



Las Normas Internacionales del Trabajo y el sistema de control de la OIT: elementos para un diálogo superador de las crisis en América Latina

por Horacio Guido

El año del centenario de la OIT – el legado de instrumentos normativos para la posteridad

La historia recordará que en 2019 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) conmemoró sus cien años de existencia. Los Delegados de los Gobiernos, del sector trabajador y del sector empleador, acompañados de miembros del Poder Judicial, del Poder Legislativo, académicos, políticos del más alto nivel y funcionarios de la Organización fueron parte, con orgullo y pasión, de los festejos del centenario de la OIT, con su punto culmine en el mes de junio en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). En el marco de la CIT, los mandantes de la Organización resaltaron la importancia del evento con la adopción la Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del Trabajo. Entre otros, el mensaje sobre la importancia de las normas y del sistema de control de la OIT han quedado reflejado en la Parte IV, A, cuando declara que “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.” Esta Declaración, sin dudas, está en consonancia con la Iniciativa sobre las normas (una de las siete iniciativas del centenario <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--es/index.htm>), cuya finalidad es: mejorar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas, y consolidar el consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido.

Los mandantes tripartitos decidieron también, en el año del centenario, dotar a la Organización de dos nuevos instrumentos normativos sobre temas de importancia trascendental para el mundo del trabajo. El Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (190) y la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (206). Varios eventos, reuniones, publicaciones, conferencias y congresos en todos los continentes dieron lustre al centenario y subrayaron la vigencia del mandato de la OIT. Antes de que finalice el año calendario, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se ha unido a los actos conmemoración con la organización de una mesa redonda con la participación de destacados oradores.

Los países de América Latina, a través de sus representantes, han participado activamente en los eventos del centenario y han mostrado un particular interés en los temas vinculados con las normas. Ya sea en las discusiones en el Consejo de Administración en relación con la iniciativa sobre las normas o en la CIT en el marco de las discusiones sobre la adopción de los nuevos instrumentos normativos, los representantes de América Latina han hecho oír sus voces, presentado propuestas y han colaborado y participado en todos los debates. No es extraño, ya que los Estados Miembros de

esta región han ratificado un número muy importante de Convenios y las organizaciones de trabajadores y de empleadores dan muestra de un conocimiento detallado y un uso sistemático del sistema de control normativo.

2019 el año del malestar social en América Latina

Ahora bien, la historia también recordará que en 2019 una ola de malestar social se hizo presente en América Latina y en particular en varios países de América del Sur (por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, en Chile, en Colombia, en Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela). El malestar social irrumpió con reclamos puntuales, en algunas ocasiones vinculados con medidas que adoptaron los gobiernos que impactaban en la economía de las personas, y las marchas masivas de protesta fueron multitudinarias. En muchos casos existieron hechos de violencia, que dieron lugar a pérdidas de vidas, heridos y destrucciones de bienes. Cabe preguntarse en este momento si los órganos de control de la OIT no venían dando muestras en sus informes sobre la situación en la región. Los numerosos casos ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración provenientes de la región, las observaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores comunicadas a la CEACR señalando la falta de diálogo para la correcta aplicación de los Convenios ratificados, así como la presentación de quejas en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la OIT (una de ellas dio lugar a la conformación de una comisión de encuesta; la comisión de encuesta es el procedimiento de investigación de más alto nivel de la Organización. En 2019, una comisión de encuesta analizó la aplicación de los convenios núms. 26, 87 y 144 por parte de la República Bolivariana de Venezuela y presentó un informe al respecto https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3255837,es:NO) podrían dar una muestra evidente de ello.

¿Si ello fuera así, ante esta ola de protesta social en la región, donde miles de personas no se sienten escuchadas, por qué no se utilizaron los canales habituales para reclamar ante la OIT? Seguramente los analistas políticos y sociales lleven a cabo un estudio para responder a esta pregunta, pero no descartaría explorar algunas pistas: la diversidad de actores que no responden a los tradicionales en la OIT; la falta del conocimiento adecuado para interponer las denuncias, quejas y observaciones ante los órganos de control de la OIT; las urgencias que tienen las nuevas generaciones que no se ven respondidas por los plazos de los procedimientos del sistema de control.

Las normas internacionales del trabajo (NIT) y el sistema de control como elementos de un diálogo superador de la crisis

Las NIT cubren numerosos temas del mundo del trabajo. Su plena aplicación sería de gran ayuda para dar respuesta a muchos de los conflictos que se suscitan. Las recomendaciones y las observaciones de los órganos de control (el Comité de Libertad Sindical, la CEACR, los comités tripartitos ad hoc que examinan las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT y las comisiones de encuesta) guían a los mandantes en el cumplimiento de los Convenios. Las jurisdicciones nacionales de muchos países de América Latina tienen en cuenta en sus sentencias las NIT y las recomendaciones de los órganos de control. Al respecto, son numerosos los ejemplos de altas Cortes (por ejemplo, el Tribunal Superior del Trabajo de Brasil, la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, etc) y de tribunales de segunda y primera instancia, pero me parece oportuno mencionar una sentencia de junio de 2019 de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala I, del Poder Judicial de la Nación Argentina en la que se hace referencia al Convenio núm. 190 mencionado en párrafos anteriores. Aunque el Convenio no ha sido aún ratificado por el Estado Argentino, las magistradas subrayan el vínculo del mismo con los Convenios de la OIT (100 y 111) que tienen por objetivo luchar contra discriminación y resaltan del nuevo instrumento “*la importancia de una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para prevenir la violencia y el acoso*”. Pero los procedimientos de control de la OIT tienen sus plazos y en algunas ocasiones las urgencias y las soluciones concretas y rápidas ameritan una atención especial.

En este contexto y ante la necesidad de suministrar asistencia rápida en lo que hace al respeto de las NIT, desde hace unos años la OIT viene promoviendo en América Latina mecanismos tripartitos nacionales para la prevención y resolución de conflictos relativos a las normas internacionales del trabajo, especialmente en lo que se refiere a la libertad sindical y a la negociación colectiva. 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. En Colombia se constituyó la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT, que a la fecha ha resuelto un número muy elevado de casos y ha permitido concluir convenios colectivos en esa instancia. En Panamá se establecieron dos comisiones: una de tratamiento de quejas en materia de libertad sindical y otra de adecuación legislativa a los Convenios de la OIT ratificados. En República Dominicana, en Guatemala y en Honduras también se han establecido mesas de diálogo con el objetivo de prevenir y resolver conflictos en materia de NIT. Cabe resaltar que en 2019 se constituyó en Argentina la Comisión de Diálogo Social para el futuro del Trabajo. De composición tripartita, examina casos concretos y prevé abordar temas vinculados con la NIT y tratar las observaciones de la CEACR.

En el mismo sentido, en el marco de la iniciativa sobre las normas, el Consejo de Administración aprobó en octubre de 2018, varias medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. Entre ellas 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 la suspensión temporal, por un período máximo de seis meses, del examen del fondo de la reclamación por el comité *ad hoc*. Dicha suspensión está sujeta al acuerdo de la parte querellante y del gobierno. https://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB334/ins/WCMS_648889/lang--es/index.htm. Estas facilidades han comenzado a utilizarse y se observan desarrollos positivos (por ejemplo, en octubre de 2019, el Consejo de Administración tomó nota del retiro de una reclamación presentada contra el Gobierno de Uruguay alegando el incumplimiento del Convenio 137, luego de que el conflicto se resolviera a nivel nacional https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_721147.pdf).

Por último, las misiones de asistencia técnica de la Oficina en seguimiento a las recomendaciones de los órganos de control, son también de utilidad para ayudar a los mandantes tripartitos para establecer prioridades y diagramar hojas de ruta con plazos específicos para el cumplimiento de las NIT.

Resulta urgente dar respuesta a los conflictos sociales suscitados en América Latina. Los diálogos existentes necesitan elementos que permitan superar las crisis. Es necesario un diálogo con contenido. Las NIT, las recomendaciones de los órganos de control y la asistencia técnica que pueda suministrar la OIT, pueden sin duda coadyuvar como elementos superadores de los conflictos.

Horacio Guido

Jefe del Servicio de Aplicación de Normas Internacionales OIT

* Se señala que las consideraciones contenidas en la presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento del autor y no tienen en ningún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.