política referente a la jerarquía de las normas jurídicas, a la jerarquía establecida en el Artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública y lo más grave aún, es que se desconoce con facilidad lo establecido en el artículo 15 del Código de Trabajo que no exige ni siquiera ratificación de un convenio o recomendación para su vigencia en nuestro medio. El mencionado Artículo dice: "Los casos no previstos en este Código, en sus reglamentos o en su leyes supletorias o conexas, se resolverán con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre y el uso locales; y en defecto de éstos se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo en cuanto no se opongan a las

leyes del país, y los principios y leyes de derecho común”⁷ Como puede observarse, los Convenios y Recomendaciones de la OIT pueden aplicarse supletoriamente en nuestro medio, sin embargo, los jueces por lo regular prefieren no “arriesgarse” a su aplicación, y esto ha sido particularmente cierto en el caso de las materias relativas a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

En lo que respecta a la negociación colectiva, debemos decir que en el sector privado, si bien es cierto no hay obstáculos legales para la negociación colectiva, no hay protección para la labor sindical, por lo que la negociación colectiva es negatoria. En lo que respecta al sector público el problema es al revés, pues la estabilidad laboral que concede un régimen de plazas en propiedad permite la acción sindical (de hecho los sindicatos más antiguos y activos de este país están en el sector público), pero han existido serios obstáculos para la negociación colectiva. Se han cerrado todas las posibilidades de negociación colectiva en el sector público. Esto a pesar de que el Artículo 340 del Código de Trabajo señala taxativamente que son actividades principales de los sindicatos “a) Celebrar convenciones y contratos colectivos”⁸, y lo pone como primera actividad. Pero al estar inhibidos de ejercer ese derecho, es entonces negatoria la libertad sindical. Fernando Bolaños al respecto señala que Costa Rica ha ratificado los Convenios 87 y 98 de la OIT y que “Aún cuando este convenio no se habla en concreto de la libertad de negociación colectiva, debe entenderse que la libertad sindical en cuanto concepto genérico abarca la negociación colectiva y con ella, además, la libertad de huelga y la de formación pertenencia a las organizaciones sindicales”⁹: Desde luego que el problema radica en que Costa Rica no ha querido ratificar el Convenio 151 de la OIT, a pesar de que ha sido sometido a consideración de la Asamblea Legislativa en algunas oportunidades y constantemente los gobiernos se han comprometido a enviarlo a la Asamblea Legislativa, como ha hecho el gobierno actual.

Según un especialista en derecho colectivo de trabajo, el Lic. Juan Rafael Espinoza, en su obra jurídica sobre libertades sindicales ganadora del Premio UNA-Palabra, las autoridades costarricenses han hecho muy poco para poner en vigencia el Convenio 87 sobre libertad sindical y “han transgredido el espíritu y la letra del mismo, porque no se han preocupado al respecto y no han tomado medida alguna (legislativa o administrativa) para garantizar el derecho de sindicación y para cumplir con las obligaciones que les señala el Convenio No. 87”¹⁰. Para el mencionado autor, igual suerte ha corrido el Convenio 98. En lo que respecta al Convenio 135, que fue ratificado por Costa Rica el 19 de noviembre de 1976, relativo a la protección de los representantes de los trabajadores en la

empresa, no ha tenido los complementos legislativos que hagan eficaz dicho Convenio. Referido a este tema, el señor Gilbert Brown, en un estudio realizado en CEDAL señala que (hablando de los convenios 87, 98 y 135 referidos) “... en realidad el derecho de libre sindicalización (sic) se halla limitado a algunas empresas públicas y autónomas y nadie puede sostener seriamente que se practique en la empresa privada. Los trabajadores que hemos logrado constituir, mantener y desarrollar nuestros sindicatos, lo hemos logrado a costa del esfuerzo y el sacrificio de numerosos compañeros, que en las empresas privadas han recorrido el ineludible camino del despido y de las diversas formas de persecución”¹¹.

Si bien es cierto la OIT tiene mecanismos de control de diverso tipo, no siempre son eficaces internamente, pues los gobiernos tienen la obligación de someter a ratificación los convenios dentro de los 12 meses siguientes a su adopción, e informar del resultado a la Oficina. En Costa Rica el Poder Ejecutivo no ha sometido a consideración de la Asamblea Legislativa ningún convenio desde hace por lo menos 10 años, la única iniciativa en este sentido fue la del diputado Luis Armando Gutiérrez quien en 1984 sometió a consideración del órgano legislativo la ratificación de 20 convenios (ver expedientes que van del 9989 al 10020), que no fueron ni siquiera conocidos en comisión por cuanto el procedimiento exige que la iniciativa la tome el Poder Ejecutivo y no el Legislativo, lo cual implica, además, que un convenio solo puede ser ratificado en sesiones extraordinarias. De modo que este mecanismo de control no ha funcionado en nuestro medio. El llamado “control mutuo”¹² que consiste en la obligación de los Estados miembros de enviar memorias a la Dirección de la Oficina sobre las medidas para ratificar convenios, se cumple formalmente y las copias enviadas a trabajadores y empleadores no pasan de ser un ritual, pues de hecho no tiene ningún efecto. Los procedimientos de queja y reclamaciones que son sometidos a consideración del Comité de Libertad Sindical y de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones ha funcionado en el caso de Costa Rica, que en algunas oportunidades ha sido condenado por el Comité de Libertad Sindical, que en el mejor de los casos no ha pasado de ser una sanción moral.

En síntesis, podemos decir que las deficiencias son abundantes según los especialistas en la materia. Sin embargo, hay un hecho ineludible y es que a pesar de todas las deficiencias que podemos encontrar en el accionar de la OIT (eficacia interna), lo cierto es que la situación sería peor si este organismo internacional no existiera. Que ha impulsado el progreso social, lo ha hecho, más bien habría que preguntarse ¿Qué habría sido de las relaciones económico - sociales sin su existencia?

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo, Editorial Tecnos. Madrid, 1977. Página 32.
2. MONTIEL ARGUELLO, Alejandro. Manual de Derecho Internacional Público y Privado. Editorial Piedra Santa, Guatemala, 1982, pág. 161.
3. LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Publicación de la OIT. Arts Graphiques Populaires, Ginebra, 1983, sin paginación.
4. Idem.
5. O.I.T. Cuadro de ratificaciones de convenios de la OIT. Sin referencias editoriales.
6. JENKS, Wilfred. La Organización Internacional del Trabajo y la Protección de los Derechos Humanos en América. Sin traductor. Abeledo-Perrot Editores, Buenos Aires, 1962, página 81.
7. Código de Trabajo, artículo 15.
8. Código de Trabajo, artículo 340.
9. BOLAÑOS CESPEDES, Fernando. Estado social de derecho y negociación colectiva en el sector público. Litografía LIL, San José, 1987, página 51.
10. ESPINOZA ESQUIVEL, Juan Rafael. Tareas sindicales inmediatas en el campo jurídico. EUNA. Heredia. 1979, página 40.
11. GUERRA, Tomás. Código de Trabajo en Costa Rica (compilación) CEDAL, Heredia, 1989, página 45.
12. ARMIDA URIARTE, Oscar. Sindicatos en libertad sindical. Fundación de Cultura universitaria, Montevideo, 1985, página 20.

OBRAS CONSULTADAS

- ARMIDA URIARTE, Oscar. Sindicatos en libertad sindical. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1985.
- BOLAÑOS CESPEDES, Fernando: Estado Social de Derecho y Negociación en el Sector Público. Litografía LIL, San José, 1987.
- CODIGO DE TRABAJO, de Costa Rica.
- CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA
- Convenios Adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) Ratificados por Costa Rica. Edición del Ministerio de Trabajo, San José, 1977.
- CONVENIOS COLECTIVOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO QUE DEBEN RATIFICARSE. Edición de la Asamblea Legislativa. Alcance de la Gaceta No. 21 aparecido el 2 de noviembre de 1984, Gaceta No. 209.
- ESPINOZA ESQUIVEL, Juan Rafael. Tareas Sindicales Inmediatas en el Campo Jurídico. EUNA. Heredia. 1979.
- EXPOSICION DEL PROCEDIMIENTO VIGENTE PARA EL EXAMEN DE QUEJAS POR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL. Edición poligráfica sin referencias bibliográficas.
- GUERRA, Tomás. Nuevo Código de Trabajo en Costa Rica (compilación) CEDAL, Heredia, 1989.
- INFORME DE LA COMISION DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES. Edición de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1991.
- JENKS, Wildred. La Organización Internacional del Trabajo y la Protección de los Derechos Humanos en América. Sin traductor. Abeledo-Perrot Editores. Buenos Aires, 1962.
- La Organización Internacional del Trabajo. Publicación de la OIT. Arts Graphiques Populaires, Ginebra, 1983.
- LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, de Costa Rica
- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
- LISTA DE RATIFICACIONES DE CONVENIOS. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1990.
- MANUAL SOBRE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DEL TRABAJO. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984.
- MONTIEL ARGUELLO, Alejandro. Manual de Derecho Internacional Público y Privado. Editorial Piedra Santa, Guatemala, 1982.
- O.I.T. Cuadro de ratificaciones de convenios de OIT. Sin referencias editoriales.
- REGLAMENTO DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO.
- VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Editorial Tecnos, Madrid, 1977.