

La presente selección ha sido elaborada sobre la base de material aportado y clases dictadas en la Facultad de Ingeniería para la materia Legislación y Relaciones Industriales a cargo del Prof. Titular Dr. Jorge Rosenbaum.

La selección de la presente parte fue recopilada por la Prof. Patricia Rosenbaum Carli y está autorizada como Material de Estudio para la materia.

Esquemas Prof. Jorge Rosenbaum

CUARTA PARTE

Parte IV: El Derecho Internacional del Trabajo

Tema 8 Internacionalización del Derecho del Trabajo

- Importancia de la OIT: antecedentes históricos y origen. Grandes principios que guían su actuación. Fines y funciones.
- Estructura orgánica de la OIT: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.
- Actividad normativa de la OIT: Convenios y Recomendaciones. Mecanismos de control.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. ORIGEN DE LA OIT

- El 25/1/19 en la Conferencia de la Paz (París: Tratado de Versalles), el Presidente Wilson propuso que se designara una comisión de 15 miembros para “estudiar la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo, decidir cuál debe ser la forma de una organización internacional permanente a establecerse a fin de facilitar a los diversos países una acción conjunta en asuntos relativos a las condiciones de trabajo y recomendar cuáles son los pasos necesarios para crear una organización conexas a la Sociedad de las Naciones con los fines mencionados.”

2. NACIMIENTO DE LA OIT

- El nacimiento formal de la OIT se produjo con la **firma del Tratado de Versalles en junio de 1919.**
- El tema fue tratado en la **Parte XIII del Tratado**, que comprende un Preámbulo y los artículos 387 a 427.

- Tiene dos partes:
 - a) Parte Dogmática: Preámbulo y art. 427
 - b) Parte Orgánica: restantes artículos

- Primera sesión de la Conferencia se realizó en octubre de 1919 en Washington. El orden del día de la 1er. Conferencia fue:
 - (a) Aplicación del principio de la jornada de 8 horas o de la semana de 48 horas.
 - (b) Cuestiones relativas a los medios de prevenir el paro y de remediar sus consecuencias
 - (c) Empleo de las mujeres: a) antes o después del parto; b) durante la noche; c) en los trabajos insalubres
 - (d) Empleo de los niños: a) edad de admisión al trabajo; b) trabajo nocturno; c) trabajos insalubres
 - (e) Extensión y aplicación de las convenciones internacionales adoptadas en Berna en 1906 sobre prohibición del trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria y prohibición del empleo del fósforo blanco en la fabricación de cerillas

FINES DE LA OIT

- PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA OIT

- 1) Existen 3 motivos básicos de los Estados contratantes para la constitución de la OIT:
 - La idea de que **la paz universal y duradera sólo puede fundarse en la justicia social**. (Durand y Jaussaud lo llaman *sentimiento de justicia social*)
 - La idea de que **existen ciertas condiciones de T. que provocan una amenaza para la paz, a causa del descontento que engendran**. Implican: injusticia, privaciones y miseria.
Es urgente mejorar las condiciones de trabajo de un gran número de personas.
(Durand y Jaussaud lo llaman *peligro de la injusticia social*)
 - La idea de que **la desigualdad de las condiciones del T. en el orden internacional dificulta el esfuerzo de cada país por mejorar la situación de sus obreros**. (Durand y Jaussaud lo llaman *similitud de las condiciones de T. en el orden internacional*)

“... si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.” **(Preámbulo de la Constitución de la OIT)**

- ❑ **CONSECUENCIA: Necesidad de una reglamentación internacional de las condiciones del T.**

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA OIT

COMPOSICION

- Está compuesta de miembros. Los miembros son los Estados. Pero ¿cuáles son los Estados que la integran?

CONDICIONES DE INGRESO

La calidad de miembro de la OIT se adquiere de 3 modos diferentes:

- **Miembros natos:** Por ser miembro de la OIT el 1/11/45 (art.1, inc.2)
 - Pueden tener esta categoría aquellos miembros que no forman parte de las NU, dado que no se exige ninguna condición adicional.
- **Miembros voluntarios:** Por ser miembro de las NU y comunicar al Director de la Oficina su aceptación de las obligaciones propias de los miembros de la OIT (art.1, inc.3)
 - (a) La organización no puede negarse a aceptarlo ni poner condiciones para su ingreso. Este es un signo de cierta dependencia de la OIT de las NU.
 - (b) Hay una variante respecto al régimen anterior en el que se consideraba obligatorio para todo miembro de la SDN formar parte de la OIT. Actualmente se requiere siempre una decisión voluntaria del Estado que es libre de tomarla o no.
- **Miembros espontáneos:** Por solicitar la admisión y ser admitido por la Conferencia General (art. 1, inc.4)
 - Se requiere la aprobación de la solicitud por la Conferencia General por mayoría de 2/3 de los delegados presentes en la reunión, que incluya 2/3 de los delegados gubernamentales presentes que voten.

LOS ORGANOS DE LA OIT

Según el art. 2 de la Constitución, existen 3 órganos fundamentales:

1. La Conferencia General
2. El Consejo de Administración
3. La Oficina Internacional del Trabajo

Son los órganos deliberante, directivo y ejecutivo.

a) LA CONFERENCIA GENERAL

INTEGRACION

- Integrada por ESTADOS
- Actúan más de 190 Estados miembros

- **DELEGADOS**

- 4 representantes de cada uno de los Estados miembros: 2 delegados de los gobiernos, 1 de los empleadores y 1 de los trabajadores.

- CARÁCTER TRIPARTITO

- a) La integración triple de la delegación de cada país refleja el carácter tripartito de toda la OIT, que muestra esta nota como uno de los rasgos más típicos. Piedra angular de la OIT.

Se trata de *una modalidad d participación que privilegia la cooperación entre las partes que intervienen, el Estado y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esa modalidad participativa se da entre partes autónomas, que no pierden su identidad ni su independencia para el logro de los objetivos que le son propios.*

- Obedece al deseo de asociar, con miras a la paz social, a las partes antagonistas (patronos y obreros) en una obra de gobierno. Darles confianza a unos y otros, atribuyéndoles responsabilidad.

- FORMA DE DESIGNACION

Tanto los 4 delegados como todos los consejeros técnicos son designados por los gobiernos de cada Estado miembro.

- * Los 2 delegados gubernamentales y sus consejeros técnicos son designados por los gobiernos con entera libertad.

- * Los delegados no gubernamentales y sus consejeros técnicos deben contar con el acuerdo de las organizaciones profesionales más representativas, siempre que existan tales organizaciones en el país.

- ⇒ 1º) Se exige contar con el acuerdo de las organizaciones más representativas. Este acuerdo supone el concurso de las 2 voluntades: la del Estado y la de las organizaciones profesionales. Ninguna de las 2 voluntades basta por sí sola.

El Estado no está obligado a designar el candidato propuesto por las organizaciones profesionales; pero no puede designar otro. Si no se llega al acuerdo, no se podrá designar delegado.

- ⇒ 2º) El procedimiento establecido no puede ser sustituido por otro, salvo que no existan organizaciones profesionales en el país.

- ⇒ 3º) Debe precisarse el significado de la expresión “**organizaciones profesionales más representativas.**”

- ◆ Aquellas que aspiren a ejercer la representación en cada sector y que son inevitables en un régimen de pluralidad sindical.
- ◆ Dictamen de la Corte Suprema de Justicia Internacional referente al caso Serrarens (delegado obrero holandés): la palabra “organizaciones” en

plural se refiere tanto a las organizaciones de empleadores como a las de trabajadores.

- ◆ Si en un país hay varias organizaciones profesionales representativas, todas deberán tomarse en consideración por el gobierno en el momento de efectuar la designación.
 - ◆ El objetivo que cada gobierno debe proponerse es el acuerdo con todas las organizaciones más representativas. Basta el intento de acuerdo, ya que la obtención de ese resultado es muy difícil.
 - ◆ Pero, **¿cuál es el concepto de organización más representativa?** No hay que comparar las diversas organizaciones profesionales, sino buscar un acuerdo entre todas. El problema puede plantearse sólo si no se lograra ese acuerdo. En el mismo dictamen la Corte fijó ciertos **criterios básicos**: número de afiliados (criterio importante), tradición del sindicato, la obra que desarrolla, la independencia del mismo, la autenticidad de la labor de defensa de los intereses profesionales confiados a su custodia. Precisar cuáles son esas organizaciones es una cuestión concreta que debe ser resuelta por cada país, en el momento de la designación.
 - ◆ Esencial para que una entidad pueda considerarse auténticamente representativa: que actúe en un clima de libertad.
- * Una vez comunicada la designación de los delegados y consejeros técnicos a la Oficina Internacional del Trabajo, ella no puede revocarse.

FACULTADES DE LA CONFERENCIA

- **De orden interno:** verificación de los poderes de los delegados, determinar el lugar de la Conferencia, inclusión en el orden del día de uno o más puntos.
- **De orden constituyente:** enmendar la Constitución por mayoría de 2/3 de votos emitidos por los delegados presentes.
- **De orden electivo:** elige los 4 miembros de la Mesa y los miembros electivos del Consejo de Administración.
- **De orden deliberante:** tarea fundamental que culmina en la aprobación de convenios y recomendaciones, así como de resoluciones.
- **De orden administrativo:** consideración de la Memoria del Director General, aprobación del presupuesto y del prorrateo y recaudación de las contribuciones.
- **De orden reglamentario:** reglamenta su propio funcionamiento.

2. EL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Órgano ejecutivo de la OIT.

Constituye el Poder Ejecutivo

- COMPOSICION

Integración tripartita, el número de delegados gubernamentales equivale al número total de delegados de empleadores y trabajadores.

Son 56

- * 28 representantes de los gobiernos,
- * 14 de los empleadores y
- * 14 de los trabajadores.

- DESIGNACION DE LOS INTEGRANTES

➤ Corresponde a c/u de los 3 grupos de la Conferencia, convertidos a esos efectos en colegios electorales.

➤ El grupo de delgados gubernamentales designa 18 Estados cuyos gobiernos tendrán, c/u, derecho a nombrar 1 miembro gubernamental en el Consejo. Los otros 10 miembros gubernamentales son designados por los *miembros de mayor importancia industrial*, los cuales no participan en la designación de los 18 anteriores. Se eligen Estados, los cuales a su vez designan una persona física para representarlos. El Consejo de Administración determina cada vez que sea necesario cuáles son los miembros de mayor importancia industrial. Los criterios establecidos desde 1922 son muy precisos y no motivaron discusiones.

➤ El grupo patronal y el grupo trabajador designan 14 miembros titulares y 10 miembros adjuntos. Se eligen directamente personas.

➤ La elección se hace cada 3 años, durante la reunión de la Conferencia, por voto secreto y en forma nominal, por un número de votos superior a la mitad de los votos emitidos por los miembros del colegio electoral presentes en la reunión.

- FACULTADES

- Fijación del orden del día
- Control del cumplimiento de las obligaciones por los E miembros.
- Gestión económica de la OIT.
- Designación del Director General.

3. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Órgano ejecutivo

Secretariado. Es la única que posee personal o funcionarios permanentes.

- DIRECTOR GENERAL

a) Al frente de toda la Oficina Internacional del Trabajo debe existir un jerarca responsable, que es el Director General.

- b) **Nombrado** por el Consejo de Administración. No se exige ninguna mayoría. Siempre se lo ha nombrado por unanimidad.
- No tiene plazo de **duración**, por lo que posee carácter permanente. Costumbre: designación por plazos de 5 años renovables indefinidamente.

- FUNCIONES

Encargada de asegurar el funcionamiento regular de la OIT. Debe cumplir todas aquellas funciones que la Conferencia o el Consejo consideren conveniente encomendarle o que su Director entienda incluida dentro de su misión.

LAS NORMAS INTERNACIONALES

Tratado de Versalles: se pretendió crear un poder legislativo internacional, aunque limitado en sus alcances. La OIT, sin embargo, no es un organismo supranacional. Se llegó a una solución de transacción: la creación de 2 tipos de normas fundamentales:

- Los convenios internacionales (CIT)
- Las recomendaciones (RIT)

Según el art. 19, núm. 8 de la Constitución “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación”. Esto significa que **los CIT y las RIT constituyen siempre normas mínimas.**

DIFERENCIAS ENTRE LOS CIT Y LAS RIT

	CIT	RIT
1) CONCEPTO	Textos aprobados por 2/3 de votos en una Conferencia Internacional del Trabajo, que una vez ratificados por las autoridades competentes de cada Estado, entran a regir las relaciones laborales producidas en el mismo. Se reservan para los temas importantes, susceptibles de una definición y acción precisas	Textos aprobados por 2/3 de votos en una Conferencia Internacional del Trabajo, comunicados a los Estados miembros, para que procuren llevarlos a la práctica mediante la aprobación de leyes o de cualquier otra manera
2) TRAMITE	Deben someterse a la autoridad competente para su ratificación	No se ratifican. No requieren acto posterior alguno de los E miembros
3) CONTENIDO	Contienen normas. Una vez ratificadas rigen directamente en el país respectivo	Sólo contienen guías u orientaciones para la acción legislativa nacional de los E
4) FINALIDAD	Obligan a que los Estados ratificantes respeten y observen	Procuran sentar principios inspiradores y orientadores de

	las cláusulas contenidas en ellos	la política nacional de los E
5) REPERCUSION	Si un E aprueba el contenido de un CIT basta la ratificación para que rija efectivamente en el territorio del país	Si un E apoya una RIT debe dictar una ley especial que materialice las disposiciones de la misma
6) OBLIGACIONES	El E tiene la obligación de hacer cumplir su contenido y queda sometido a los procedimientos de contralor (queja y reclamación)	El E sólo debe informar periódicamente sobre el estado de su legislación respecto de los asuntos tratados en las RIT

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

1) Obligación sustantiva: Sumisión de los CIT a la autoridad competente para que le de forma de ley o se adopten otras medidas

- Es una obligación constitucional de los gobiernos.
- Plazo: 1 año desde la clausura de la Conferencia
- Incumplimiento del plazo: sanciones del art. 30: denuncia de cualquier otro miembro del Consejo de Administración, el que podrá informar a la Conferencia.
- Autoridad competente: Parlamento.
- Esta obligación debe ser cumplida por todos los E miembros de la OIT.

2) Obligación de informar a la Oficina sobre cada uno de los pasos que realiza en cumplimiento de la obligación sustantiva:

- a) Medidas adoptadas para someter el convenio a las autoridades competentes y medidas tomadas por ellas.
- b) Ratificación formal del convenio cuando se produzca.
- c) Estado de la legislación y la práctica respecto a los asuntos a que se refiere el convenio, en caso de no producirse la ratificación.
- d) Dificultades que impiden o retrasan la ratificación.

Los informes se destinan: a la OIT y a las organizaciones profesionales del propio país.

RATIFICACION DE LOS CIT

- Plá: ratificación es el acto por el cual la autoridad competente da el consentimiento al gobierno respecto del texto del convenio.
- Sujeto a las normas internas de cada E.

- Importancia: su comunicación al Director General, quien registra todas las comunicaciones que reciba de los E miembros.
 - Admiten declaraciones adicionales
 - Inadmisibles las reservas.
 - La ratificación hace obligatorio el convenio.
 - En la mayoría de los países el convenio ratificado se convierte en derecho interno.
-
- En Uruguay el procedimiento está fijado por nuestra Constitución:
 - ◆ Art. 168, inc. 20: incluye entre las competencias del PE la de “concluir y suscribir tratados necesitando para ratificarlos la aprobación del PL”.
 - ◆ Art. 85, inc. 7: incluye entre las competencias de la As. Gral. “decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara los tratados de paz, alianza, comercio, y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza, que celebre el PE con potencias extranjeras”.
 - ◆ => Aprobación de una ley por mayoría absoluta votos del total de componentes de cada Cámara, pero de iniciativa privativa del PE.
 - ◆ El acto legislativo de aprobación del tratado tiene efectos internos directos e inmediatos, sin necesidad de ningún otro acto legislativo posterior. (Ley12.030 sancionó con multas a los infractores de los convenios).

VIGENCIA DE LOS CONVENIOS

Período en el cual cada convenio es plenamente obligatorio, está en vigor.

- 1) Vigencia objetiva: el vigor del convenio en sí mismo. Exige la ratificación de un convenio por más de un E. La entrada en vigor se produce a los 12 meses del registro de 2 ratificaciones. El convenio rige indefinidamente.
- 2) Vigencia subjetiva: la obligatoriedad de un convenio para un determinado E. La entrada en vigor se produce a los 12 meses de la fecha del registro de su ratificación. La terminación de la vigencia se realiza por medio de la denuncia, que puede ser voluntaria (la que decide un E libre y expresamente, después de expirado el plazo de duración del convenio y dentro del año de expiración y que sólo produce efectos al año de haberse registrado la denuncia) o automática (ratificación de un nuevo convenio que revisa el anterior).

INTERPRETACION DE LOS CONVENIOS

Es a cada E a quien le incumbe aplicar los convenios y realizar la primera tarea interpretativa.

La interpretación puede desarrollarse en 2 planos:

- a) Internacional: realizada por órganos integrantes de la OIT o vinculados con ella. Tiene alcance e interés universal, abarca a todos los miembros de la OIT. Es la única interpretación auténtica, que se verifica por medio de otro convenio.
- b) Nacional: efectuada por los órganos internos de cada país. Posee interés para el país donde se realiza. No es común que se dicten normas que orienten a los jueces encargados de aplicar los CIT. Por otra parte tendrían un valor muy discutible. La interpretación que realice el legislador carece de valor.

¿QUE PASA FRENTE A LA APROBACION DE UNA LEY NACIONAL POSTERIOR QUE RESTRINGE O MODIFICA IN PEJUS LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL CIT?

Hay que distinguir los efectos:

- 1) Del punto de vista internacional: No desliga al E de sus obligaciones frente a la OIT.
- 2) Del punto de vista interno:
 - Según Plá y nuestra jurisprudencia es eficaz. La ratificación del convenio se hizo por una ley, por lo que el convenio en el plano interno tiene jerarquía de norma legal. Otra ley posterior que tenga la misma jerarquía normativa puede derogarla o modificarla.
 - Barbagelata sostiene la ineficacia de la ley posterior, basándose en el art. 19, inc.8 de la Constitución de la OIT. Según él la aprobación de esta norma representa para el derecho uruguayo la consagración de los 2 grandes criterios del Derecho Laboral de la conservación y el sobrepujamiento.
 - ◆ Conservación: de las condiciones más favorables. Implica la subsistencia, la no derogación por efecto de una norma posterior de igual o superior jerarquía, del régimen anteriormente establecido, en cuanto éste fuere más favorable para el trabajador.
 - ◆ Sobrepujamiento: autoriza a que no sólo los directamente interesados puedan estipular condiciones por encima del mínimo, sino que normas de inferior jerarquía fijen nuevos mínimos sobrepujando los de la superior.
 - ◆ El principio de conservación no sólo se aplica para el pasado sino para el futuro.
 - Plá no admite esta tesis porque lleva a consecuencias inadmisibles:
 - a) las normas laborales no pueden ser nunca modificadas para reducir la protección, ignorándose la limitación que en la regla de la condición más favorable marca la voluntad expresa del legislador;
 - b) la voluntad del legislador de una época tenga más autoridad que la del legislador de otra;
 - c) congelación legislativa;
 - d) no podría modificarse un CIT ni siquiera por un texto constitucional expreso y posterior.

REGIMEN DE CONTRALOR

A) Contralor mutuo

Cada uno de los miembros de la OIT debe presentar a al Oficina una memoria anual sobre las medidas que haya tomado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. También deben comunicarse a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores. Es el contralor que se ha desarrollado en forma más eficaz.

B) Contralor jurisdiccional

2 mecanismos:

- 1) La reclamación, arts. 24 y 25 de la Constitución
- 2) La queja, arts. 26 a 34

Ambas parten del supuesto de la responsabilidad “erga omnes” del E que ratifica un convenio: asume la responsabilidad de aplicarlo lealmente.

1) LA RECLAMACION

- ¿Quiénes pueden interponerla? Cualquier organización profesional de empleadores o de trabajadores, aunque no sea la más representativa. Pueden ser: a) organizaciones profesionales de E no miembros de la OIT; b) de carácter internacional; c) sin personería jurídica.
- ¿Cuándo puede interponerse? Cuando un E que ha ratificado un CIT no ha tomado las medidas satisfactorias para el cumplimiento del convenio que ha ratificado.
- ¿Qué trámite sigue? Por escrito ante la Oficina y se eleva al Consejo de Administración. Éste puede comunicarla al gobierno contra el cual se presenta la reclamación para que formule una declaración. Si el gobierno formula una declaración satisfactoria para el Consejo (que es el único competente), asunto concluido. Si no formula declaración o si no es satisfactoria, el Consejo puede decidir la publicación de todo lo actuado.

- ¿Cuál es la sanción? La publicación de la reclamación y la respuesta recibida. Es muy eficaz.

2) LA QUEJA

- ¿Quiénes pueden interponerla?
 - A) Un E que ha ratificado un convenio de cuya violación se trata
 - B) El Consejo de Administración
 - C) Un delegado de la Conferencia: debe plantear el asunto al Consejo de Administración para que éste inicie el procedimiento.
- ¿Cuándo puede interponerse? Cuando un E que ha ratificado un CIT no lo cumple satisfactoriamente.
- ¿Qué trámite sigue? Por escrito ante la Oficina y se eleva al Consejo de Administración, el cual debe integrarse con un delegado del gobierno interesado, si ya no forma parte de él. Éste puede comunicarla al gobierno contra el cual se presenta la queja para que formule una declaración. Si el gobierno formula una declaración satisfactoria para el Consejo, asunto concluido. Si no contesta o no la considera satisfactoria, el Consejo debe designar una Comisión de Encuesta. Ésta después de examinar la queja y requerir a cada E informaciones, redacta un informe. El Director General comunica el informe al Consejo de Administración y a los gobiernos involucrados en el litigio y procede a su publicación. Los gobiernos interesados en 3 meses deben participar al Director General si aceptan las recomendaciones, y si no las acepta, si desea someter el litigio a la Corte Internacional de Justicia. Ésta puede confirmar, modificar o anular las recomendaciones, siendo sus decisiones inapelables.

Material de lectura complementario

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los

esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

[ARRIBA]

La Conferencia Internacional del Trabajo

1. Recuerda:

(a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;

(b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

(a) a libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

(b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

(c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y

(d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:

(a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;

(b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y

(c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.

4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.

5. Subraya que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

SEMINARIO

NEGOCIACION COLECTIVA SUPRANACIONAL

CCSCS – FES – Sindicatos Mundiales
 Organizado por la Fundación Friederich Ebert, Argentina
 En colaboración con la OIT y el IMT
 Buenos Aires, 10 y 11 de diciembre de 2001

**La declaración de Principios de la OIT.
 Derechos laborales en el marco de los derechos humanos.**

Jorge Rosenbaum Rimolo¹

1. Antecedentes.

Durante los últimos tiempos, y muy especialmente a lo largo de la década de los años 90, surgió en el seno de la OIT una idea fuerza acerca de la necesidad (para algunos) o conveniencia (para otros), de consolidar ciertos principios y derechos fundamentales sobre el trabajo, como un producto institucional.

En realidad, dicha percepción involucraba algo más que un simple enunciado de principios y derechos, porque lo que se pretendía era dotar al organismo de instrumentos adicionales, o al menos de reforzar la vigencia de los mecanismos existentes para que políticamente resultaran más contundentes y sistemáticos, con el fin de impulsar una mayor efectividad en su cumplimiento y contralor en el nivel de los Estados miembros.

La experiencia positiva de actuación del Comité de Libertad Sindical en el campo de los derechos colectivos y de otros derechos humanos fundamentales conexos, constituyó una de las fuentes inspiradoras de la Declaración de 1998, concebida en términos conceptuales como una caja de resonancia para promover la observancia y salvaguarda de otros principios y derechos también considerados como fundamentales.

Las constataciones expuestas no significan que el proyecto haya recibido el apoyo de los actores que forman parte de la organización internacional desde una perspectiva coincidente, ni tampoco pretende olvidar que en el proceso para su consecución se plantearon numerosos cuestionamientos y se desarrollaron intensas negociaciones.

En definitiva ello se debió a que uno de los ejes principales de la justificación del acometimiento emprendido por la OIT gira en torno a la globalización, sus implicancias y sus consecuencias en el mundo del trabajo, tema éste que lejos de concitar unanimidades, polariza el debate contemporáneo enfrentando concepciones, ideologías y estrategias.

Así lo asentaba el anterior Director General, Michel Hansenne, al presentar la Memoria anual de 1997 en la 85^a. Conferencia Internacional del Trabajo, bajo el rótulo de “*La actividad Normativa de la OIT en la era de la Mundialización*”².

¹ Consultor de la OIT, Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

² Ver publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra,

Tomando como punto de partida el reconocimiento de la interdependencia existente entre la liberalización del comercio y los objetivos de la organización internacional, se planteaba como una aspiración de esta última colocar en paralelo al progreso social con el avance económico que la mundialización de la economía debería producir, en la medida que ese es su objetivo manifiesto.

Entendía el Director General que existen dos condiciones esenciales e indisociables para el logro de esta meta.

La primera supone el reconocimiento universal de ciertos derechos fundamentales que aseguren a los interlocutores del trabajo un acceso equitativo a tales beneficios económicos y que constituyan las “*reglas del juego*” de la mundialización en el ámbito social.

La segunda implica la creación de un marco institucional apropiado en el que se apoyen los esfuerzos nacionales para que ese resultado potencialmente beneficioso se materialice en términos de progreso social.

La propuesta pretende sintetizar el curso de los intentos por revitalizar la acción de la OIT (propulsada formalmente a partir de la Conferencia Internacional de 1994) y por reafirmar su papel en el desarrollo social, coincidiendo con el reconocimiento que se le otorgara en otros foros, como la Cumbre Mundial de Copenhague (1995), la Conferencia Ministerial de la OMC de Singapur (1996), la Cumbre del Grupo de los Siete sobre el empleo de Lille y los programas articulados por la OCDE.

2. La Declaración de Principios de la OIT de 1998 y su seguimiento.

La 86ª. Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, el 18 de junio de 1998.

La aprobación de una Declaración constituye un instrumento poco frecuente en la historia de la OIT ya que sólo reconoce dos antecedentes previos desde su creación en 1919: la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la organización internacional (de 1944) que forma parte de su Constitución y la Declaración relativa a la política de apartheid de la República Sudafricana (de 1964), derogada en 1995 al revertirse las condiciones que motivaron su adopción³.

En lo medular, la Declaración de 1998 reafirma los principios relativos a los derechos que son objeto de los convenios internacionales del trabajo y que reciben el rango de derechos fundamentales, de acuerdo con el reconocimiento que se les otorga dentro y fuera de la propia OIT.

1997.

³ Conf. Hilary KELLERSON, “La Declaración de la OIT de 1998 sobre principios y derechos fundamentales: Un reto para el futuro”, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 117, Núm. 2, Ginebra, 1998, nota 3, pág. 243.

Los mismos están sustentados en un generalizado consenso que emerge de la conciencia universal de nuestro tiempo y comprenden:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil;
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Por otra parte, la Declaración de 1998 se complementa con un Anexo que trata de su seguimiento y cuyo objetivo es facilitar vías materiales de promoción de los principios y derechos fundamentales y su efectividad.

En el mismo, la OIT primeramente involucra su acción a través de la cooperación técnica, el asesoramiento y la asistencia institucionales a los Estados Miembros, promoviendo la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales, asistiendo a los Estados que presentan carencias o dificultades para ratificar algunos convenios y practicar los principios relativos a los derechos fundamentales y ayudando a generar un entorno favorable de desarrollo económico y social. El seguimiento implica, como paso previo, la identificación de los ámbitos en los que la asistencia pueda resultar más útil respecto de los esfuerzos que deban efectuar los Estados.

Con este fin, la propia Declaración prevé que la OIT habrá de poner en juego los medios operativos y de funcionamiento y los recursos constitucionales y presupuestales de los que está dotada, movilizandolos recursos y apoyos externos y procurando alentar el respaldo de tales esfuerzos por otras organizaciones internacionales con las que ha establecido relaciones.

En segundo término, el Anexo dispone el empleo de los mecanismos de control previstos constitucionalmente (los que no son sustituidos), aunque procurando en este caso redoblar su eficacia específica a través de dos modalidades operativas.

Por una parte, se prevé un seguimiento anual respecto de los convenios fundamentales no ratificados en las cuatro áreas enunciadas en la Declaración, sustituyendo así la práctica cuatrienal que el Consejo de Administración comenzó a aplicar desde 1995.

Dicho seguimiento comprenderá la producción por los gobiernos de memorias anuales Sobre los cambios en su legislación o su práctica, las que deberán examinarse por el Consejo pudiendo éste designar un grupo de expertos en apoyo de la Oficina para identificar los puntos que merezcan en cada caso una discusión más detallada.

Por otra parte, se dispone la realización de un informe global bajo la responsabilidad del Director General, que persigue la optimización de resultados y que tratará sucesivamente cada año una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales

En el mismo se examinará la realidad y dinámica de cada categoría observada en el periodo cuatrienal anterior con una perspectiva general de la situación en todos los Estados, se evaluará la eficacia de la asistencia prestada por la organización y se establecerán prioridades para el periodo siguiente, elaborándose programas de acción en materia de cooperación técnica.

Se prevé que el informe global sea presentado a la Conferencia Internacional como un informe del Director General para la discusión tripartita en la forma que aquella lo establezca.

3. Presupuestos en los que asienta la Declaración y su seguimiento.

La Declaración se asienta sobre una serie de enunciados que constituyen su fundamentación intrínseca, los cuales surgen de la Constitución de la OIT, de la Declaración de Filadelfia y de convenios y recomendaciones que la misma reitera.

Entre aquellos postulados enunciados en los considerandos, se destacan:

- la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;
- el entendido de que el crecimiento económico también es esencial, pero no suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza;
- la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;
- la ratificación de que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales (como ocurre con los desempleados y los trabajadores migrantes), promoviendo políticas eficaces para la creación de empleos;
- el apoyo y reconocimiento que la OIT recibe como organización internacional con mandato constitucional y órgano competente para establecer normas internacionales del trabajo y ocuparse de ellas;
- el reconocimiento universal de la misma en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo.

Asimismo, en la Declaración de principios expresamente se hace referencia al marco de creciente interdependencia económica y a la estrategia globalizada de desarrollo económico y social, sentando el criterio de que las políticas encaminadas al efecto deben reforzarse mutuamente para lograr un desarrollo sostenible de amplia base.

Por todo ello, la OIT entiende indispensable movilizar hoy más que nunca, sus medios de su acción normativa, cooperación técnica e investigación en los ámbitos de su competencia, con especial acento en los referidos al empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo.

Los objetivos sobre los que se plantean las tensiones entre progreso social y crecimiento económico sólo serán superables si se asegura a los propios interesados las posibilidades de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido y a desarrollar su potencial humano.

Estos constituyen, en esencia, los presupuestos acordados que posibilitaron arribar a una convergencia de voluntades de las partes representadas en la estructura tripartita de la Conferencia Internacional, postulándose a través de la Declaración la permanencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la promoción de su aplicación universal.

Sin embargo, resultarían incompletas las consideraciones planteadas si se omite una referencia al menos a otro presupuesto, que asume un carácter sustancial e implícito y que, sin lugar a dudas, influyó en la adopción del instrumento.

Nos referimos al temor de que los procesos de globalización y competencia internacional - que objetivamente resultan asimétricos e inequitativos - provoquen distorsiones en el sistema comercial multilateral y de liberalización que propugna la nueva economía mundial, como consecuencia de la generación de desigualdades, la adopción de medidas proteccionistas y la práctica del “*dumping social*”⁴. Estas realidades pueden alentar, incluso, el repliegue proteccionista a través de procesos de agrupamiento entre países con realidades económicas y sociales relativamente homogéneas y autónomas, como lo señalara la comentada Memoria del anterior Director General de la OIT.

El interés de los Estados con niveles altamente desarrollados y el de muchas naciones en vías de crecimiento, es el de evitar a toda costa la aparición de aquellos fenómenos obstruccionistas para la competencia y el libre mercado, lo que constituye un obstáculo a la colocación de sus productos, un freno a su desarrollo productivo y un aliciente a la deslocalización de la inversión de capitales.

Frente a la imposibilidad de obtener una uniformización en los niveles de protección social con alcance mundial, existe un interés manifiesto para desalentar los efectos que derivan del sostenimiento de regímenes de trabajo infrahumano (modalidades de trabajo forzoso, explotación de mano de obra infantil, discriminación en el empleo y la ocupación de los trabajadores).

En definitiva, la postura que impulsó a muchos Miembros de la OIT a apoyar la Declaración de Principios referidos a los derechos fundamentales, recoge los postulados del Preámbulo de la Constitución de la organización internacional, cuando propugna eliminar los *obstáculos a los esfuerzos de otras naciones que desean mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países* (1919) y combatir la producción de bienes y servicios a costos muy inferiores, lo que afecta su competitividad.

Esta observación no pretende desmerecer las finalidades loables que resaltan la tutela de la dignidad humana evitando la explotación económica del trabajador como un objetivo permanente del derecho internacional del trabajo. Ello ha sido así desde sus mismos orígenes y lo comprueba el enunciado por el que se reconoce que *el trabajo no es una mercancía*.

⁴ Cabe acotar que existe una referencia explícita en la Declaración subrayando que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas (art. 4).

Resultaría innegable - e irrespetuoso- olvidar que en su evolución progresiva, el Derecho del Trabajo “...consagra derechos del trabajador, elevándolos a la categoría de derechos humanos, como forma de valorizar al máximo y por encima de todo valor de cambio a la persona humana, en el caso, la persona del trabajador”⁵.

La Declaración de la OIT de 1998 se inscribe en esa tendencia histórica que ha identificado en forma tangible la separación entre un “derecho de las cosas” (derecho de propiedad) y un “derecho de las relaciones humanas” (derecho del trabajo)⁶, profundizando el “homocentrismo” como un valor inherente al *sustratum* de la orientación que ha encaminado la acción normativa de la OIT.

4. Alcances de la Declaración de Principios.

Podría observarse que desde el punto de vista estrictamente formal, la Declaración no constituye un instrumento jurídico que imponga nuevas obligaciones a los Estados Miembros de la OIT, aunque se trata de un tema discutible en el plano de la doctrina⁷.

Sin perjuicio y al margen del interés que puede despertar este debate, corresponde señalar que en el caso de la Declaración de 1998, debe entenderse que se consolidan los principios y derechos fundamentales por ella enunciados, aún respecto de aquellos países que no hayan ratificado alguno o ninguno de los convenios internacionales que consagran normativamente los principios y derechos específicos a los que se refiere.

Como se recuerda en el texto de la Declaración, desde el momento de su incorporación a la OIT los Miembros aceptaron los principios y derechos enunciados en la Carta y en la Declaración de Filadelfia y se comprometieron a efectuar los esfuerzos atinentes al logro de los objetivos de la organización internacional, en la medida de sus posibilidades y condiciones concretas.

⁵ Oscar Ermida Uriarte, “Derechos laborales y comercio internacional”, Ponencia publicada en los Anales del V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, setiembre de 2001.

⁶ Conf. refiere Héctor-Hugo Barbagelata, Derecho del Trabajo, T.I, vol. 1, Montevideo, 1995, 2ª. Edición, F.C.U., pág. 99

⁷ Con relación a las vías de incorporación o imposición de las normas internacionales al Derecho interno, Oscar Ermida Uriarte ha señalado tres alternativas: a) se incorporan por el procedimiento de la ratificación; b) lo integran “ab initio” por remisión constitucional (en aquellos sistemas que aceptan un bloque de constitucionalidad conformado por las normas constitucionales directas y aquellas a las cuales la Constitución se remite directa o indirectamente, expresa o tácitamente); c) se imponen como “jus cogens” imperativo, de orden público internacional. La eficacia, por otra parte, dependería de la naturaleza del instrumento (fuente) internacional y del tipo de cláusula (autoejecutable o programática). De ese modo una Declaración como la que se comenta, podría llegar a resultar exigible, aun cuando no suponga una ratificación expresa -tal como ocurre respecto de los convenios internacionales - por remisión constitucional o por prevalencia del derecho internacional (arts. 26 y 27 de la Convención de Viena) y/o por aplicación del “jus cogens” (“Aplicación judicial de normas constitucionales e internacionales”, Conferencia dictada en las XIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, La Paloma, 24 de noviembre de 2001 (inédito).

En virtud de que aquellos principios y derechos fueron consagrados en convenios específicos (p. ej., los convenios internacionales núms. 87, 98, 29, 105, 138, 100 y 111), que incorporan un elenco de derechos y obligaciones, y que esos instrumentos han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la organización, por el sólo hecho de pertenecer a la misma, los Miembros deben asumir el compromiso de respetar, promover y hacer efectivos los principios relativos a los derechos fundamentales de la Declaración (libertad de asociación y sindical, reconocimiento de la negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación). Además, tal como se señala en la Declaración, los Miembros deben cumplir esta obligación de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT.

Esto supone una suerte de “*autonomización*” de la eficacia de un conjunto de principios sobre derechos fundamentales regulados por convenios internacionales específicos, respecto del acto formal de su ratificación a nivel nacional.

Como lo ha señalado Ermida Uriarte, es posible hacer ingresar este instrumento al elenco de grandes pactos y declaraciones de derechos humanos que consolidan el contenido del derecho universal de los derechos humanos⁸

5. Apreciaciones valorativas.

La adopción de la Declaración de 1998 plantea nuevos e importantes desafíos de signo positivo, tanto para la OIT, como para los Estados Miembros y los principales actores del mundo del trabajo (gobiernos, trabajadores y sus organizaciones y empleadores y sus organizaciones).

No obstante este reconocimiento, las visiones valorativas parecen dividirse.

Muchas opiniones proclaman el *carácter amplificador* de la Declaración; en efecto, el hecho de que tripartitamente los actores aceptaran enfrentar la difícil realidad del contexto por el que atraviesan las relaciones laborales contemporáneas, logrando aprobar por consenso un instrumento que enuncia principios relativos a los derechos fundamentales del trabajo, que resulta vinculante respecto de todos los Estados Miembros aun cuando no hayan ratificado los convenios internacionales específicos sobre las materias abarcadas y que orienta las acciones normativas y los recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestales de la OIT hacia un adecuado seguimiento de la realidad con el fin de promover acciones concretas de promoción y aplicación de esos principios y derechos, constituye un acontecimiento significativo.

Frente a ello, otras voces optan por considerar que asistimos a una *actitud reduccionista* en el derrotero de la OIT, capaz de poner en peligro no sólo el logro de nuevos avances en las condiciones de trabajo, empleo y salarios, relaciones colectivas y prestaciones de seguridad social, sino algo más grave, contribuyendo a un posible descaecimiento de las propias conquistas sociales obtenidas en más de ochenta años de existencia del foro internacional.

⁸ “Derechos laborales...”, cit.

Constituirían síntomas de esta tesitura la creciente disminución en el número de ratificaciones de convenios internacionales⁹ y la fisura que en el seno de la OIT se produjera a fines de la década de los años 90 con la incorporación de una corriente importante en el sector empleador (y, en menor medida, en algunos gobiernos) que reivindica la necesidad de revisar los convenios aprobados, flexibilizando o desregulando la normativa internacional vigente. En definitiva, la Declaración podría llegar a suponer la existencia de cuatro áreas temáticas fundamentales, sobre las cuales debería concentrarse la futura actividad normativa de la OIT, dejando librados los demás temas (considerados no esenciales o fundamentales) a las acciones y regulaciones nacionales o, lo que sería peor aún, al libre juego de los actores sociales en el plano colectivo e individual de las relaciones de trabajo.

Sólo el futuro habrá de develar el acierto o desacierto de los vaticinios que plantean las posturas descritas. Mientras tanto, deseamos apostar a que la Declaración constituya no sólo un crisol de meras aspiraciones de promoción de los principios de los derechos fundamentales del trabajo, sino que por la vía proactiva de la OIT, del apoyo de otras organizaciones internacionales interesadas, de los gobiernos, de los interlocutores sociales en el mundo del trabajo y de otros actores de la sociedad civil, se materialicen resultados concretos encaminados al logro de los fines de sus enunciados fundamentales: el *progreso social*, la *equidad* y la *eliminación de la pobreza*.



⁹ Michel Hansenne lo atribuía a una reticencia a suscribir obligaciones internacionales a largo plazo como consecuencia de las nuevas circunstancias del contexto económico ("La actividad normativa...", cit., pág. 4)