

Diálogo entre OIT y Coordinadores Residentes de ONU sobre trabajo decente y crecimiento económico en el contexto del futuro del trabajo en América Latina y el Caribe

17 - 18 DE SEPTIEMBRE 2019

Sesión 1: Normas Internacionales del Trabajo, Diálogo Social y Tripartismo

Coordinador: Humberto Villasmil, Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales, Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Modera: Claudia Coenjaerts, Directora, Equipo de Trabajo Decente y Oficina de la OIT para el Caribe

Panel 1: Tripartismo y dialogo social

Gerardina González-Marroquín, Directora, Oficina de Países de la OIT para México y Cuba; Mireia Villar Forner, Coordinadora Residente, Uruguay; Deborah France-Massin, Directora ACT/EMP, OIT Ginebra; María Helena Andre, Directora ACTRAV, OIT Ginebra.

Panel 2: Normas Internacionales del Trabajo

Corinne Vargha, Directora NORMES, OIT Ginebra; Humberto Villasmil, Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales, Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; Mireia Villar Forner, Coordinadora Residente, Uruguay; Deborah France-Massin, Directora ACT/EMP, OIT Ginebra; María Helena Andre, Directora ACTRAV, OIT Ginebra.

i. La OIT y su mandato: las normas internacionales del trabajo

La OIT es la única agencia del sistema con una estructura tripartita y con un mandato normativo que le permite adoptar Normas Internacionales del Trabajo que habiendo sido ratificadas se incorporan al derecho interno de los Estados Miembros. A partir de ello opera un sistema de control de aplicación que actúa conforme a la Constitución de la OIT. En este marco, los Estados Miembros se obligan a informar sobre las medidas que hayan adoptado para poner en ejecución los Convenios a los cuales se hayan adherido.

Del Preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919, se desprende que tres ideas nucleares determinaron la creación de la OIT: la primera, que la I Guerra Mundial, a cuyo término nació la Organización, tuvo entre sus motivos las injustas condiciones de trabajo en muchas regiones del mundo; la segunda, que de no atenderse a las condiciones de trabajo en un marco de justicia social, se pondría de nuevo en riesgo la paz universal y, la tercera, que si alguna nación no adoptare condiciones de trabajo realmente humanas, se arriesgaría que otras naciones lo hicieran, en desmedro de la situación de los trabajadores en otros países.

Por su parte, la Declaración de Filadelfia de 1944, que se incorporó a la Constitución de la OIT en 1946 fue “la primera expresión de la voluntad de edificar, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo orden internacional que no estuviera fundado en la fuerza, sino en el derecho y la justicia”¹.

1 Ibidem, p.11.

En 1999, el Director General de la OIT lanzó el *paradigma del trabajo decente* que promueve “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”².

Este paradigma fue recogido por la Declaración de 2008 sobre justicia social para una globalización equitativa: “En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales (...)”³.

Por último, resulta fundamental recordar que en el marco de la Declaración del Centenario de la OIT, adoptada en junio de 2019, los mandantes de la Organización han reafirmado el carácter central del mandato normativo de la OIT. Al respecto en su Parte IV se indica que:

“A. La elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT. Para ello, la Organización debe tener y promover un corpus de normas internacionales del trabajo sólido, claramente definido y actualizado y seguir aumentando la transparencia. Las normas internacionales del trabajo también deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles, y estar sujetas a un control reconocido y efectivo. La OIT prestará asistencia a sus Miembros en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas.

B. Todos los Miembros deberían trabajar en pro de la ratificación y la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT y considerar periódicamente, en consulta con las 7 organizaciones de empleadores y de trabajadores, la ratificación de otras normas de la OIT.

C. Corresponde a la OIT reforzar la capacidad de sus mandantes tripartitos para: i) promover el desarrollo de organizaciones de interlocutores sociales que sean fuertes y representativas; ii) participar en todos los procesos pertinentes, inclusive con las instituciones, programas y políticas del mercado de trabajo, dentro y fuera de sus fronteras, y iii) abordar todos los principios y derechos fundamentales del trabajo, a todos los niveles, según proceda, mediante mecanismos de diálogo social consolidados, influyentes e inclusivos, con la convicción de que esa representación y ese diálogo contribuyen a la cohesión global de las sociedades y son asuntos de interés público, y que resultan cruciales para una economía que sea productiva y eficiente.”

ii. La importancia de las Normas Internacionales del Trabajo en la Agenda 2030

En ocasión de la aprobación de la Agenda 2030, los líderes del mundo declararon que «[al implementar la agenda], reafirmamos nuestra adhesión al derecho internacional y ponemos de relieve que la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional». De hecho, la Agenda 2030 «tiene un sólido carácter normativo y establece una senda verdaderamente centrada en los derechos humanos para el desarrollo sostenible (...) que pone de relieve el papel central que corresponde a las normas internacionales del trabajo en su concreción».⁴

Cabe recordar que desde 1919 a la fecha la OIT adoptaron 190 Convenios, 206 Recomendaciones y 6 Protocolos. Se destacan entre ellos *los Convenios Fundamentales y los Convenios de gobernanza*.

2 Memoria del Director General ante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999. Negrillas y cursivas nuestras.

3 Declaración de 2008 sobre justicia social para una globalización equitativa.

4 Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030; Memoria del Director General*. Ginebra: 2016.

Los primeros fueron reconocidos así por los mandantes en la Declaración de 1998 relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo, y también *han sido reconocidos como fundamentales más allá de la Organización, entre otros por el sistema de Naciones Unidas*. Los segundos fueron considerados por la Declaración de 2008 sobre justicia social para una globalización equitativa como *normas que revisten la mayor importancia en relación con la gobernanza*.

Además del compromiso explícito con los derechos humanos, el preámbulo de la Constitución, la declaración del Centenario, los objetivos y las metas de la Agenda 2030 contienen muchas referencias a los derechos humanos. Entre estas metas, hay dos de particular importancia para el ámbito laboral: la meta 8.8 de los ODS, que prevé «proteger los derechos laborales de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios», y la meta 16.3, que prevé «promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos».

Las normas internacionales del trabajo son debatidas, redactadas y adoptadas a través de un procedimiento tripartito en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo en el que intervienen los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y los empleadores, lo que asegura para estas normas un amplio respaldo de los interlocutores sociales, es decir, de los actores clave de la economía. Asimismo, los empleadores y trabajadores tienen un papel activo en el funcionamiento del sistema de control de la OIT, y por ende en la aplicación de las normas.

Las normas internacionales del trabajo se pueden utilizar para una serie de fines como:

- 1) modelos para la legislación laboral nacional
- 2) fuentes de legislación internacional aplicadas a escala nacional
- 3) directrices para la política social
- 4) base legislativa o política para otras áreas

A fin de promover las normas, aplicarlas e incorporarlas a la legislación nacional, la OIT ha hecho alianzas con numerosas organizaciones internacionales en las áreas de [trabajo infantil](#) y [trabajo forzoso](#) (Alianza 8.7), [la igualdad de remuneración \(EPIC\)](#) y [protección social \(SPF-I\)](#), entre otros. Dichas alianzas facultan a la Oficina para promover ciertas normas, en colaboración con organismos que persiguen objetivos similares y prestan su apoyo, por ejemplo, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Eso corresponde a uno de los objetivos del nuevo Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible de articular claramente la respuesta colectiva de las Naciones Unidas para ayudar a los países a abordar las prioridades nacionales y las lagunas en su camino hacia el cumplimiento de los ODS.

Las normas internacionales del trabajo y el análisis de su cumplimiento en el marco del sistema de supervisión de la OIT permiten, sin duda, tener una visión del panorama laboral nacional, ayudan a determinar “quien se queda atrás,” y pueden resultar una fuente interesante para la elaboración del “Common Country Analysis” (CCA).

Los indicadores que medirán el ODS 8 están desde luego vinculados al cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo, lo que pone en valor el rol que está asignado a este respecto al sistema de control de la OIT y sus respectivos órganos.

— iii. La ratificación de instrumentos normativos de la OIT en la región de las Américas

Cabe resaltar que a la fecha 1712 ratificaciones de Convenios de la OIT se han dado en los países de las Américas (*Vid.* Gráfico No. 1).

Considerando a los países por separado, las ratificaciones promedio de Convenios OIT en las Américas alcanzan a 48.8, número considerablemente más alto que en las regiones de África (33.67), Asia (21.26) y los Estados Árabes (26.27) y solamente superado por los países europeos (68.19) (*Vid.* Gráfico 2).

La ratificación de Convenios Fundamentales en la región es virtualmente universal. Recientemente México ratificó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) en 2018 y el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138) en 2015. Resta que Brasil finalmente ratifique el Convenio 87 (*Vid.* Gráfico 3).

Gráfico 1⁵. Américas. Ratificaciones

País	Conv. Fundamentales	Conv. de gobernanza (prioritarios)	Conv. Técnicos	Total
Antigua y Barbuda	8	3	18	29
Argentina	8	3	70	81
Bahamas	8	2	25	35
Barbados	8	3	29	40
Belice	8	2	40	50
Bolivia, Estado Plurinacional de	8	3	39	50
Brasil	7	3	87	97
Canadá	8	3	26	37
Chile	8	2	53	63
Colombia	8	3	50	61
Costa Rica	8	4	40	52
Cuba	8	2	80	90
Dominica	8	2	16	26
Dominicana, República	8	3	29	40
Ecuador	8	3	50	61
El Salvador	8	4	18	30
Estados Unidos	2	1	11	14
Granada	8	2	24	34
Guatemala	8	4	62	74
Guyana	8	3	36	47
Haití	8	1	16	25
Honduras	8	3	15	26
Jamaica	8	3	20	31
México	8	1	71	80
Nicaragua	8	2	52	62
Panamá	8	3	67	78
Paraguay	8	2	29	39
Perú	8	3	65	76

5 Fuente: NORMLEX. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:10015:4901036604670:::P10015_DISPLAY_BY:3

País	Conv. Fundamentales	Conv. de gobernanza (prioritarios)	Conv. Técnicos	Total
Saint Kitts y Nevis	8	1	1	10
San Vicente y las Granadinas	8	4	15	27
Santa Lucía	7	0	21	28
Suriname	8	3	22	33
Trinidad y Tabago	8	3	11	22
Uruguay	8	4	98	110
Venezuela, República Bolivariana de	8	3	43	54
Total				1712

Gráfico 2. Promedio de ratificaciones por país en cada región

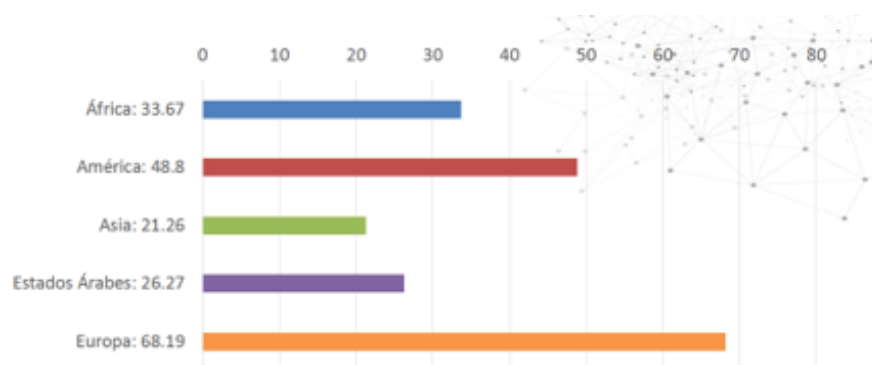


Gráfico 3. Ratificaciones de Convenios fundamentales por región

País	Casos de Libertad Sindical		Trabajo forzoso		Discriminación		Trabajo Infantil	
	C087	C098	C029	C105	C100	C111	C138	C182
Total: 187	155	167	178	175	173	175	172	186
África (54)	49	54	54	54	52	54	52	54
América (35)	33	34	34	35	34	34	33	35
Asia y el Pacífico (35)	18	22	28	24	29	26	25	35
Estados árabes (11)	4	6	11	11	7	10	11	11
Europa (51)	51	51	51	51	51	51	51	51

6 Fuente: NORMLEX. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:10011:::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:3,F

■ iv. La incidencia del sistema de control de aplicación de las normas internacionales del trabajo en la región de las Américas: casos de progreso y asistencia técnica de la Oficina

Las normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema de control que contribuye a acompañar a los Estados en la aplicación de los convenios que ratifican. El control de las Normas previsto en la Constitución de la OIT se lleva a cabo por medio de : 1) un control *periódico y regular* que incumbe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo; y 2) los *procedimientos especiales* que incluyen la posibilidad de presentar reclamaciones o quejas con respecto a la aplicación de convenios ratificados. Es importante destacar también el procedimiento especial en materia de libertad sindical que lleva a cabo el Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración de la OIT. El CLS examina las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical, hubiese o no ratificado el país en cuestión los convenios pertinentes. Para mayor información ver la página web del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo:

<https://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm>

La labor de los órganos de control de la OIT ha tenido un gran impacto en la región. Cabe resaltar la incidencia de sus recomendaciones y observaciones en la elaboración de Códigos de trabajo y otros textos legislativos. El uso de las Normas Internacionales del Trabajo y las observaciones de los órganos de control tienen una influencia importante en muchas sentencias de los tribunales laborales e incluso constitucionales de la región. Tampoco debe olvidarse el papel fundamental que la labor de los órganos de control ha tenido para garantizar el estado de derecho y el reforzamiento de la democracia en varios países de las Américas (en materia de impacto del trabajo de los órganos de control, ver las publicaciones específicas del Departamento de Normas al respecto).

Debe observarse que, de manera general, los Gobiernos de la región cumplen con sus obligaciones constitucionales en materia de envío de informaciones a los órganos de control regular, así como en comunicar las respuestas que se les solicitan en el marco de los procedimientos especiales. La región cuenta también, con organizaciones de trabajadores y de empleadores que activamente participan en los procedimientos.

Por último es importante señalar que en muchas ocasiones, la labor de los órganos de control se ve acompañada de la asistencia técnica prestada por las Oficina Internacional del Trabajo. Esta se ha dado por medio de la elaboración de comentarios técnicos a proyectos legislativos, capacitación a los mandantes, facilitación del diálogo etc.

■ v. Iniciativas promovidas por la OIT en favor de fortalecer la prevención y resolución de conflictos laborales a nivel nacional

Desde hace varios años, la OIT ha venido promoviendo en América Latina mecanismos tripartitos nacionales para la prevención y resolución de conflictos relativos a las normas internacionales del trabajo. Los órganos de control de la OIT han tomado nota de la utilización de estos mecanismos y han apoyado su utilización, alentando a la Oficina a seguir promoviendo su adecuado desarrollo. Estos mecanismos han resultado muy útiles para prevenir y resolver un gran número de controversias en el ámbito de la libertad de sindical y, en ocasiones, han servido de marco para la celebración de convenios colectivos. Se han establecido varias comisiones con características diferentes en varios países. Colombia, Panamá, República dominicana, Guatemala, Honduras, Paraguay y Argentina. La Oficina presta asistencia técnica a los mandantes en este contexto, cuando ella se estima necesaria.

Asimismo, cabe resaltar que en el marco de la iniciativa sobre las Normas ,el Consejo de Administración de la OIT en su 334.a reunión (noviembre de 2018) adoptó una serie de medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución (documentos GB.332/INS/5 (Rev.), GB.334/INS/5 y GB.334/INS/5, párrafo 21, en su versión enmendada por el Consejo de Administración)⁷. Dichas medidas prevén la adopción de disposiciones destinadas a permitir un ***procedimiento de conciliación voluntaria opcional o la aplicación de otras medidas en el plano nacional***, lo que conllevaría a la suspensión temporal -por un período máximo de seis meses- del examen de fondo de la reclamación por el Comité ad hoc que designaría el Consejo de Administración. Se trata desde luego de un procedimiento voluntario que requiere del acuerdo de los postulantes y del gobierno, que de no asumirse, implicará que los casos se sigan ventilando como hasta ahora con la consecuencia que se destacó.

7 Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_646919.pdf