

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSÉ ANTONIO CORO GARCÍA

Previa a Conferirse el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Octubre de 1998

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

04
T(3530)

e.4

**JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III:	Lic. William René Méndez
VOCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
VOCAL V:	Br. José Francisco Peláez Córdón
SECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

28/7/98

Cesar Landelino Franco López

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4596



2268-98

Guatemala, junio 1 de 1998.

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

28 JUL 1998

RECIBIDO
Horas: 12:20
Oficial: [Signature]

Respetable Señor Decano:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Decanatura, con fecha veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho, en el que se dispone nombrar al suscrito como consejero de tesis del Bachiller JOSÉ ANTONIO CORO GARCIA, informo:

El postulante presentó el tema de investigación " LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO", el cual fue objeto del siguiente análisis por el suscrito:

El trabajo en mención, fue presentado por el Bachiller Coro Garcia, conforme los requisitos de forma y de fondo que establece el reglamento.

La monografía en cuestión, desarrolla una temática de singular trascendencia en el Derecho Internacional del Trabajo, pues expone el sustentante, todo lo relacionado a la estructura de la Organización Internacional del Trabajo, procediendo posteriormente a hacer una descripción del proceso que conlleva a la creación de las normas

Cesar Landelino Franco López

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 4596



internacionales del trabajo, contenidas tanto en los Convenios, como en las Recomendaciones Internacionales del Trabajo, destacando especialmente la ilustración que dentro del trabajo de tesis se hace en relación al procedimiento para presentar reclamaciones y quejas ante la Organización Internacional del Trabajo, por violaciones que se puedan producir a las normas derivadas especialmente de los Convenios, desconocidos hasta hoy en Guatemala, y que en el caso particular de este país, son parte del derecho interno y además se inobservan constantemente por los patronos, e incluso por los mismos jueces de trabajo que en muy raras veces hacen aplicación de las mismas.

En conclusión, considero que el trabajo presentado por el Bachiller Conro García, resulta novedoso, innovador y además de mucha importancia para los trabajadores y para todos los estudiosos del Derecho del Trabajo en Guatemala, que sin duda podrán encontrar en el mismo una valiosa fuente de consulta, razones todas las anteriormente expresadas, por las que estimo procedente que el presente trabajo de tesis deba continuar su trámite para los efectos de su revisión, y en consecuencia me permito RENDIR DICTAMEN FAVORABLE, suscribiéndome del señor Decano, con mis muestras de consideración.

Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
Guatemala, veintinueve de julio de mil novecientos noventa y
ocho.

Atentamente, pase al LIC. GUSTAVO BORILLA que proceda a
Revisar el trabajo de Tesis del Bachiller JOSE ANTONIO CORO
GARCIA y en su oportunidad emita el dictamen
correspondiente.

alhj.



SECRETARIA

Lic. D. Gustavo Bonilla

Abogado y Notario



16/9/98
JFB

Guatemala, 2 de Septiembre de 1998.

Licenciado:
José Francisco de Mata Vela.
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

16 SET. 1998

RECIBIDO

Horas: _____

Oficial: _____

Estimado señor Decano:

De conformidad con el nombramiento emitido por la Decanatura a su cargo con fecha veintinueve de Julio de mil novecientos noventa y ocho, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller JOSE ANTONIO CORO GARCIA, el cual se tituló: "LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO" y para el efecto emito el siguiente dictamen.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 102 literal t), dentro de los Derechos Sociales Mínimos que fundamentan la Legislación Laboral y la actividad de los Tribunales y autoridades, regula que el Estado de Guatemala participará en tratados y convenios Internacionales de Trabajo que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores condiciones de trabajo.

De lo expresado anteriormente se deduce cuan importante es el conocimiento de toda la Estructura que representa la Organización Internacional del Trabajo, desde su creacion hasta el procedimiento para la ratificación de los convenios Internacionales de Trabajo, asi como la obligatoriedad de la observancia y aplicación de las normas Internacionales de Trabajo en los países como el nuestro que han ratificado algunos convenios de dicha Organización.

El conocimiento de la referida Organización, es abordado en el Trabajo de Tesis del Sustentante, con propiedad, puesto que nos ilustra los aspectos importantes de la Organización Internacional del Trabajo y las Normas Internacionales de Trabajo, lo cual es buen aporte para nuestra casa de estudios.

El trabajo en mención, además de lo referido anteriormente en

Lic. D. Gustavo Bonilla

Abogado y Notario



mi opinión, cumple con los requerimientos mínimos que exige las normas del Reglamento correspondiente, por lo que luego de ordenarse la impresión del mismo, el referido trabajo de tesis debe ser sometido para su discusión en el examen Público respectivo.

Al agradecer su atención, me suscribo de usted con mis muestras de consideración y respeto.

Atentamente:

Lic. Gustavo Bonilla.

Lic. Gustavo Bonilla
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 18
Guatemala, Centroamérica



[Firma manuscrita]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES: Guatemala, dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y
ocho. _____

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del
trabajo de tesis del Bachiller JOSE ANTONIO CORO GARCIA intitulada
"LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS
NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO". Artículo 22 del
Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de

Alhj.

[Firma manuscrita]



ACTO QUE DEDICO

A DIOS:

Quien escuchó mis oraciones para que llegara este momento. Por siempre gracias.

A MIS PADRES:

Marcelo Coro Boloz y
María Antonia García de Coro

Quienes en todo momento me dieron su apoyo. Gratitud por haberme guiado por el camino correcto.

A MI ESPOSA:

Mirna Figueroa Resén de Coro

Quien a lo largo de la carrera fue paciente y comprensiva. Que el triunfo alcanzado sea para ella.

A MIS HIJOS:

Zelda, Javier y Jessica

Quienes son mi motivo para luchar y seguir adelante.

A MIS AMIGOS:

Lic. César Franco y Byron Corado

Quienes incondicionalmente me dieron su apoyo.

A LA GLORIOSA Y TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, y muy especialmente a la FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES por permitirme ser un profesional del Derecho.

ÍNDICE

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO I

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO	1
1. Antecedentes	1
2. Su creación, misión, Naturaleza Jurídica y competencia	4
3. Estructura	9
4. El tripartismo	16
5. Desarrollo de la actividad de la Organización Internacional del trabajo.	22
6. Actividades	25

CAPITULO II

LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO	27
1. Convenios y recomendaciones	27
2. Naturaleza Jurídica y características de los convenios	31
3. Fundamentos de la acción normativa	40
4. Normas de la Organización Internacional del Trabajo y Derecho Comparado del Trabajo	43
5. La universalidad de las normas y desarrollo económico	49
6. Normas internacionales y orden jurídico interno	54
7. El impacto de las normas	58
8. Clasificación de las normas	62
9. Interpretación de las normas	66

CAPITULO III

LA SUMISION Y RATIFICACION DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE TRABAJO.	71
--	----

1. Obligaciones constitucionales	71
2. Naturaleza de la autoridad competente	74
3. Alcance y forma de la sumisión	80
4. Consultas con la organizaciones más representativas	83
5. La ratificación y su procedimiento	83
6. Declaraciones adicionales	86
7. Ratificación condicional y la inadmisión de la reserva	86
8. Entrada en vigor de los convenios	87
9. Obligaciones derivadas de la ratificación	89
10. Efectos del retiro de un miembro de la Organización Internacional del Trabajo	90

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PARA LAS RECLAMACIONES ANTE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO	91
1. Disposiciones constitucionales sobre las reclamaciones	91
2. Disposiciones reglamentarias sobre el procedimiento de las reclamaciones	92
3. El procedimiento para problemas de discriminación en	



el empleo	92
4. Fases del procedimiento	93
5. El desconocimiento de los procedimientos de reclamaciones en el ámbito laboral guatemalteco	95
5.1. Encuesta	97
5.2. Evaluación	114
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	125

INTRODUCCION

La existencia de la Organización Internacional del Trabajo, tiene como base trascendente el control de los postulados que dieron vida a ésta en su inicial constitución, ejercido por medio de los Convenios Internacionales de Trabajo, acordados y dispuestos en la Conferencia Internacional del Trabajo. Esos convenios, han constituido el ligamen que permite a éste alto Organismo mundial del trabajo, obligar a los Estados a respetar los derechos de los trabajadores y de sus organizaciones. Sin dejar de señalar que el acto de la ratificación de los convenios, es lo que reviste de carácter obligatoria su aplicación en cada Estado, es también importante señalar, lo trascendente que resulta, que éstos contengan en su Derecho interno, disposiciones que consignent la debida sumisión a la observancia y cumplimiento de estos instrumentos. En el caso guatemalteco el artículo 102 inciso literal t), de la Constitución Política de la República, establece con absoluta claridad, que Guatemala reconoce como parte

de su derecho interno el constituido por todas las disposiciones derivadas del contenido de los convenios Internacionales del Trabajo y que como consecuencia de eso, los mismos deben interpretarse y aplicarse en todos los casos, tanto por la Organización Administrativa del Trabajo, como por los Jueces de Trabajo y Previsión Social. Con el anterior ángulo teórico, es fácil advertir que las disposiciones derivadas de los Convenios Internacionales de Trabajo, ratificados por Guatemala, debieran de tener aplicación y observancia todos los días, pues es indudable su carácter superior en muchos casos al derecho laboral interno, sin embargo, podrá corroborarse en el desarrollo de la presente monografía que hay varias cuestiones que van desde el casi total desconocimiento, que tanto trabajadores como dirigentes sindicales tienen de la existencia de los convenios que son ley en Guatemala, y del procedimiento existente que permite la presentación de reclamaciones por violaciones a los mismos, tramitable ante la OIT, hasta el sistemático acuerdo entre patronos y Estado para no darle ninguna divulgación a estos instrumentos, y terminar con el también sistemático incumplimiento de los mismos, todo eso hace que en Guatemala, los

Convenios Internacionales de Trabajo, observen muy poca aplicación, lo que viene a perjudicar a los trabajadores, que es precisamente a quienes podría beneficiar la aplicación de ellos.

En la anterior dirección el presente estudio monográfico se contiene entonces en cuatro capítulos distribuidos de la siguiente manera: un primer capítulo, cuya finalidad será describir todo lo relativo a los antecedentes, finalidades y estructura de la OIT; para posteriormente enfocar en un segundo capítulo, la descripción de lo que constituyen las normas internacionales de trabajo, partiendo de su clasificación; para continuar con un tercer capítulo que intenta definir la obligatoriedad que para los Estados, como el nuestro, tienen los Convenios Internacionales de Trabajo, que han sido debidamente ratificados por nuestro país, derivado de la sumisión que precisamente la ratificación produce; finalmente un cuarto capítulo que describe puntualmente el procedimiento para promover las reclamaciones ante la Organización Internacional del Trabajo, por el incumplimiento de los convenios y el desarrollo de un muestreo que permite establecer la validez de las hipótesis base del trabajo.

Con la esperanza de que este humilde trabajo investigativo, pueda constituir un día, una valiosa fuente de información e ilustración para estudiosos del Derecho, trabajadores y dirigentes sindicales en general, es que he generado en mí, el sentimiento de presentar el mismo, como punto de tesis para mi graduación, previo a obtener mi grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

JOSE ANTONIO CORO GARCIA

CAPITULO I

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. ANTECEDENTES

La dureza de las condiciones de trabajo durante la revolución industrial motivaron el desarrollo de ciertas ideas sociales que se concretaron primeramente en la demanda de una reglamentación internacional para paliar las penurias de los obreros y condujeron al término de la Primera Guerra Mundial a la creación de la OIT. (1) Las ideas tuvieron una inspiración humanitaria, pero la internacionalización de toda acción protectora surgió rápidamente, debido al temor de los industriales y gobiernos de quedar rezagados en la competencia comercial al tomar medidas tuitivas unilaterales que aumentarían los costos de producción frente a los demás países. De allí las propuestas de una reglamentación social internacional a través de la cual tales medidas serían adoptadas simultáneamente por los diversos Estados.

(1) Piá Rodríguez, Américo. Los Convenios Internacionales del Trabajo.

Conológicamente, fue el industrial inglés Roberto Owen quien lanzó la idea de una acción internacional, proponiendo la creación de una Comisión de Trabajo ante el Congreso de la Santa Alianza en 1818. Pero las propuestas iniciales acerca de una legislación internacional fueron expuestas por el inglés Charles Hindley, el belga Edouard Ducpétiaux, los franceses J. A. Blanqui, Louis René Villarmé, y sobre todo, el industrial Daniel Le Grand. Este último, a partir de 1844, hizo una serie de llamamientos y formuló una serie de planteamientos concretos, dirigidos a diferentes gobiernos, tendientes a "proteger a la clase obrera contra el trabajo precoz y excesivo", a fin de impedir, a la vez, su explotación y la competencia comercial entre los países, basada en la imposición de condiciones de trabajo diferentes en cada uno de ellos. Diversas iniciativas relativas a una reglamentación laboral internacional, aparecieron en el parlamento francés, y fueron difundidas también en Alemania, Austria y Bélgica. Pero la primera acción oficial correspondió a Suiza, donde el Canton de Glaris, propuso, en 1855, la concertación de un acuerdo con Zurich (en particular sobre trabajo nocturno y jornada laboral), señalando que este tipo de acuerdo sería necesario también con otros estados europeos. El primer Congreso Internacional de Legislación de Trabajo, se celebró en Bruselas en el año de 1867, bajo la inspiración del Profesor Ernesto Mahaim, y luego de un segundo congreso en París en 1900, organizado por Arthur Fontaine, Director del Trabajo en Francia,

este congreso adoptó los estatutos de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores y creó la Oficina Internacional del Trabajo, como Secretaría Permanente de aquella, con sede en Basilea, fue así como se concluyeron los dos primeros Convenios Internacionales de Trabajo, en 1905 y 1906, mismos que tratan de la prohibición del uso del fósforo blanco y del trabajo nocturno de las mujeres en la industria, fueron ratificados luego por la mayor parte de los países signatarios, posteriormente fueron adoptados otros dos convenios en 1910, sobre la prohibición del trabajo nocturno de los jóvenes en la industria, y la jornada máxima de diez horas para mujeres y niños. Una primera reunión técnica tuvo lugar en 1913, pero la diplomática no pudo celebrarse debido al estallido de la Primera Guerra Mundial.

Durante la conflagración, las Organizaciones Sindicales de varios países, tanto beligerantes como neutrales, se reunieron en diversas Conferencias y Congresos en los que se propugnó, sobre todo, la creación de un mecanismo de legislación internacional, y la inclusión de cláusulas que afirmaran ciertos derechos fundamentales de los trabajadores en un futuro tratado de paz. De estas conferencias se destacan la de Leeds, en 1916, con participación de sindicalistas británicos, franceses, belgas e italianos; la de Berna, en 1917, con delegados sindicales de países beligerantes centro-europeos, y neutrales, así como los dos congresos sindicales y socialistas de

Londres en 1918, y de Berna en 1919.

Las resoluciones adoptadas en estas reuniones, en las que también se abogaba en favor de la participación de representantes de los trabajadores en la Conferencia de la Paz, inspiraron la redacción de diversos proyectos gubernamentales, principalmente en Francia y Gran Bretaña, tendientes a la elaboración de una legislación internacional del trabajo, en ocasión de la conclusión del tratado de paz.

2. SU CREACION, MISION, NATURALEZA JURIDICA Y COMPETENCIA

Dentro del marco de las negociaciones de este tratado, se constituyó una comisión de legislación internacional del trabajo, integrada por representantes de gobiernos, sindicalistas y universitarios. Estuvo presidida por Samuel Gompers, dirigente máximo de la Federación Americana del Trabajo, la cual ya en 1914, había propuesto, en su convención anual de Filadelfia, la reunión de un congreso de trabajadores en ocasión de la Conferencia de la Paz, al término de las hostilidades. La comisión presentó un acuerdo, sobre la creación de la O.I.T., cuyo objeto principal sería la elaboración de un sistema normativo internacional, y que incluía las llamadas cláusulas obreras

con el carácter de principios fundamentales de toda legislación laboral internacional. Este proyecto, tal como fuera adoptado finalmente por la Conferencia de la Paz, quedó insertado como Parte XIII del Tratado de Versailles, concluido en 1919.

En el Preámbulo de la Constitución de la OIT se señalan los motivos que inspiraron su creación y que contienen tres ideas básicas: la paz universal y duradera sólo puede fundarse en la justicia social; es urgente mejorar las condiciones de trabajo de un gran número de personas, debido a que la injusticia, las privaciones y miserias que implican, engendran un descontento tal, que ponen en peligro la paz y la armonía universal; debe impedirse que la falta de adopción por parte de una nación de un régimen de trabajo humano, trabe los esfuerzos de las demás para mejorar la suerte de los trabajadores en cada una de ellas. De estas premisas surgía la necesidad de una reglamentación internacional de las condiciones de trabajo, mediante los instrumentos normativos que se especifican en la Constitución. El Preámbulo contiene una lista de los temas laborales que requerían una acción urgente en dicho sentido y representaba todo un programa de actividades para la Organización .

Este programa, así como los fines de la Organización, fueron actualizados mediante la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944

e incorporada a la Constitución. La Declaración amplía el campo de acción de la OIT, sobre la base de la relación existente entre los problemas laborales, sociales, económicos y financieros. El desarrollo de este concepto es el aporte más importante de la Declaración, al que debe sumarse la puntualización del fin eminentemente humanitario de toda la acción, destacándose los valores y las aspiraciones del ser humano "perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". Este objetivo constituye la meta principal de la OIT., no sólo en lo que concierne a sus propias actividades, sino también en cuanto a la tarea que la Declaración le asigna de examinar, en función de tal objetivo, todos los demás programas y medidas internacionales de carácter económico y financiero. El mandato ha cobrado recientemente singular importancia con respecto a las medidas propugnadas para una acción conjunta de la OIT., y los organismos económicos y financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, en particular), en relación con el impacto social de las medidas de reajuste económico.

La Organización es un organismo intergubernamental. El Tratado de Versailles estipulaba que los miembros de la Sociedad de la Naciones (SDN), eran también miembros de la OIT (art.387). Sin embargo, desde un comienzo se estableció en la práctica la autonomía de esta última,

al aceptarse como miembros a Estados (Alemania y Austria) que no pertenecían a la SDN y al autorizarse que otro Estado (Argentina), que se había retirado de ésta, continuara como miembro de la OIT.

En 1945, cuando se introdujeron una serie de enmiendas en la Constitución de la OIT, se previó que tendría calidad de miembros aquellos que lo fueran de las Naciones Unidas al 10. de noviembre de 1945 y los que ingresaran a la Organización en el futuro, ya sea por estar adheridos a la ONU (a condición de que aceptaran formalmente las obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT), o por ser admitidos por la Conferencia Internacional del Trabajo mediante un voto con mayoría calificada.

La Organización tiene personalidad jurídica propia y goza en el territorio de los Estados Miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para la consecución de sus fines. Como otros organismos especializados establecidos por decisión intergubernamental, se halla vinculada con la ONU, cuyo Consejo Económico y Social celebró un acuerdo con la OIT, el 30 de mayo de 1946, fijando las relaciones entre ambos.

La OIT, no tiene carácter de ente supraestatal que pueda imponer obligaciones a los Estados Miembros, salvo en la medida en que éstos lo hayan consentido voluntariamente al adherirse, aceptando así cierta

restricciones a su soberanía, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución.

En cuanto a la competencia de la Organización, ocasionó problemas en la primera época y la Corte Internacional Permanente de Justicia expresó su opinión al respecto en cuatro ocasiones entre 1922 y 1932. Los problemas se originaban en ciertas posiciones que interpretaban en forma restrictiva su campo de actuación, tendiendo a excluir a determinadas categorías de personas y materias: trabajo agrícola, medios y métodos de producción, trabajo de personas no asalariadas y trabajadores que no realizaran una tarea de tipo manual. La Corte confirmó la competencia de la Organización en todos estos casos. Posteriormente, con la amplitud de términos en que fue descrita la misión de la OIT, en la Declaración de Filadelfia, quedaron definitivamente obviados los problemas de su competencia, que abarca el vasto campo de las actividades laborales y de los derechos humanos y sociales relacionados con éstas.

Para retirarse de la Organización, un Estado Miembro debe dar un preaviso de dos años. La suspensión o exclusión impuesta no existe. Una decisión en tal sentido, modificatoria de la Constitución, fue adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964, pero esta enmienda aún no ha entrado en vigor por faltar el número suficiente

de ratificaciones.

3. ESTRUCTURA

Desde un comienzo se decidió que la Organización debía contar con tres órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia Internacional del Trabajo constituye el órgano supremo. Siguiendo la característica esencial de la estructura de la OIT., y que la distingue de todo otro organismo con vocación universal, su composición es tripartita. Cada delegación nacional está compuesta por dos representantes gubernamentales, uno de los empleadores y otro de los trabajadores. Pueden estar asistidos por consejeros técnicos, hasta un máximo de dos por cada punto del orden del día . Los gastos de los miembros de la delegación de cada país son sufragados por los respectivos gobiernos. Cada delegado tiene derecho a un voto independiente. La Conferencia se reúne habitualmente una vez por año, en Ginebra, durante un período aproximado de tres semanas en el mes de junio. Cuando se tratan asuntos marítimos, la Conferencia se reúne una segunda vez en el año. La función básica de la Conferencia es

la discusión y adopción de instrumentos internacionales de carácter normativo, es decir, los convenios y las recomendaciones, como asimismo el control de los convenios ratificados. Por otra parte, se examina durante ella la Memoria del Director General, lo que permite a los delegados no sólo exponer la situación social y económica en sus países, abordando ciertos temas especiales que constituyen el tema de la Memoria, sino también expresar sus puntos de vista sobre las ideas expuestas en ésta, con el fin de guiar al Consejo de Administración y al Director General en su tarea de desbrozar el camino hacia la prosecución de nuevas metas. Similar objetivo tiene la adopción de resoluciones, principalmente sobre los programas a ser desarrollados por la Organización, y la discusión general sobre temas específicos incluidos en el orden del día. La conferencia también adopta el programa y presupuesto de la Organización, financiados por los Estados Miembros.

Las tareas se llevan a cabo en sesiones plenarias y en comisiones, las cuales se constituyen para los distintos puntos del orden del día (salvo la discusión de la memoria general que se realiza en las sesiones plenarias). Algunas de las comisiones tienen un carácter fijo: verificación de poderes, reglamento, proposiciones (regula el desarrollo de la Conferencia y formula recomendaciones sobre la composición de las demás comisiones), aplicaciones de convenios recomendaciones,

cuestiones financieras, apartheid (sobre política de segregación racial en Sudáfrica). La única comisión que no es tripartita es la de cuestiones financieras, integrada exclusivamente por delegados gubernamentales. En todas las comisiones los grupos tienen igual número de votos (tripartismo perfecto), salvo en la comisión de proposiciones, donde los miembros gubernamentales duplican el número de miembros empleadores y trabajadores, disponiendo cada miembro de un voto (tripartismo imperfecto, igual que en las reuniones plenarias de la Conferencia).

Las delegaciones nacionales pierden el derecho de voto cuando un país tiene una mora de más de dos años en el pago de las contribuciones. A su vez, el delegado empleador o trabajador de una delegación pierde el voto si ésta no comprende a ambos (o si uno de ellos ha sido invalidado).

El órgano ejecutivo de la Organización es su Consejo de Administración, compuesto actualmente de cincuenta y seis miembros, de los cuales veintiocho son gubernamentales, catorce empleadores y catorce trabajadores. Los miembros gubernamentales se dividen en dos grupos: diez pertenecen a los países considerados como de mayor importancia industrial (tanto industriales stricto sensu como agrícolas) y que en estos momentos son la República Federal de Alemania, Brasil, China,

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA
- control

Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japon, Reino Unido y Unión Soviética; los otros dieciocho son elegidos cada tres años por los delegados a la Conferencia, sin que puedan participar los delegados de los países de mayor importancia industrial. Los miembros empleadores y trabajadores son elegidos por los delegados de sus respectivos grupos. El presidente del Consejo, por regla general un miembro gubernamental, es elegido por un período de un año; los dos vicepresidentes pertenecen al grupo empleador y trabajador. Los miembros empleadores y trabajadores del Consejo de Administración ocupan este cargo a título personal. Además de los miembros titulares del Consejo, existen los miembros adjuntos y suplentes.

Las funciones del Consejo, que se reúne tres veces por año, son las de fijar el orden del día de la Conferencia, designar al Director General de la Oficina Internacional de Trabajo, da a éste las instrucciones necesarias para ejecutar su mandato, elaborar el programa y presupuesto de la Organización, constituir e integrar las comisiones y comités que considere necesarios, en su seno o fuera del Consejo, fijar el orden del día de las diferentes reuniones que convoca y examinar las conclusiones a que se arribe en ellas, determinar la política de cooperación técnica y vigilar la ejecución de los programas respectivos.

La Oficina Internacional del Trabajo, sucesora de la antigua Oficina de Basilea, es el secretariado permanente de la Organización. Su personal está constituido por funcionarios provenientes de más de cien países, con estatuto internacional propio y que no deben recibir instrucciones de sus países y otras organizaciones. La Oficina centraliza y distribuye las informaciones sobre la reglamentación del trabajo y las condiciones sociales en el mundo, realiza los estudios y prepara la documentación para la Conferencia, el Consejo y las demás reuniones, efectúa estudios e investigaciones, tareas de cooperación técnica por medio de sus funcionarios o, más generalmente, de expertos contratados), evacúa consultas, publica trabajos y revistas, asegura el secretariado de las reuniones. Su sede está en Ginebra, pero cuenta con oficinas regionales, subregionales, de enlace y con cierto número de corresponsalías nacionales. En lo que concierne a los países iberoamericanos, funciona en Lima la Oficina Regional para América Latina y el Caribe; en San José, La Oficina para América Central y Panamá; en México, la Oficina para este país, Cuba, la República Dominicana y Haití; Buenos Aires, la Oficina para la Argentina, Paraguay y Uruguay; en Brasilia, la Oficina para Brasil; y en Madrid, la Oficina para España.

La Oficina ha creado diversos institutos y centros, dedicados principalmente a la investigación, a la enseñanza y a la cooperación

técnica. De carácter mundial son el Instituto Internacional de Estudios Sociales, en Ginebra, y el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, en Turín. En América latina funcionan el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT - Lima), el Centro Interamericano de Formación Profesional (CINTERFOR Montevideo), el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) - Santiago de Chile, con punto focal para Centroamérica en Panamá) y el Centro Latinoamericano de Seguridad e Higiene del Trabajo (CLASET - San Pablo).

Además de los órganos principales de la OIT, existe una serie de comisiones, y se celebran reuniones regionales, que completan las actividades de la Organización. Cabe mencionar, especialmente, a la Comisión Paritaria Marítima, que prepara las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo en las cuales se adoptan los instrumentos que atañen a la gente de mar; a las distintas comisiones de industria, que examinan los problemas de carácter sectorial; la Comisión Consultiva de Desarrollo Rural y la Comisión Consultiva de la Función Pública. En lo que se refiere a su composición, conviene mencionar que la Comisión Paritaria Marítima está integrada por representantes de los armadores y de los marinos, que la Comisión Consultiva de la Función Pública comprende a representantes gubernamentales y de organizaciones de funcionarios; y que las comisiones de industria,

de carácter tripartito, constan de dos representantes por cada una de las partes. A todo esto deben agregarse las reuniones de expertos o especialistas sobre temas específicos.

En cuanto a las regiones, se reúnen periódicamente las Conferencias que comprenden, respectivamente, a los países de América, África, Asia y Europa, con una composición igual a la Conferencia Internacional. Estas Conferencias regionales examinan los problemas sociales que interesan especialmente a la región, incluidos los que conciernen a la ratificación y aplicación de las normas. Pueden adoptar resoluciones, lo que se hace comúnmente, pero no convenios ni recomendaciones. La primera de estas reuniones fue la Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, reunida en Santiago, en 1936. En los períodos que transcurren entre estas Conferencias se celebran las Comisiones consultivas regionales.

A partir de 1974 se debatieron intensamente en el seno de la Organización determinados problemas relativos a su estructura y el funcionamiento de la Conferencia y el Consejo de Administración. Las discusiones se realizaron principalmente en un grupo de trabajo sobre la estructura y concluyeron con un acuerdo de conjunto relativo a diversas cuestiones que se consideraban interdependientes. (2) En la 72 reunión de la Conferencia, celebrada en 1986, se adoptaron las

(2) Ghebali, Víctor -Yves La Organización Internacional del Trabajo.

respectivas enmiendas a la Constitución, que ahora esperan la ratificación de los Estados Miembros, para entrar en vigor. Las modificaciones introducidas atañen a la composición del Consejo de Administración, el nombramiento del Director General, el quórum de la Conferencia y la mayoría necesaria para enmendar la Constitución.

Con respecto a la composición del Consejo de Administración, el nuevo texto del art. 7 tiene por objeto hacer desaparecer la noción de puestos no electivos para los estados de mayor importancia industrial a aumentar la representatividad del Consejo, elevando a ciento doce el número de sus miembros. En cuanto al nombramiento del Director General, seguirá siendo realizado por el Consejo de Administración, pero según la enmienda deberá ser aprobado por la Conferencia.

4. **TRIPARTISMO**

La propuesta de dar un carácter tripartito a la OIT, fue una consecuencia del interés mostrado por las organizaciones sindicales de los países más desarrollados, en la elaboración de un derecho internacional del trabajo y en la creación de un organismo que permitiera estudiar los problemas laborales a un nivel mundial, debiendo

participar junto con las organizaciones de empleadores en esta tarea. Teniendo presente que las normas que se adoptaran en el seno de este organismo tendrían vocación de ser aplicadas en el orden interno de cada país, se decidió introducir una fórmula por la cual los delegados gubernamentales pudieran igualar con sus votos los de los empleadores y trabajadores, tanto en la Conferencia como en el Consejo de Administración. Se dio así al grupo gubernamental una influencia preponderante, a fin de que actuara en cierta forma como árbitro entre los otros dos grupos.

El tripartismo de la OIT, constituye su verdadera fuerza, en vista de la autoridad con que son unidas las decisiones de sus órganos, adoptadas generalmente con el apoyo mayoritario de los tres sectores. Sin embargo, implica también cierta flaqueza, debido a la necesidad de llegar a compromisos con motivo de las divisiones ideológicas y de intereses, los cuales pueden trabar una acción rápida y eficaz, o diluir excesivamente el contenido de sus instrumentos.

La proporción 1-2-1-, ha sido cuestionada en varias ocasiones. Se consideró, en efecto, que no respondía adecuadamente a las situaciones en las que existía un importante sector público de la economía o en las que ésta respondía a un régimen colectivista. En 1945, la Conferencia de Trabajadores de América Latina (CTAL) propuso por

intermedio de la delegación obrera chilena, que la fórmula fuera de un delegado empleador, dos gubernamentales y dos trabajadores (1-2-2). En el caso en que la economía estuviera enteramente socializada, igual que cuando estuviera en manos del capital privado, los dos representantes gubernamentales representarían a la política del Estado; si una parte de la economía estuviera nacionalizada, uno de los delegados gubernamentales representaría al sector público. Los dos delegados obreros representarían a los trabajadores del sector privado o, dado el caso, uno al sector nacionalizado y otro al privado. Finalmente, el delegado empleador representaría a la economía privada o a la empresas socializadas, según el caso.

El mismo año el delegado gubernamental de Bélgica, presentó otra fórmula distinta, que correspondía al esquema 2-2-2-. De acuerdo con ella, la delegación patronal estaría compuesta, según los casos, por dos empleadores privados, por uno privado y otro del sector nacionalizado, o por dos representantes del sector nacionalizado. Los dos delegados de los trabajadores podrían representar a la organización más representativa y, si existiera, a otra minoritaria. La delegación gubernamental seguiría siendo la misma.

Estas propuestas, y otras que surgieron durante la Conferencia, no obtuvieron el apoyo suficiente, de modo que el sistema instaurado en

1919 permaneció inalterado.

También se sostuvo que el carácter tripartito de la Organización no toleraba la representación de los países socialistas, los cuales no podían pretender legítimamente que sus delegados empleadores y trabajadores tuvieran una verdadera independencia frente a los respectivos gobiernos. En la Conferencia de 1954, se cuestionó la validez de los poderes de tales delegados, y, en lo que concierne a la delegación patronal, también se cuestionó la propia existencia de empleadores en el sentido tradicional de la palabra, en un sistema en el que los medios de producción son de la colectividad representada por el Estado. Las impugnaciones presentadas no fueron apoyadas por la mayoría de los delegados a la Conferencia. Con respecto a la delegación patronal, la aceptación de los poderes se basó en el argumento de que la Constitución de la OIT, no exigía que un delegado empleador fuera forzosamente un empleador, sino que debía representar a los empleadores. En el caso de los países socialistas, debería ser elegido entre aquellas personas cuyas funciones más se asemejan a las de un empleador en una economía capitalista.

En la década de 1950 después del ingreso de los países socialistas a la OIT, el grupo empleador asignaba a los delegados patronales de tales países puestos de miembros suplentes en las distintas comisiones

de la Conferencia. Esta situación no fue aceptada por dichos delegados, por lo que la Conferencia instituyó, a partir de 1959, un sistema en virtud del cual un comité de recursos integrado por personas independientes, recibía las quejas de los delegados que no fueran asignados como miembros titulares con derecho de voto a las comisiones de su preferencia. El comité debía decidir, sin posibilidad de apelación, que los delegados afectados fueran incorporados a las comisiones respectivas en un número máximo de dos por comisión. Este sistema fue aplicado hasta 1967 y reanudado a mediados de la década del 80, pero en forma selectiva, en relación con determinados países socialistas o considerados como tales, que tuvieron problema en esta materia. El grupo de los empleadores nunca ha cejado en su oposición al principio mismo de la aceptación de tales delegados de países socialistas.

A pesar de estas dificultades, es incontestable que el tripartismo constituye la piedra angular de la Organización y existe una fuerte tendencia a que adquiera el máximo de eficacia. Como se verá más adelante al tratar el control de la aplicación de las normas de la OIT, éste no tendría el carácter incisivo que lo distingue si no fuera por el rol atribuido a los protagonistas sociales. A su vez, el Convenio número 144 y la Recomendación número 152 sobre las consultas tripartitas, adoptados en 1976, tiene por objeto reforzar la

participación de los tres sectores en la tarea normativa de la Organización.

Una meta más amplia es la de la Resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la OIT, adoptada por la Conferencia en 1977, precedida por la Resolución de 1971 sobre el tripartismo, que dio un real impulso a la aplicación del principio de la Organización. Después de declarar que una observancia escrupulosa de la estructura tripartita de la OIT, constituye el medio más eficaz para garantizar que prosiga y se perfeccione continuamente la tarea de la OIT, encaminada a asegurar la justicia social en el mundo, contiene una lista de medidas propuestas al Consejo de Administración para lograr ese fin. Entre ellas figura la de estudiar los medios tendientes a asegurar la plena eficacia de la estructura tripartita en lo que respecta a la gama completa de actividades de la OIT, incluidas las actividades de investigación, la cooperación técnica, el Programa Mundial del Empleo y las actividades de la OIT, con el fin, entre otras cosas, de que las actividades normativas y las de cooperación técnica se refuercen mutuamente, sobre la base de su elaboración, ejecución y control tripartitos, para alcanzar los objetivos sociales de la Organización. Por otra parte, la Resolución tiende a la adopción de medidas para asegurar que los servicios exteriores, las oficinas de correspondencia y los

estrecho contacto con las organizaciones de empleadores y con las de trabajadores en sus respectivas regiones.

La evolución de la OIT, permite comprobar que el tripartismo no sólo constituye institucionalmente un elemento esencial de su estructura, sino que existe la preocupación permanente de reafirmarlo y de potenciar su aplicación práctica. Son las organizaciones de empleadores y de trabajadores las que tienen un interés especial en vigorizar este sistema, y defienden celosamente la autonomía de los grupos respectivos dentro de la organización.

En este contexto cabe mencionar que poseen estatuto consultivo con la OIT, las siguientes organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores: La Organización Internacional de empleadores (OIE), la Conferencia Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT).

5. DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Estipula la Constitución de la OIT, en su artículo 3, que los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales a la Conferencia, deben ser designados por los respectivos gobiernos de acuerdo con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, respectivamente, siempre que éstas existan.

El problema que se plantea en caso de pluralismo sindical, ante la coexistencia de varias organizaciones centrales de trabajadores, fue examinado por la Corte Internacional Permanente de Justicia, en 1921. El gobierno de Holanda había decidido por su cuenta la designación de un delegado trabajador, al no obtener un acuerdo entre las varias centrales sindicales existentes. Se trataba de determinar si la cláusula constitucional se refería con criterio restrictivo a la organización más representativa, tanto de empleadores como de trabajadores, o si la fórmula empleada significaba que los gobiernos debían tomar en cuenta a las varias organizaciones que pudieran existir en cada sector (de trabajadores o empleadores) y que tuvieran carácter de más representativas. Al aceptar el nombramiento hecho por el gobierno holandés. Al aceptar el nombramiento hecho por el gobierno holandés, la Corte se pronunció por la interpretación amplia, señalando que la idea de la representación de una sola organización no se ha formulado en parte alguna del texto del Tratado que, por el contrario, habla expresamente.... de la representación de los trabajadores del



país considerado. Al mismo tiempo, el alto tribunal aclaró que los gobiernos deberían hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el acuerdo de las distintas organizaciones consultadas sobre el delegado que debiera representar al sector respectivo. Siendo éste un objetivo a veces inalcanzable, le corresponde finalmente al gobierno hacer la designación del caso. En lo que concierne a la definición de la organización más representativa, la Corte estimó que el número de adherentes no constituye el único criterio a seguir, pero sí un factor importante, que se torna decisivo en caso de paridad de condiciones.

Los principios sentados por la Corte fueron aplicados luego por la Conferencia en los numerosos casos similares que se han ido presentado. También guiaron las decisiones de gobiernos como Francia e Italia, ante la negativa de las organizaciones mayoritarias de aceptar la designación de delegados que no proviniesen de sus filas, nombraban rotativamente a delegados propuestos por las demás centrales sindicales que en su conjunto eran más numerosas que aquellas. Posteriormente, estos países, y también Ecuador, España y Portugal, por ejemplo, resolvieron designar como delegado trabajador en forma rotativa al representante propuesto sucesivamente por todas las grandes centrales sindicales.

6. ACTIVIDADES

Los métodos de acción de la OIT, pueden reunirse en tres grupos principales: el normativo, el de la cooperación técnica y el de la investigación y divulgación. Estas actividades tienen vínculos estrechos y se complementan.

La actividad normativa de la Organización ha sido el motivo de su creación y constituye no sólo su característica principal, sino su razón de ser permanente. Tiene por objeto señalar los lineamientos de la evolución social para los países y constituye el marco de referencia ineludible de la cooperación técnica que ofrece a éstos.

Durante toda la época anterior a la Segunda Guerra Mundial, las normas de la OIT, tendieron a solucionar los problemas acuciantes en el campo laboral, fijando bases mínimas a las legislaciones para evitar las injusticias sociales más notorias. Fueron normas de sostén para las leyes nacionales, que avanzaban inspirándose en las tendencias internacionales reflejadas por la OIT. El sistema normativo de la Organización promovía una progresión homogénea del derecho social, abriendo nuevos cauces sobre la base de los primeros avances que realizaban ciertas legislaciones nacionales en el campo del derecho

de trabajo clásico. (3) El Preámbulo de la Constitución de 1919 se había referido, sobre todo, a las condiciones de trabajo, tales como la jornada, el trabajo de las mujeres y los menores, el salario mínimo, las enfermedades y los accidentes, los migrantes, el desempleo, la libertad sindical, la igualdad de salario, la formación profesional, las pensiones a la vejez y a la invalidez.

Con la adopción de la Declaración de Filadelfia en 1944 se registró una apertura que ya venía anunciando, en favor de una temática mucho más amplia.

(3) VÉlticos, Nicolas.

CAPÍTULO II

LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

1. CONVENIOS Y RECOMENDACIONES

La intención de algunas de las delegaciones nacionales que participaron en la elaboración de la Parte XII del Tratado de Versailles, fue crear un poder legislativo internacional que tuviera facultades para dictar normas obligatorias per se, sin que fuera necesaria la aprobación de los gobiernos respectivos a los fines de su aplicación interna en los distintos Estados Miembros. (4) Este órgano constituiría así una verdadera asamblea internacional, cuyos poderes de legislación se extenderían al orden jurídico interno de los países. Tal objetivo respondía a los deseos expresados en la Conferencia intersindical de Berna de 1919. En la Conferencia de Paz la tesis fue sostenida por la delegación francesa e italiana, pero resultó inaceptable porque implicaba la creación de un parlamento supranacional con facultades

(4) Flá Rodríguez, Américo. Derecho Internacional del Trabajo.

para legislar por encima de los parlamentos nacionales, y porque no tenía en cuenta la disparidad de situaciones y posibilidades entre los países según su grado de desarrollo.

Una posición menos avanzada fue adoptada por la delegación británica, que propuso que el instrumento internacional debería adquirir obligatoriedad dentro de un país, siempre que en el plazo de un año el parlamento respectivo no se pronunciara en su contra. Por su parte, la delegación de los Estados Unidos, sostuvo la tesis de que el parlamento nacional debería aprobar específicamente dicho instrumento, el cual, a su vez, no podría contrariar ni la Constitución ni las leyes del país interesado.

En la discusión de estas diversas modalidades fue la delegación norteamericana la que, por primera vez, propuso dos tipos de instrumentos: por un lado, la recomendación, destinada a ser comunicada a los Estados Miembros a fin de que adopten medidas legislativas o de otra naturaleza para darle aplicación efectiva (sin que la adopción de estas medidas constituyera una obligación); por el otro lado, el proyecto de convenio o tratado de tipo tradicional, que cada Estado podría firmar y ratificar, quedando recién entonces obligado a su cumplimiento.

Esta propuesta constituye la base de la fórmula transnacional incorporada finalmente a la Constitución de la OIT, que tipifica a los veoncenios y a las recomendaciones como los dos instrumentos principales en los que se expresan las normas internacionales del trabajo. La diferencia básica entre ambos radica en que en el convenio está abierto a la ratificación de un Estado Miembro, acto que crea para éste obligaciones jurídicas internacionales relativas a su aplicación y cumplimiento. Una recomendación no puede ser ratificada y constituye sólo una guía para una acción nacional en la materia cubierta por este instrumento.

De acuerdo con el artículo 19 la Constitución, el instrumento revestirá la forma de una recomendación si la cuestión tratada o alguno de sus aspectos no se presta aún para la adopción de un convenio. Puede ser útil para delinear objetivos sociales que son demasiado avanzados como para pretender una aplicación generalizada, o a fin de tratar materias muy complejas o que se presentan en forma muy disímil entre los países, o para regular en detalle los principios más generales incorporados a un convenio.

Analizando la relación entre convenios y recomendaciones, el Director General recordaba en su Memoria consagrada especialmente a las normas Internacional del Trabajo, a la Conferencia, en 1984, que en épocas

anteriores las recomendaciones eran utilizadas como instrumentos autónomos para abordar cuestiones de política general o programas prácticos o cuando faltaban experiencias nacionales suficientemente desarrolladas, recurriéndose entonces a normas de carácter exploratorio. Esta situación fue cambiando. En efecto, durante el período de 1951 a 1970, más de la mitad de recomendaciones adoptadas fueron instrumentos autónomos, pero a partir de 1971, sólo dos de las veintiséis recomendaciones adoptadas tenían este carácter, y las restantes complementaban un convenio.

Señala la Memoria que también se ha ido recurriendo en forma creciente a los convenios promocionales que, en lugar de establecer normas precisas, estipulan la adopción de una política nacional en la materia respectiva. Según el comentario del Director General, cuando el objetivo que se pretende alcanzar con esta política nacional puede definirse con relativa precisión, como sucedió con los convenios sobre igualdad de remuneración y sobre discriminación en el empleo y la ocupación, tales convenios pueden constituir un importante estímulo para la acción nacional. Pero los convenios de esta naturaleza han ido tratando objetivos menos claramente definidos, con lo cual los Estados dudan sobre las medidas que se espera de ellos, y los órganos de control de la OIT, tienen dificultades para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En consecuencia, la Memorial plantea el interrogante de un mayor uso en el futuro de instrumentos no obligatorios, como las recomendaciones, reservando los convenios para temas importantes susceptibles de una definición y acción precisas.

2. NATURALEZA JURIDICA Y CARACTERISTICAS DE LOS CONVENIOS

Son los convenios internacionales del trabajo los que han dado lugar a interesantes debates y una nutrida literatura sobre su naturaleza jurídica. Los argumentos esgrimidos giran en torno de la distinción hecha en derecho internacional entre los tratados-leyes y los tratados-contratos. Para Scelle, (5) que sostenía la primera tesis en lo que se refiere a los convenios, éstos constituyen acuerdos de voluntades múltiples que fijan normas objetivas aplicables a diversas colectividades estatales; por lo tanto, son verdaderas leyes internacionales, dictadas por un organismo legislativo del mismo carácter. La ratificación constituye un acto-condición e implica una adhesión del Estado Miembro a un acto legislativo preexistente.

Los delegados empleadores Oersted u Olivetti (6) sostenían igualmente que tienen un carácter de leyes o proyectos de las leyes internacionales

(5) Swing Schelle. Legislación Internacional del Trabajo. 1976.

(6) Delegados Empleadores en la O.I.T. 1974.

y no de tratados o contratos. En consecuencia, tales instrumentos no crean obligaciones conmutativas, de tipo sinalagmático, entre los Estados Miembros, sino normas generales. Los Estados contraen obligaciones frente a la OIT, como resultado del Tratado de Versailles, y es ante la Organización que surgen las obligaciones derivadas de la ratificación de un convenio. Prueba de este argumento sería el hecho de que el procedimiento de queja previsto por la Constitución para el caso de incumplimiento de un convenio puede ser iniciado de oficio por el Consejo de Administración o por cualquier delegado ante la Conferencia; asimismo, abonaría esta tesis la situación que puede surgir cuando todos los Estados que han ratificado un convenio, menos uno, lo denunciaran, en tal caso, el Estado no denunciante queda obligado por el convenio, pero no frente a los otros Estados Miembros, sino ante la Organización. Cabe destacar que ni Scelle, ni otros autores favorables a la tesis de los tratados-leyes, han dejado de insistir en el elemento básico de la ratificación para que los convenios dieran origen a los compromisos que les son inherentes.

Mahaim, Ramadier (7) y otros autores se inclinaron hacia la teoría de los tratados-contratos, poniendo énfasis en el acuerdo de voluntades necesario para la existencia de un convenio y en la ratificación para darle un carácter ejecutivo. Según Mahaim no todos los convenios pertenecen al género de Vereinbarungen, en el sentido de tratados

(7) Lenier Mahaim. Los Convenios Internacionales de Trabajo. 1974.

colectivos en los que se formulan normas generales, sino que también existen aquellos con cláusulas de reciprocidad, que constituyen verdaderos contratos conmutativos. De ello resulta que los compromisos son contraídos por los Estados, tanto frente a los demás como frente a la propia Organización. Estos compromisos son los que corresponden a todos los miembros de una asociación constituida para un fin común, acarrear restricciones a sus soberanías y no provienen de la conclusión de un convenio. Para Ramadier, la Conferencia Internacional del Trabajo, sólo elabora proyectos de convenios, cuyo valor legislativo depende exclusivamente de las ratificaciones.

Janouloff (8) representa una posición intermedia, según la cual la Conferencia no adopta leyes internacionales, sino proyectos de convenios que, si no son ratificados por un parlamento, no crean otra obligación para el Estado respectivo, pero siguen existiendo como instrumentos abiertos a la ratificación de otros Estados. Albert Thomas, el primer Director General de la OIT, consideraba que los convenios constituían un compromiso entre la teoría del tratado-ley y la del tratado-contrato, como resulta de sus características muy especiales.

Entre los iberoamericanos que se han ocupado del tema, Pla Rodríguez (9) aplica a los convenios la distinción hecha por Eduardo Jiménez de Aréchaga (10) entre el acto-regla y el acto-condición en la

(8) Pierre Janouloff. La proyección de la legislación internacional del Trabajo. 1969.

(9) Pla Rodríguez. Op. cit.

(10) Eduardo Jiménez de Aréchaga. La Constitución de la O.I.T. 1962.

confección de un tratado multilateral. La adopción de un convenio por la Conferencia constituye el acto-regla, y la ratificación por un Estado, del que emana su obligatoriedad, es el acto-condición.

Agrega que las particularidades de esta especie de tratado-regla de carácter multilateral derivan de las peculiaridades de la propia OIT, y que las obligaciones contraídas mediante la ratificación lo son frente a esta Organización y no frente a los demás Estados ratificantes.

Süsskind (11) también destaca la importancia de la distinción entre acto-regla y acto-condición. Considera que los convenios de la OIT, deben ser clasificados como tratados-leyes, por formular reglas o principios generales destinados a regir ciertas relaciones internacionales, establecer normas generales de acción, confirmar o modificar costumbres adoptadas entre las naciones y ser el resultado de conferencias que contribuyen a la formación del derecho internacional. Sin embargo, los derechos y las obligaciones establecidos por tales normas sólo surgirán, en el orden interno de un Estado, mediante el acto soberano de la ratificación del respectivo tratado multilateral.

Las distintas posiciones adoptadas no dejan de reconocer la naturaleza especial de los convenios de la OIT, que constituyen una verdadera creación jurídica con características propias, e inclusive

(11) Wolfgang Süsskind. Clasificación de los Convenios Internacionales de Trabajo. 1967.

revolucionarios en el ámbito del derecho internacional. Estas características han sido señaladas en distintas formas por diversos autores.

Morellet, (12) quien fuera entonces el Consejero Jurídico de la OIT, destacaba que los convenios son discutidos en una conferencia tripartita y que para su adopción no se requiere la unanimidad de los delegados que representan a los tres sectores. Por tal motivo, la Conferencia constituye una institución de una naturaleza especial, que contiene a la vez elementos de una asamblea diplomática y de una reunión parlamentaria. También distingue a los convenios la imposibilidad de poder ratificarlos con reservas, a diferencia de los tratados diplomáticos.

La ausencia de las firmas al pie de un convenio de la OIT, podría mencionarse como otra de sus características, aún cuando tanto Morellet como Jenks no la consideran como una diferencia fundamental con respecto a los tratados. Según Jenks, la participación tripartita en la elaboración de un convenio y el requisito de la mayoría de los dos tercios de los votos para su adopción constituyó un motivo para omitir la firma de los delegados gubernamentales. Agregaba que tal es, en realidad, la innovación fundamental introducida por la Constitución de la OIT, en la conclusión de los instrumentos normativos.

(12) Maurice, Morellet. Procedimientos de aprobación de Convenios Internacionales. 1967.

Cabe recordar aquí que, en un comienzo, bajo la Constitución de 1919, la denominación era de proyectos de convenios. Recalca Jenks, que se recurría a un terminología innecesaria, que no tenía presente el hecho fundamental de que igual que cualquier otro tratado, también un convenio requiere el ato formal de la ratificación para crear obligaciones. De modo que el aditamento de proyecto no se ajustaba a la noción misma de instrumento necesariamente sujeto a un acto-condición para crear compromisos internacionales, siendo así redundante. El reconocimiento de esta realidad motivó la supresión de la expresión proyecto al modificarse la Consitución en 1945.

Jenks, (13) resume finalmente en cuatro las difencias más importantes entre los convenios de la OIT y los tratados diplomáticos tradicionales:

- a. Los primeros son adoptados por conferencias cuyos miembros no son exclusivamente gubernamentales, por lo que tienen mayor similitud con un cuerpo parlamentario que con una reunión diplomática;
- b. Existe el compromiso de someter los convenios a las autoridades competentes a fin de que éstas adopten las medidas necesarias para su aplicación interna;
- c. Los convenios elaboran en detalle una política aceptado por los

(13) Victor Jenks. Las convenciones internacionales del trabajo

Estados Miembros en términos generales, que se halla expresada en la Constitución de 1919 y, actualmente, también en la Declaración de Filadelfia de 1944; y

d. Existe un sistema de control mutuo de procedimientos constitucionales de reclamaciones y quejas.

Para Valticos, los rasgos particulares de los convenios pueden agruparse en torno a tres ideas principales:

a) Su carácter institucional: discusión en el seno de una asamblea de tipo parlamentario, la unanimidad no es necesaria, la existencia de reglas especiales para la firma, el depósito, la interpretación, la revisión, sistema de control, no limitado a los Estados que los han ratificado;

b) La composición tripartita de la Conferencia; y

c) La eficacia especial de los convenios: sumisión a las autoridades competentes para darles efecto, obligación de informar sobre la aplicación de convenios no ratificados y recomendaciones; sistema de control de aplicación particularmente desarrollado.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Instituto Central

Las diversas características propias de los convenios de la OIT, en nuestra opinión, que se les considere como una especie nueva de derecho internacional, con peculiaridades que los distinguen tanto de los tratados-leyes como de los tratados-contratos, como asimismo de los tratados multilaterales, abiertos o cerrados, sin perjuicio de que, como veremos a continuación, algunas de sus características coincidan con elementos de una u otra de esas categorías, en particular la primera. Como tratados, los convenios requieren, en cuanto a la obligatoriedad subjetiva respecto de su contenido, la ratificación del país respectivo. La OIT, no constituye un ente supranacional, cuyas normas tengan un carácter imperativo directo. No posee las facultades de la Comisión de la Comunidad Europea, por ejemplo, cuyos reglamentos son actos legislativos internacionales de aplicación obligatoria en el orden interno de los Estados Miembros.

Sin embargo, la vocación legislativa de la OIT, a través de la Conferencia Internacional del Trabajo, resulta indiscutible. Sus convenios son instrumentos normativos destinados a reglamentar la evolución social de los países y poseen una existencia objetiva independiente de su ratificación. El mero hecho de su adopción, crea para todos los Estados Miembros ciertas obligaciones de sumisión a las autoridades nacionales competentes y de información a la OIT. Permite también la aplicación de medidas de control específicas por

los órganos de la OIT. Los principios y las normas de los convenios constituyen, además, puntos de referencia para estos órganos en la evaluación de las situaciones existentes en los distintos países.

e

El hecho de que determinados convenios, sobre todo de seguridad social, contengan cláusulas sinalagmáticas o de reciprocidad para los países que los han ratificado, no los excluye de las características generales de los convenios, destacadas por los autores citados y que avalan sus notas legislativas. El sinalagmatismo o condición de reciprocidad no existe, por supuesto, para ningún convenio, cuando se trata de la presentación de reclamaciones por cualquier organización de empleadores o trabajadores o de quejas por cualquier delegado a la Conferencia, por incumplimiento de un convenio ratificado, según los procedimientos previstos por la Constitución. El procedimiento de quejas hasta puede ser iniciado por el Consejo de Administración, por propia iniciativa.

Cabe mencionar también otras dos características de los convenios, que abonan su naturaleza específica; se trata de su vocación de universalidad y de su ultraactividad. La universalidad se extiende tanto al tiempo como al espacio. En efecto, los convenios son elaborados con el propósito de que sean aceptados como norma mínima por los Estados Miembros, cualquiera que sea su régimen político y su condición económica y social, así como por todo otro Estado que

en el futuro se adhiera a la Organización.

La ultraactividad, por su parte, tiene por efecto que el retiro de un Estado de la OIT no menoscabe las obligaciones que deriven de un convenio ratificado o que se refieran a él, conforme reza la Constitución. El objeto de impedir, dentro de lo posible, una retrogradación en el campo social por ausencia de la norma internacional y de los mecanismos de control pertinentes.

A todo ello, cabe agregar que la falta de ratificación de un convenio por un Estado Miembro no lo exime de acatamiento de los principios que lo inspiran, en la medida en que éstos estén expresados en la Constitución de la OIT. Esta sumisión a los principios emana del acto voluntario de adhesión a la Organización, cuya carta fundamental expresa los objetivos sociales que persigue y las concepciones básicas que guían su acción, tanto en el campo normativo como de la cooperación técnica.

3. FUNDAMENTOS DE LA ACCION NORMATIVA

Como se ha visto anteriormente, la OIT fue creada para elaborar normas

que promuevan la justicia social, a nivel internacional, a fin de preservar la paz universal. Originariamente, durante el siglo pasado, el proyecto normativo internacional tenía como fundamento consideraciones éticas, humanitarias, que deben diferenciarse del artificio técnico de la evolución sincronizada de las legislaciones, destinado a obviar retinencias nacionales ante una posible descolocación en el mercado por costos sociales más gravosos. En el contexto de 1919, el aspecto ético -la justicia social- queda vinculado a la preservación de la paz como bien supremo. Se introduce aquí un elemento nuevo, explicable por el impacto de la Primera Guerra Mundial.

Esta idea fue matizada en el transcurso de los años, insistiéndose más en la relación indirecta entre la paz y la justicia social, y el sentido extensivo que debía asignarse a aquella. Cabe retener sobre todo dos nociones: por un lado, la de la justicia social como elemento fortalecedor de un régimen democrático, el cual figura, a su vez, entre las condiciones para asegurar la paz; por el otro, el de la justicia social como elemento de la paz interior de un país, obviando así la tentación de provocar conflictos internacionales para desviar la atención de los conflictos internos.

A veces se ha hecho notar que la cuestión de la competencia comercial también había perdido la importancia que le fuera concedida durante

tanto tiempo, en parte porque el costo de la mano de obra es sólo uno de los elementos del costo de producción, y porque ya con anterioridad a la creación de la OIT, ciertos países habían prosperado más que otros en el campo económico, a pesar de su legislación social más avanzada. Pero la preocupación sobre este tema reaparece continuamente. Tal es el caso, por ejemplo, de las cláusulas sobre armonización de la legislación laboral en los tratados de integración económica; los esfuerzos en favor de la creación de un espacio social europeo; y las llamadas normas laborales mínimas o equitativas, que los países industrializados desearían incluir en sus relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo. Como contrapartida a la adopción de tales normas por estos últimos, los primeros les facilitarían el acceso a sus mercados. Las iniciativas tomadas en este sentido en la OIT y la negociación de la segunda Convención de Lomé entre la Comunidad Económica Europea y los países africanos, del Caribe y del Pacífico, no tuvieron éxito por no contar con el apoyo de los países del tercer mundo.

Actualmente, el fundamento básico de la acción normativa de la OIT, debe buscarse en el valor intrínseco de las normas y en sus proyecciones prácticas. Las normas deben ser concebidas como el resultado de un intercambio internacional y tripartito de experiencias destinado a guiar la evolución y transformación de las instituciones sociales,

como fenómeno constante del devenir humano. Aquí radica su valor y utilidad permanente. Este intercambio, que tiende a solucionar problemas preservando intereses y satisfaciendo reivindicaciones en un proceso de controversia y compromiso, permite fijar lineamientos que aspiran a una validez universal. Se trata de la búsqueda de un desarrollo social y económico equilibrado de una situación de conflictos de intereses, sobre los cuales priva el objetivo final de una concertación en aras del progreso.

La importancia actual y futura de las normas consiste en este crisol de ideas e intereses que les da nacimiento. Consiste en el consenso de gobiernos, empleadores y trabajadores de las diversas latitudes que les da autenticidad y legitimidad.

De allí que las normas estén destinadas a inspirar a los gobiernos en la elaboración de su política social y a dotarlos de técnicas legislativas y de acción práctica, a motivar a justificar a las partes sociales en sus posturas y reivindicaciones. Y a evitar retrogradaciones cuando su ratificación ha creado obligaciones internacionales sujetas a los mecanismos de control de la OIT.(14)

4. NORMAS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y DERECHO

(14) Valticos. Derecho Internacional del Trabajo

COMPARADO DEL TRABAJO.

Antes de analizar este tema, conviene reflexionar brevemente sobre la cuestión más amplia de las notas distintivas entre el derecho comparado y el derecho comparado del trabajo.

La distinción debe buscarse en los objetivos de ambas disciplinas. El derecho comparado tiende sobre todo, al conocimiento y al acercamiento de las instituciones jurídicas de distintos países, con frecuencia para facilitar las relaciones internacionales. El derecho comparado del trabajo, por su parte, ostenta un cierto contenido ético en la medida en que su fin sea, también, asegurar la protección del trabajador y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de producción, sobre la base de la experiencia de otros países. Extremando el argumento podría plantearse la existencia de un aspecto deontológico en el derecho comparado del trabajo, en virtud del cual el desarrollo social debería figurar entre sus principales objetivos. Las funciones del derecho comparado del trabajo, que consisten en conocer otras instituciones laborales para mejor comprender las propias, ubicar a esta últimas en las tendencias reinantes y permitir la formulación de doctrinas, se complementarían con una preocupación tutelar y la búsqueda del progreso social, de acuerdo con las necesidades y

posibilidades de cada país.

En el derecho internacional del trabajo, concebido por la OIT, este objetivo forma parte de su naturaleza. Las normas son el resultado de una tarea comparativa de carácter utilitario, con un elevado contenido ético de desarrollo social, inducido a través de una acción tripartita internacional. No se trata aquí de promover una legislación uniforme de los diversos países, ni de unificar sus legislaciones, sino de formular normas mínimas que constituyen una meta para algunos y para otros, una especie de trampolín que permita ir mejorando sus propias legislaciones por encima de las normas consideradas como básicas a un nivel internacional. Si el propósito del derecho comparado es mejorar la comprensión, la coordinación y la homogeneidad de lo que ya existe, el del derecho internacional del trabajo es configurar el futuro, tomando al presente como punto de partida. En el primer caso la función es estática, en el segundo es esencialmente dinámica. (15)

El derecho internacional del trabajo utiliza, sin embargo, las técnicas del derecho comparado, tanto en la elaboración de las normas internacionales como en el control de su aplicación. En el primer caso, se trata de un estudio comparado de instituciones nacionales para llegar a la formulación de la norma mínima internacional en el tema respectivo; en el segundo, de la comparación de disposiciones

(15) Manual de la O.I.T. 1972

nacionales con la norma internacional respectiva, a fin de evaluar el grado de su aplicación.

En lo que se refiere a la elaboración del derecho internacional del trabajo, conviene recordar las respectivas advertencias hechas por los especialistas del derecho comparado laboral con respecto a los problemas que plantea el estudio y la comprensión de instituciones de otros países, así como los riesgos de un trasplante de éstas sin el conocimiento profundo del medio socioeconómico, cultural y político en el que se han desarrollado y del país receptor. El transvasamiento de modelos extranjeros puede resultar un experimento frustrante si no coinciden con las posibilidades reales de éste último. De allí que, con el derecho comparado del trabajo, se requiere una cuidadosa identificación de las características nacionales de un modelo, que le dan su configuración específica y condicionan su eficacia en el medio originario. Las particularidades locales de un modelo pueden constituir el obstáculo más serio para la introducción de éste en otro medio. El estudio de estas particularidades suministra la base para una posterior adaptación del modelo a los efectos de su inserción en un contexto nacional distinto.

El derecho internacional del trabajo de la OIT, se distingue de lo anterior, en la medida en que constituye una creación de normas que

no representan un sistema determinado, moldeado por circunstancias nacionales específicas, sino un esquema de prácticas deseables a través de los distintos países. Generalmente, estas normas se inspiran en modelos existentes de reconocido avance social, pero a veces han tenido que ser creadas ex novo por no encontrarse en las legislaciones nacionales un paradigma adecuado para regular un determinado fenómeno laboral.

Para que estas normas puedan pretender el transvasamiento internacional, es necesario que se cumplan varias condiciones. En primer lugar, que sean el resultado de un vasto estudio comparado, en el cual se hayan reunido los principales datos que reflejan la situación y las tendencias con respecto a una determinada institución en los diversos países. En segundo lugar, que en la elaboración de las normas participen activamente los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, para que el conflicto de intereses implícito en toda creación de derecho, surja un compromiso que otorgue credibilidad a la construcción jurídica internacional y la torne viable en su vigencia práctica. Posteriormente, que el nivel de las normas constituya una solución de equilibrio entre una meta ideal y el mínimo común denominador de las legislaciones existentes. La norma internacional no puede planear en el campo de la utopía, pero al mismo tiempo debe significar un esfuerzo de progreso social con respecto al promedio de lo vigente.

Finalmente, las normas deben ser concebidas en términos flexibles, para tener en cuenta el amplio espectro de las condiciones nacionales. Las fórmulas de flexibilidad de la normativa internacional, permiten la aceptación de los principios básicos de una institución y su aplicación conforme a las modalidades propias de cada país.

Lo importante aquí es destacar que el derecho internacional del trabajo de la OIT, trata de obviar los problemas derivados del trasplante de instituciones condicionadas por factores nacionales. Sus normas representan una síntesis de tendencias laborales internacionales, confeccionada por los propios protagonistas, de manera tal que puedan influenciar la dinámica social de los diversos países.

Esto no significa desconocer las dificultades que pueden obstaculizar la aplicación de ciertas normas, derivadas del insuficiente desarrollo económico e inclusive administrativo de determinados países. En este caso, tales normas constituyen una guía para una futura adecuación y su influencia queda latente.

Más difícil puede resultar el traslado de principios e instituciones que afectan directamente las relaciones de poder entre las fuerzas políticas, sociales y económicas, como sucede con el derecho colectivo

de trabajo y, principalmente, en materia de libertad sindical.

5. UNIVERSALIDAD DE LAS NORMAS Y DESARROLLO ECONOMICO.

En 1989, el economista Leroy-Beaulieu (16) publicó un estudio en el que adoptaba una posición contraria a la legislación social internacional. Entre los fundamentos de su tesis, que respondía a la escuela económica liberal, figuraba el argumento de que debido a la diferencia existente entre los hombres como individuos y como habitantes de países distintos, no es ni legítimo ni posible imponerles una reglamentación uniforme. La legislación social internacional es impracticable, decía Leroy-Beaulieu, (17) en vista de la desigualdad de precocidad entre los distintos pueblos y los diversos climas. La cuestión nunca ha perdido su interés y ha cobrado mayor actualidad con la incorporación masiva de países del tercer mundo, planteando el problema de la compatibilidad entre la difusión de normas laborales que tienen por objeto elevar el nivel de vida de la población y las posibilidades económicas de los países aludidos.

Para la OIT, la vocación universal de las normas, forma parte de su filosofía. La diversidad de situaciones deberá ser considerada en

(16) Leroy-Beaulieu. Desventajas políticas de la Legislación Internacional de Trabajo

(17) *IDEM.*

ocasión de la elaboración de un convenio o una recomendación, a fin de permitir su aplicación con el mayor alcance posible. La Constitución establece, que la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones peculiares de dichos países. Las consideraciones relativas al desarrollo económico desigual de los países deben ser una de las consecuencias de esta disposición constitucional para moderar y equilibrar el nivel de las normas en ocasión de su elaboración. Las distintas cláusulas o mecanismos de flexibilidad de los instrumentos tienen por objeto también facilitar la aplicación de las normas en las diversas circunstancias y grados de desarrollo. Son éstos los métodos empleados para hacer posible la universalidad de las normas. Otro método, que consiste en autorizar a determinados países, especialmente los mencionados en el convenio, por ejemplo el Convenio sobre las horas de trabajo de industria, 1919, número 1; a aplicar normas de un nivel inferior, ha sido utilizado en algunos instrumentos durante la primera época, pero fue luego reemplazado por las fórmulas de flexibilidad más generales.

Tampoco ha sido aceptada la idea de convenios o recomendaciones de carácter regional, por temor a que ellos contribuya a acentuar las diferencias sociales entre los países según el grado de su desarrollo,

a crear compartimientos estancos entre las regiones y a reducir el estímulo de la emulación en el avance de la legislación social. El Consejo de Administración ha reafirmado esta posición al pronunciarse oficialmente en favor del carácter universal de las normas y señalar que las necesidades propias de los países que han alcanzado diversas fases de desarrollo debería tomarse en cuenta mediante la inclusión de disposiciones apropiadas en los instrumentos respectivos.

Para la OIT, no se trata de la aplicación, en todos los Estados Miembros y en forma simultánea, de las normas elaboradas en su seno. Pero sí constituye su política oficial insistir en la evolución económica y social de los pueblos, considerando que ambos términos de la ecuación son inseparables.

Durante la Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, (10) el Director General manifestó: "La idea directriz de esta Conferencia ha sido la de que el desarrollo de los países de la región requiere que se armonicen la política económica y la social. El desarrollo económico es un requisito preciso indispensable de un mayor bienestar. Pero los programas sociales no debieran concebirse como segunda etapa que sólo habrá de iniciarse algo después de que el desarrollo económico haya elevado sensiblemente el ingreso nacional. La característica esencial de todo enfoque moderno del desarrollo

(10) Séptima Conferencia Internacional del Trabajo.

económico es que los objetivos sociales sean parte inseparable del progreso y que la política social se desarrolle a la par de la política económica. Conforme a este principio, la Declaración de Buenos Aires, adoptada en dicha Conferencia, destaca la perentoria necesidad de que los gobiernos den vigencia inmediata a las normas jurídico-sociales, adaptándolas a la realidad económica y social en armonía con los convenios y recomendaciones de la OIT, y completándolas con las medidas de carácter administrativo y financiero indispensables para suprimir trabas impuestas al desarrollo económico y social equilibrado de los países.

Toda reflexión sobre la cuestión de las normas de la OIT y el desarrollo económico de los países debe tener en cuenta otro factor, relativo al costo laboral: las normas no imponen determinados salarios, sino condiciones mínimas de trabajo. Si bien éstas pueden incidir indirectamente en el costo de la mano de obra, contribuyen al aumento de la productividad, gracias a una adecuada protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, un régimen apropiado en materia de horas de trabajo, descanso, edad mínima, etcétera. A la par de responder a principios humanitarios y de justicia social, como de mejorar la calidad de la mano de obra y facilitar muchas veces su integración en el marco de las actividades industriales, estas medidas de protección promueven mayores esfuerzos de racionalización

en las empresas, a fin de compensar el aumento de los gastos que pudieran provocar. Es preciso tener presente el conjunto de estos factores para poder evaluar con sentido de equilibrio la eventual influencia de las normas en el terreno económico.

A todo ello cabe agregar que las normas de la OIT, no tratan sólo de condiciones de trabajo, sino también de toda una gama de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, como las que se refieren a la política de recursos humanos, la formación profesional, la promoción del empleo, las relaciones obrero-patronales en la empresa, etc.

Todo esto no significa, por supuesto, que las normas internacionales puedan ser aplicadas por todos los países, cualquiera sea la etapa de su desarrollo. Numerosos convenios aún no han podido ser ratificados por los países más avanzados económicamente. En esta materia convendría recordar ciertos principios del derecho del trabajo, el de la progresión racional, esto explica la evolución progresiva de este derecho como consecuencia de la limitación de los recursos económicos; y el de la reactividad del mundo económico-laboral, como consecuencia del cual muchas veces queda desvirtuada en la práctica la intención del legislador, debido a la tendencia natural del organismo económico-social a eliminar o reducir las limitaciones impuestas por las leyes laborales.

El legislador nacional se enfrentará siempre con el problema de encontrar un justo y delicado equilibrio entre lo económico y lo social.

6. NORMAS INTERNACIONALES Y ORDEN JURIDICO INTERNO.

La relación entre las normas y el orden jurídico interno de los países se plantea como problema práctico a raíz de la ratificación de un convenio y la obligación internacional de los Estados de hacer efectivas sus disposiciones. El método a seguir a este fin depende, en principio, del sistema constitucional o de la práctica vigente en cada país, que puede responder a dos doctrinas básicas distintas: la monista y la dualista. Conforme la primera, no existe una separación entre el orden jurídico internacional y el interno, de modo que los tratados ratificados se incorporan automáticamente al cuadro legislativo aplicable en cada país. Según la doctrina dualista, el derecho internacional y el interno constituyen dos órdenes separados, debiendo los convenios ratificados ser objeto de un acto formal por parte del legislador a los fines de su incorporación al derecho positivo del país. Se trata de la adopción de otras normas distintas de la ratificación, que pueden acompañar a ésta o dictarse con posterioridad. Estas normas tienen por objeto convertir las cláusulas del convenio en legislación nacional,

ya sea sancionando un texto nuevo en armonía con tales disposiciones, modificando leyes existentes o derogando artículos o regímenes contrarios al instrumento ratificado.

Ejemplo de países que siguen expresa o implícitamente la doctrina monista son: República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Suecia y Suiza. Entre los países iberoamericanos figuran: Brasil, España, Guatemala, México, Portugal, Uruguay (doctrina mayoritaria). En la Argentina, la doctrina está dividida y la jurisprudencia no ha clarificado suficientemente la cuestión, ni es uniforme en la materia. En Colombia, el gobierno sostuvo ante la OIT, en las décadas de los años cincuenta y sesenta que un convenio ratificado tiene aplicación directa y supremacía sobre la legislación común, pero la interpretación parece haber cambiado en el sentido del dualismo.

Países que se atienen a la doctrina dualista son, entre otros, Australia, Canadá y el Reino Unido.

Es en el caso de los monistas que surgen diversas situaciones con respecto a la aplicación de los convenios en el orden interno. En primer lugar está la que deriva de la jerarquía atribuida a los convenios ratificados en relación con la legislación nacional. Estos

pueden ser considerados como superiores en la pirámide jurídica a las leyes ordinarias, es el sistema, por ejemplo de Bélgica, España, Francia, Grecia, México, Países Bajos, o del mismo nivel. en caso de tener una jerarquía superior, prevalecen sobre la legislación ya existente o que se adopte con posterioridad a la ratificación. En cambio, si fueran asimilados a la legislación ya existente o que se adopte con posterioridad a la ratificación. En cambio, si fueran asimilados a la legislación ordinaria, rige el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, o sea, la ratificación de un convenio implica la derogación de toda ley o disposición contraria a éste que sea menos favorable a los trabajadores, pero una ley adoptada con posterioridad a un convenio ratificado puede derogarlo tácitamente en la medida en que se le oponga.

En segundo lugar está la cuestión de las normas generales y de aquellas dirigidas al Estado para la adopción de medidas, que cabe diferenciar de las que expresan disposiciones precisas y concretas de aplicación inmediata a las relaciones de trabajo, llamadas también autoejecutivas. Si bien estas última pueden no ofrecer problema alguno de aplicación, las otras normas en cambio, requieren comúnmente la adopción de medidas especiales por el legislador. Ahora bien, según lo han expresado los órganos de control de la OIT, la mayoría de los convenios no contienen disposiciones que prescriban directamente a los habitantes

de un país una obligación de hacer o de no hacer, sino que se dirigen a los Estados mismos, a fin de obligarlos a reglamentar una cuestión en un sentido determinado.

Estas diversas situaciones no dejan de plantear problemas en la práctica. Se trata sobre todo de la incertidumbre sobre el derecho aplicable si hubiera conflicto entre el convenio y la legislación nacional.

Tomemos, por ejemplo, el caso de los países donde los convenios tienen una jerarquía superior a la legislación ordinaria. En Francia, la doctrina se ha dividido sobre la cuestión de si la primacía de los convenios concierne al legislador o directamente al Juez. Varios autores consideran que si se dicta una ley contraria a un convenio ratificado, los jueces no pueden dejar de aplicarla; otros, en cambio, estiman que los jueces deben hacer prevalecer los términos del convenio, por tener una jerarquía superior. Esta posición ha predominado en la jurisprudencia. Otro ejemplo, de incertidumbre jurídica se presenta cuando con posterioridad a la ratificación de un convenio se publican ediciones de un código en las que se mantienen las disposiciones contrarias a aquel, y que deberían haber quedado derogadas con la ratificación. También es susceptible de crear incertidumbre la falta de reglamentación de las cláusulas generales de un convenio.

A todo esto cabe agregar el poco conocimiento y la reducida difusión de las normas de la OIT, en numerosos países, de modo que los usuarios potenciales, -trabajadores, empleadores, abogados, jueces-, no las invocan o aplican aún cuando tales normas pueden haber derogado disposiciones de la legislación interna.

Es para hacer frente a algunos de estos problemas que los órganos encargados del control de la aplicación de los convenios han concluido que sería conveniente armonizar también formalmente la ley nacional con el convenio, a fin de que no haya duda o incertidumbre en cuanto a la situación legal; y han insistido en la utilidad de las medidas destinadas a señalar a la atención de todos los interesados -jueces, inspectores de trabajo, empleadores y trabajadores-, las normas contenidas en los convenios que han sido incorporados de pleno derecho en la legislación nacional.

7. EL IMPACTO DE LAS NORMAS.

La influencia de las normas internacionales del trabajo sobre la legislación y las prácticas nacionales ha sido analizada y confirmada por diversos estudios que pormenorizan las informaciones reconocidas

en esta materia. No se trata solamente de la difusión de principios y tendencias generales en materia laboral, sino también de la incorporación de normas específicas al derecho interno y de la modificación o derogación de disposiciones legislativas que se oponen a la normativa internacional.

Para evaluar el impacto de las normas internacionales es necesario tener en cuenta las diversas formas en que su influencia puede haberse hecho efectiva.

En primer lugar, se trata de la influencia al margen de toda ratificación. Esta influencia puede operar por inducción indirecta, cuando un país adopta o se inspira en ciertas disposiciones contenidas en otra legislación, las cuales a su vez, han encontrado su fundamento en las normas internacionales. La inducción directa tiene lugar cuando los gobiernos adoptan medidas basadas en tales normas, que han servido como guía inmediata al legislador, sin que éste haya tenido en vista su ratificación (si se tratara de un convenio).

En segundo lugar, la influencia motivada por la ratificación de un convenio, puede presentar distintas modalidades. Por de pronto, es el caso de las normas internacionales autoejecutivas en los sistemas monistas, que se aplican directamente por el mero efecto de la

ratificación. Otra modalidad es la acción espontánea de armonización, cuando los gobiernos toman medidas para conformar la legislación interna a un convenio, ya sea antes de proceder a su ratificación, pero con vistas a ella, en el momento de hacerlo o poco después de cumplido este acto, cuando todavía no se ha iniciado el procedimiento de control de la OIT. La influencia por acción del control internacional tiene lugar cuando las normas son incorporadas a la legislación interna como consecuencia de las observaciones o comentarios formulados por los órganos respectivos de la OIT.

Cabe destacar la acción ejercida en todo este proceso por los servicios de cooperación técnica de la OIT, que no sólo facilitan la adopción de medidas de armonización desde el punto de vista técnico, sino que constituyen un agente promotor de la influencia normativa internacional al difundir las nuevas tendencias laborales patrocinadas por la Organización.

En cuanto a los resultados cuantitativos del impacto de las normas internacionales sobre la legislación social, se han hecho los primeros intentos de evaluación después de la guerra, en 1954. En dicha ocasión se comprobó que sobre un total de 700 ratificaciones había un 25% de divergencias entre los convenios y las legislaciones en el momento de los distintos actos de ratificación. Estas divergencias pudieron

ser eliminadas progresivamente en más de un 50% por acción de los órganos de control.

En el estudio realizado diez años después por Landy, (19) se examina la aplicación dada a las obligaciones resultantes de un total de 3422 ratificaciones y declaraciones de aplicación de convenios a territorios no metropolitanos. En 2465 casos no se formularon observaciones por parte de los órganos de control. En los 957 casos restantes se inició una primera serie de observaciones, y en 46 de los mismos, se continuó con una segunda serie. De estas 1003 observaciones, se obtuvo el resultado siguiente:

Resultado pleno en una etapa: 264 casos (26.3 %)

Resultado pleno en varias etapas: 54 casos (5.4 %)

Resultado parcial: 294 casos (29.3 %)

Ningún resultado: 369 casos (36.8 %)

Esto significa que en un 61% de los casos en que se observaron discrepancias entre los convenios y las legislaciones, ellas fueron eliminadas en forma parcial o total.

En los casos en los que los órganos de control no han obtenido ningún resultado, ello puede deberse a discrepancias de interpretación con

(19) George Landy. La ratificación de los convenios internacionales de trabajo. 1975.

las autoridades nacionales, a una falta de acción por el gobierno o los organismos legislativos, a consideraciones de tipo económico, político, etc., o por deficiencias de tipo administrativo.

Desde 1964, la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, presenta una lista en su informe en la que se mencionan los países y los convenios en relación con los cuales aquellos han adoptado medidas para modificar la legislación o las prácticas nacionales como consecuencia de los comentarios formulados por la Comisión. En 1939, se elevaba a cerca de 1800 el número total de casos en los que la Comisión había expresado su satisfacción por los progresos realizados en esta forma. En anexo figura la lista de los países iberoamericanos que se encuentran en esta situación.

A su vez, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, señala en sus informes los casos en los cuales los gobiernos implicados en una queja sobre violación de la libertad sindical han adoptado medidas siguiendo las recomendaciones del Comité. Estas medidas pueden tener un carácter legislativo, pero generalmente consisten en actos administrativos que concuerdan con dichas recomendaciones y que dan cumplimiento así a los principios de la libertad sindical.

8. CLASIFICACION DE LAS NORMAS

Algunos autores han ensayado una clasificación de los convenios internacionales del trabajo. (20) Entre otros, Plá Rodríguez, siguiendo al autor francés Amlaud, los divide en convenios de uniformidad (destinados a establecer una norma uniforme aplicada como ley nacional después de la ratificación), convenios de principios (establecen líneas directrices que deben inspirar las diversas legislaciones), convenios de igualdad de derechos (tienen el objetivo de asegurar la igualdad de derechos entre trabajadores nacionales y extranjeros en un país), y convenios de procedimiento (que revisan otros convenios para actualizar frente a cambios constitucionales o de procedimientos).

Süssekind, (21) teniendo presente la naturaleza de los convenios, los clasifica en auto ejecutivos, de principios generales (que dependen de leyes u otros actos reglamentarios para su aplicación efectiva), y promocionales, (que fijan objetivos y programas para alcanzarlos, con medidas sucesivas de mediano y largo plazo).

En el ámbito de la OIT, se hace una cierta distinción entre los convenios de derechos humanos (libertad sindical, trabajo forzoso, igualdad de trato), y los convenios técnicos. Unos y otros pueden formar parte de la categoría de convenios promocionales.

Una clasificación oficial de los convenios y las recomendaciones fue

(20) Plá Rodríguez. Op. cit.

(21) Wolfgang Süssekind. Op. Cit

introducida por el Consejo de Administración al aprobar el informe del Grupo de Trabajo que entre 1974 y 1979 realizó un estudio detallado sobre las normas internacionales, a fin de identificar aquellas que conservaban su plena actualidad y establecer un temario normativo para el futuro.

El resultado de esta tarea, centrada sobre un total de 151 convenios y 150 recomendaciones, reveló que aproximadamente la mitad de estos instrumentos, fueron considerados como prioritarios a los fines de su ratificación y aplicación, y por lo tanto, objetivos importantes para toda política social. En una segunda categoría de instrumentos figuran 16 convenios y 14 recomendaciones que deberían ser revisados. Algunos de éstos aparecen también en la lista prioritaria. La tercera categoría comprende los instrumentos que no se estimaron adecuados para integrar las dos primeras listas. Finalmente, una cuarta lista incluye 43 nuevos asuntos propuestos para instrumentos futuros, que junto con los 19 puntos que podrían ser objeto de revisión en los instrumentos existentes, componían un temario ambicioso para la acción normativa de los próximos decenios. Quedó bien precisado que la clasificación realizada correspondía a un momento específico y no podía ser definitiva.

En noviembre de 1984, el Consejo de Administración, constituyó otro

grupo de trabajo, para examinar la clasificación de las normas actuales de la OIT, y de los demás temas sobre los que se podrían elaborar nuevas normas, así como para considerar determinadas cuestiones relativas a la orientación futura de la acción normativa.

Esta vez la tarea se centró sobre 156 convenios y 169 recomendaciones. Fueron clasificados como prioritarios 90 convenios y 77 recomendaciones. En la segunda categoría se incluyeron 12 convenios y 12 recomendaciones, figurando algunos de estos instrumentos también en la lista prioritaria. Se identificaron también 28 posibles temas para nuevos instrumentos.

El grupo de trabajo, dejó bien aclarado en su informe final que esta clasificación tenía un carácter esencialmente indicativo y temporal, pareciendo apropiado revisarla en intervalos periódicos. En lo que concierne a la región americana, corresponde señalar que en la Undécima conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, se adoptó la Resolución sobre la función de las normas internacionales del trabajo en los países de América, en la que se instó a los países respectivos a que atribuyan fundamental importancia a la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT, a los que el Consejo de Administración dio carácter prioritario y, en particular, a los 10 convenios siguientes: los relativos a la libertad sindical (números 87, 90, 135, 141, y 151); libertad de trabajo, (números 29 y 105); igualdad

de trato (números 109 y 111); promoción del empleo (número 122); salarios mínimos (número 131); edad mínima (número 138); poblaciones indígenas (número 177); inspección del trabajo (números 81 y 129); seguridad social (número 132), consulta tripartita sobre normas internacionales (número 144); y administración del trabajo (número 150).

Esta lista fue ratificada mediante la resolución sobre las normas internacionales del trabajo en los países de América, adoptada en 1936 en la Duodécima Conferencia Regional (Montreal).

9. INTERPRETACION DE LA NORMAS

La única autoridad existente a la que se ha reconocido competencia para dar una interpretación autorizada de las disposiciones de un convenio es la Corte Internacional de Justicia. En el artículo 37, párrafo primero, de la Constitución de la OIT, el que prevé que todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de la Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución. Este procedimiento se

ha seguido una sola vez, en 1932, con respecto al convenio sobre el trabajo nocturno de las mujeres, 1919 número 4. En su Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo (1934), sobre las normas internacionales del trabajo, el Director General se refirió expresamente a esta posibilidad, tratándose de situaciones críticas relativas en especial a los convenios fundamentales... en casos que mi juicio sólo pueden ser extremos. Al modificarse la Constitución en 1946, se previó también otro procedimiento, según el cual el Consejo de Administración podrá referir a un tribunal la interpretación de un convenio. La reglas para establecer este tribunal deberían ser sometidas a la Conferencia Internacional del Trabajo, por el Consejo de Administración. De todos modos, el tribunal quedaría obligado por la jurisprudencia o la opinión consultiva de la Corte. Este procedimiento nunca fue puesto en vigor.

En la práctica, son numerosos los gobiernos que solicitan una opinión de la Oficina acerca de la interpretación que cabría dar a las cláusulas de determinados convenios, sobre todo en una etapa previa a su posible ratificación. En estos casos, al evacuar la consulta, se señala especialmente que el Director General de la OIT, no tiene autoridad especial para interpretar los convenios. Al formular la opinión, la Oficina se basa en parte, en los trabajos preparatorios del convenio respectivo, así como en los comentarios hechos por los órganos de control de la OIT en casos similares. La Oficina también parte del

principio general de que los convenios internacionales del trabajo tienden a formar una red coherente de normas mínimas y que la Conferencia trata de asegurar que las disposiciones de los diferentes convenios no se dupliquen ni sean contradictorias. Lo cual no impide, por supuesto, elevar las normas existentes mediante la adopción de un nuevo instrumento. Tratándose de normas sobre la libertad sindical, el Consejo de Administración decidió que la Oficina debería abstenerse de expresar una opinión, por existir un procedimiento especial para tratar las quejas en esta materia.

Cuando un gobierno pide una opinión oficial de la Oficina, ella es publicada en el Boletín Oficial. No sucede lo mismo cuando la opinión recabada lo es sólo a título oficioso.

Finalmente, son los órganos de control de la OIT, los que en su función de supervisores de la aplicación de los convenios, han elaborado una extensa jurisprudencia que da precisión al significado de los instrumentos. Se trata aquí, particularmente, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical, pero también de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical, de las comisiones de encuesta nombradas en virtud del artículo 26 de la Constitución y de los comités designados en el marco de los artículos 24 y 25 de la

Constitución. La jurisprudencia más abundante proviene de la Comisión de Expertos, en lo que concierne a todos los convenios, y del Comité de Libertad Sindical, en lo que se refiere a los convenios básicos en esta materia.

Para un conocimiento adecuado de los instrumentos de la OIT, es necesario conocer la forma en que han sido interpretados por los organismos de control, así como las opiniones de la Oficina a raíz de las consultas efectuadas. De otra manera, basándose en un mero texto, las conclusiones sobre el alcance de las disposiciones pueden llegar a diferir de la posición de los órganos de control oficial de la OIT a su respecto.

CAPITULO III

LA SUMISION Y RATIFICACION DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE TRABAJO

1. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES

No habiendo podido instituirse un parlamento internacional según la concepción de algunas delegaciones que intervinieron en la creación de la OIT, se logró, sin embargo, establecer un nexo entre la Organización y las legislaturas nacionales tendiente a dar efectividad a los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Según Eduardo Jiménez de Aréchaga, (22) la Constitución de la OIT, confiere a la Conferencia un poder de iniciativa parlamentaria, o sea, una primera fase en el proceso de elaboración de leyes.

En efecto, en su artículo 19 la Constitución establece que en el caso de un convenio, éste debe ser comunicado a todos los Estados Miembros para su ratificación; a su vez, los Miembros se obligan a someter

(22) Eduardo Jiménez de Aréchaga. Op. cit.

el convenio a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas, Tratándose de una recomendación, se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo, en cuanto a la sumisión a la autoridad competente, la disposición es la misma que en el caso de un convenio.

Para los Estados federales la situación varía. El trámite a seguir fue desarrollado con mayor precisión en la reforma de la Constitución de la OIT, en 1946. Si conforme al sistema constitucional nacional corresponde que se adopten medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado serán las mismas que las descritas anteriormente.

Si, por el contrario, la competencia es total o parcialmente de los estados, provincias u otras jurisdicciones o unidades constitutivas, el gobierno federal deberá, por un lado, adoptar las medidas que constitucionalmente correspondan para someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades federales, estatales, provinciales u otras apropiadas, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas; por otro lado, con el acuerdo de dichas unidades constitutivas, deberá celebrar consultas periódicas con ellas a fin

de promover, dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones.

En un comienzo, y nuevamente después de la Segunda Guerra Mundial, estas reglas novedosas en materia de derecho internacional causaban confusión en algunos países, por no distinguirse adecuadamente dos actos distintos: por una parte la ratificación de un convenio, de carácter voluntario, por la autoridad que constitucionalmente está autorizada a efectuarla; por la otra parte, la sumisión del convenio o de una recomendación a la autoridad competente, para darle aplicación interna por medio de una ley o en otra forma. La adopción de estas medidas de aplicación es, por supuesto, también voluntaria.

Puede ser que, en ciertos países, ambos actos sean realizados por la misma autoridad, pero muchas veces la autoridad que al ratificar un instrumento asume un compromiso internacional es distinta de aquella o aquellas que legislan para dar efectividad o cumplimiento a una norma en el orden interno. En todo caso, el énfasis dado por la OIT, al precepto constitucional de la sumisión a las autoridades competentes, desde el primer Director General, Albert Thomas, insistiera personalmente en su capital importancia, concierne al acto destinado a lograr que se dicten leyes o se adopten otras medidas de aplicación de la norma internacional. La Comisión de Expertos en Aplicación de

Convenios y Recomendaciones, que constituye el órgano técnico para vigilar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en el campo normativo, lo expresó claramente al referirse a la confusión entre las dos autoridades: Por lo tanto, esos instrumentos deben someterse a la autoridad que, de conformidad con la Constitución del Estado interesado, tiene competencia para legislar a fin de dar efecto a su aplicación en el plano nacional - el Parlamento o cualquier otro órgano legislativo - y no a la autoridad habilitada para ratificar los convenios en el plano internacional.

2. LA NATURALEZA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

La interpretación del concepto autoridad competente, en el sentido de autoridad con capacidad para legislar, había logrado amplio consenso en la primera década de la OIT, después de la mencionada confusión inicial. Teitsik, (23) lo expresaba en 1928, al precisar que es la autoridad competente de acuerdo con la Constitución de cada país, para establecer o modificar la legislación nacional para armonizarla con el proyecto de convenio en cuestión. Por regla general, esta autoridad será el Parlamento. Este término concordaba con el de legislatura, empleado en el proyecto británico utilizado como base de las discusiones

(23) Luch Teitsik. Constitución de Convenios Internacionales de Trabajo. 1928

de la conferencia de la Paz. La interpretación general y las conclusiones concordantes del memorandum del Consejero Jurídico de la Oficina Internacional de trabajo, sobre la naturaleza de la autoridad competente contemplada por el artículo 19 de la Constitución de la OIT, condujeron a que, en 1946, la Delegación de la Conferencia encargada de las cuestiones constitucionales se declarara convencida de que las autoridades competentes a que se refiere el artículo 19 de la Constitución, son el Parlamento nacional o cualquier otra autoridad legislativa.

La Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia han tenido que ocuparse en distintas ocasiones de esta cuestión; sus principales conclusiones se hallan reunidas en el memorandum sobre la obligación de someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes, que la Oficina envía a los gobiernos para facilitar el suministro de informaciones sobre el cumplimiento de la obligación de sumisión. En estas conclusiones se enfocan también otras dos cuestiones relacionadas: la del ejercicio de las facultades legislativas por órganos distintos de la legislatura y la del segundo objetivo importante de la sumisión, o sea, el de alcanzar la opinión pública.

Con respecto a la autoridad competente en su sentido normal, las citas del Memorándum dicen: "La autoridad competente es aquella que tenga, de acuerdo con la Constitución Nacional de cada Estado, el poder de legislar o de tomar cualquier otra medida para dar efecto a los convenios y recomendaciones". " La autoridad competente debe ser normalmente el legislativo".

A veces es otro órgano el que puede legislar, por autoridad que le ha conferido la Constitución Nacional o por autoridad delegada por el Parlamento. Para estos casos el Memorándum cita a la Comisión de Expertos, que ha señalado:

" Aún existiendo una asamblea legislativa, el órgano ejecutivo u otro órgano puede detentar el poder de legislación en ciertas materias, en virtud de disposiciones constitucionales, o ejercer dicho poder como resultado de una delegación general o especial conferida por el Parlamento. En ocasiones, el propio órgano de que se trata emana del Parlamento. En semejantes casos sería deseable que los convenios y recomendaciones se sometieran a la propia asamblea legislativa a efectos de que se realice el segundo objetivo de la sumisión, a saber, el de informar y movilizar a la opinión pública. La discusión celebrada en el seno de una asamblea deliberante- o, al menos, la información de ésta-, puede constituir un factor importante a efectos de un examen

completo de la cuestión y un mejoramiento posible de las medidas adoptadas en el plano nacional; en el caso de los convenios, podría eventualmente dar lugar a una decisión de proceder a su ratificación".

" En los casos en que los instrumentos no requieran medidas en la esfera del Poder Legislativo, sería de desear -para que la obligación de sumisión alcance plenamente su objetivo que es también el de llevar los convenios y las recomendaciones a conocimiento de la opinión público- que se sometieran igualmente los instrumentos en cuestión al órgano parlamentario.

Existen ciertas situaciones especiales que ofrecen un interés particular, sobre las cuales también han debido pronunciarse los órganos de control de la OIT. Por un lado, los casos en que transitoriamente el Parlamento no funciona por uno u otro motivo, siendo reemplazado por el Poder Ejecutivo en la función legislativa. En estas situaciones el Parlamento sigue siendo la autoridad competente a la que deben someterse, en su momento, los instrumentos adoptados por la Conferencia. Por el otro, cuando existe un órgano legislativo amplio y otro más reducido que emana del anterior y que también posee ciertas facultades para legislar, como en los países socialistas de Europa del Este. En estos casos, los órganos de control han insistido para que los instrumentos también se sometan al primero, más representativo, a fin

de que quede cumplido el objetivo de la información y movilización de la opinión pública.

En América latina existía el planteo hecho por la Comisión de Expertos al gobierno de Nicaragua, a fin de que los instrumentos adoptados por la Conferencia sean sometidos no sólo a la Junta de Gobierno, sino también al Consejo de Estado (organismo más amplio), ya que este último compartía con la Junta el poder de legislar. Sin embargo, en 1987, la Comisión pudo tomar nota con satisfacción de que la sumisión se había hecho tanto al Presidente de la República como a la Asamblea Legislativa.

LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

En un comienzo, cierta doctrina consideraba que no debería aceptarse a ningún nuevo Miembro de la Sociedad de las Naciones (y, por consiguiente, tampoco de la OIT) si no cumpliera antes con la obligación de sumisión de los convenios y la recomendaciones ya adoptados por la Organización. La propia Oficina Internacional del Trabajo enviaba los textos de los instrumentos adoptados a los países antes de concretarse su admisión. Esta práctica fue abandonada a raíz del número

creciente de estos instrumentos.

La Constitución no se refiere a esta situación. Plá Rodríguez y Sússekind (24) estiman que con el ingreso de una Estado a la OIT asume las obligaciones de la Constitución, entre las cuales figura la sumisión.

Para el primer autor no existe ningún plazo a este respecto , por lo cual la obligación puede ir cumpliéndose progresivamente. Según Sússekind, (25) cabe tolerar un cierto atraso en el cumplimiento, debido a las dificultades inherentes a la sumisión de los numerosos instrumentos adoptados dentro del plazo máximo previsto en la Constitución. Vlaticos, siguiendo a Troclet, considera que no existe una obligación estricta de sumisión en estos casos, sino una obligación moral de examinar en forma metódica y sistemática dichos textos.

En la práctica, la Oficina envía a los ex-territorios no metropolitanos que adhieren a la Organización como Estados independientes, la lista de convenios que había sido declarados aplicables a aquellos por los Estados que aseguraban anteriormente sus relaciones internacionales. Pero este envío no se hace a título de una obligación de sumisión, que no existe, sino para que el gobierno considere su eventual ratificación. Los órganos de control verifican el cumplimiento de dicha obligación, en relación con cualquier Estado, sólo con respecto

(24) Wolfgang Sússekind. Op. Cit.

(25) Wolfgang Sússekind. Op. Cit.

a los instrumentos adoptados después de su adhesión a la Organización.

3. ALCANCES Y FORMA DE LA SUMISION

PLAZOS. El objeto de la sumisión es lograr que el órgano legislativo tome las medidas necesarias para aplicar los convenios y las recomendaciones adoptados. La intención es provocar una discusión en su seno y, en todo caso, una decisión al respecto. Han existido en un principio y siguen existiendo equívocos sobre la forma de la sumisión, aún cuando en el transcurso de los años se han aclarado ciertos interrogantes y logrado progresos en los procedimientos seguidos por los distintos países.

Básicamente, corresponde que todos los convenios y las recomendaciones que adopte la Conferencia (y que son transmitidos por la Oficina a los gobiernos después de cada reunión de aquella), sean sometidos a la autoridad competente, cualquiera haya sido la posición (o participación) de los delegados respectivos durante su discusión y adopción (y cualquiera sea la intención u opinión del gobierno a su respecto). Tales instrumentos deben ser sometidos junto con determinadas proposiciones por parte del Poder Ejecutivo, las cuales

dependerán del criterio de éste y en ningún caso están limitadas a una posible ratificación. Normalmente, tales propuestas deberían estar precedidas por un estudio comparado de las normas con la legislación y las prácticas nacionales, a fin de guiar al órgano legislativo en su examen y decisión. La simple comunicación de los instrumentos es insuficiente.

Conforme lo especifica la Comisión de Expertos en la cita que figura en el mencionado Memorándum, la obligación de sumisión a las autoridades competentes no implica para los gobiernos la de proponer la ratificación o la aplicación del instrumento de que se trate. Los gobiernos gozan de toda latitud en cuanto a la naturaleza de las proposiciones presentadas acerca de los convenios y recomendaciones sometidos a las autoridades competente.

La Comisión de la Conferencia añade ciertas precisiones con respecto a las mencionadas proposiciones. "Puesto que el artículo 19 de la Constitución tiene claramente por objeto el obtener una decisión por parte de las autoridades competentes, la sumisión de los convenios y recomendaciones a dichas autoridades deberá ir siempre acompañada o seguida de una declaración o de proposiciones en las que se expresan los puntos de vista del gobierno acerca del curso que debiera darse a estos textos".

Según lo aclara la Comisión de Expertos: "Los puntos esenciales que han de tenerse en cuenta son: a. que los gobiernos, al someter los convenios y recomendaciones a las autoridades legislativas, acompañen dichos textos o envíen posteriormente indicaciones sobre las medidas que podrían tomarse a fin de dar curso a estos instrumentos, o bien una proposición en el sentido de que no se les dé curso alguno o que se difiera toda decisión hasta una fecha ulterior; y b. que la autoridad legislativa tenga la posibilidad de entablar un debate sobre la materia.

Los procedimientos parlamentarios varían según los países y a veces se plantean problemas derivados de las reglas imperantes, que dificultan el cumplimiento de la obligación de sumisión, tal como fue descrito anteriormente. La Oficina ha recogido las diversas experiencias y modalidades, y ofrece su cooperación a los gobiernos para solucionar tales problemas, incluyendo el envío de ejemplares de documentos nacionales de sumisión.

En lo que se refiere a los plazos constitucionales de sumisión, son de doce meses o, en caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia. Estos plazos rigen inclusive para los Estados Federales. Pero en este último caso, si se tratara de instrumentos para los cuales el gobierno federal estima

que corresponde una acción por parte de los estados constitutivos, las provincias o cantones, el plazo reglamentario es de dieciocho meses.

4. CONSULTAS CON LAS ORGANIZACIONES MAS REPRESENTATIVAS

El convenio número 144 y la Recomendación número 153 prevén que las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores deben ser consultadas sobre las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes.

Asimismo, a intervalos apropiados deben realizarse consultas tripartitas en relación con los convenios no ratificados y las recomendaciones a la que no se haya dado aún efecto, para estudiar qué medidas podrían tomarse a fin de lograr su puesta en práctica y su ratificación eventual.

5. LA RATIFICACION Y SU PROCEDIMIENTO

PROCEDIMIENTO. El destino deseado de los convenios no es sólo su

aplicación, sino también su ratificación. Esta constituye el acto por el cual un Estado Miembro de la OIT, se compromete internacionalmente a cumplirlo. Las recomendaciones, como es sabido, no pueden ser ratificadas, pero ciertos Estados a veces comunican a la OIT, que han decidido aceptar una recomendación. Desde el punto de vista constitucional de la Organización, esta declaración de aceptación no tiene efecto jurídico. Por el contrario, la ratificación de un convenio conlleva una serie de obligaciones para el Estado interesado.

Conforme al artículo 19, de la Constitución "si el Miembro obtiene el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. Constituye ésta una modalidad especial de ratificación dentro del derecho internacional, que no fue bien comprendida al comienzo y dio lugar a ciertas dificultades. Ellas fueron solucionadas con relativa rapidez en vista de la claridad de las disposiciones pertinentes.

Son las normas constitucionales u otras de cada país las que determinan a la autoridad con facultades para ratificar un convenio, así como el procedimiento interno a dicho efecto. Lo que interesa a la OIT, es que se proceda adecuadamente a la comunicación de la ratificación,

pues a partir de ese momento se exterioriza el acto a los efectos internacionales. Existen casos en los cuales una ley de ratificación de un convenio ha quedado sin comunicar a la OIT. El acto, válido a los efectos internos, no ha podido cobrar vigencia internacional, resultando inoperante en términos de la Constitución de la Organización.

No contiene ésta reglas específicas sobre la forma en que debe realizarse la comunicación, que depende de las disposiciones que rigen en cada país. Para la Oficina Internacional del Trabajo es necesario que se cumplan los siguientes requisitos prácticos: que se identifique claramente el convenio objeto de la ratificación; que la comunicación esté firmada por una autoridad que pueda actuar en nombre del Estado; que se indique con claridad que se trata de una ratificación formal.

El destinatario de la comunicación era originariamente el Secretario General de la Sociedad de las Naciones, pero a partir de la reforma a la Constitución de la OIT, producida en 1946, se instituye que sea el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, éste registra las ratificaciones y las notifica a los Estados Miembros y al Secretario General de la Naciones Unidas, y estas son publicadas finalmente en el boletín oficial de la OIT.

6. DECLARACIONES ADICIONALES

Un número importante de convenios, prevén que en la propia ratificación o en un documento anexo a ellas, se efectúen declaraciones que son de dos tipos distintos.

Por un lado, determinados convenios, exigen una declaración destinada a definir el alcance de las obligaciones aceptadas o a precisar otras indicaciones. Un ejemplo es el convenio sobre la seguridad social (102), que consta de varias partes, debiéndose indicar las partes, respecto de las cuales se aceptan las obligaciones del convenio.

Por otro lado, varios convenios autorizan la exclusión de categorías de trabajadores, o la futura extensión del campo de aplicación de los instrumentos.

7. RATIFICACION CONDICIONAL Y LA INADMISION DE LA RESERVA

La ratificación condicional de un convenio, constituye una posibilidad autorizada por la doctrina y tiene por objeto condicionar la entrada

en vigor de un convenio para un Estado, o su ratificación por ciertos otros Estados. Es el Estado ratificante el que establece esta condición en el momento de proceder a la ratificación. Constituye un resabio del temor a la competencia internacional, o sea, de la preocupación de verse perjudicado por mayores costos laborales si otros Estados no contraen simultáneamente los mismos compromisos en una materia determinada.

La ratificación con reservas no está autorizada, y desde un comienzo la doctrina se mantuvo uniforme en esta concepción. La tesis que predomina es que con ello se atentaría contra la evolución uniforme de la legislación laboral y que todas las cuestiones relativas a las peculiaridades nacionales deberían contemplarse durante el proceso de elaboración de las normas. Por otra parte, siendo los convenios el resultado de una elaboración tripartita, escapan a la pertenencia de cualquiera de las partes intervinientes y también de los demás Estados ratificantes, por lo cual sería imposible solicitar su autorización para efectuar una reserva.

8. ENTRADA EN VIGOR DE LOS CONVENIOS.

Esta cuestión puede ser considerada desde dos puntos de vista: por una parte, la entrada en vigor del convenio en sí, o sea, su vigencia objetiva, después de su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo; por otra parte, la entrada en vigor subjetiva, para cada Estado, después de su ratificación.

La vigencia objetiva de un convenio depende de un mínimo de ratificaciones, que, por regla general, son dos. En un principio, desde 1919 a 1926, los convenios entraban en vigor con la comunicación por parte del Director General a los Estados Miembros de que habían sido ratificados por dos Estados. En 1927, rigió una fórmula intermedia, o sea, los convenios entraban en vigor noventa días después del registro de la segunda ratificación. A partir de 1928, la práctica normal es prever en los convenios que su vigencia comienza doce meses después del registro de la segunda ratificación. En los convenios marítimos la situación puede ser distinta, ya que en diversos convenios se exige un número mayor de países ratificantes, los cuales, a su vez, deben reunir un determinado tonelaje. Así, por ejemplo, según el Convenio sobre la marina mercante, (normas mínimas, 1976, Número 147), resulto necesaria la ratificación de diez Estados, que en su totalidad, reunían una capacidad de cien millones de toneladas en su marina mercante.

La vigencia objetiva de un convenio, continúa aún cuando por denuncia de éste haya un número inferior de ratificaciones al exigido para su entrada en vigor (inclusive si todos los Estados ratificantes lo denuncian).

Otra situación especial es la de algunos pocos convenios que no han entrado en vigor por faltar el número mínimo de ratificaciones y que posteriormente, fueron revisados por otro convenio que sí ha entrado en vigor. La vigencia subjetiva de un convenio, para un Estado se produce, por lo general doce meses después de su ratificación. La regla de los doce meses se estableció a partir de 1922. Los convenios adoptados entre 1919 y 1926, entran en vigor para cada país ratificante, el día del registro de la ratificación. Los convenios adoptados en 1927, entran en vigor a los noventa días del registro de la ratificación.

9. OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA RATIFICACION

La ratificación de un convenio, acarrea dos obligaciones básicas, para el país interesado: proceder a su aplicación y someterse a los procedimientos destinados a verificarla.

10. EFECTOS DEL RETIRO DE UN MIEMBRO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Una vez ratificado un convenio, el retiro no menoscabará la validez de todas las obligaciones que se deriven del convenio o que se refieran a él, respecto del período señalado en dicho convenio. Ello significa que, a menos que el Estado denuncie el convenio, en el período autorizado, aún después de su retiro, continúa obligado a su aplicación y a los procedimientos de control de la OIT.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PARA LAS RECLAMACIONES ANTE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LAS RECLAMACIONES

La Constitución de la OIT, establece en sus artículos 24 y 25, el primero de sus procedimientos de control, no periódico, de la aplicación de convenios ratificados. Este procedimiento sólo puede ser iniciado a instancia de una organización de empleadores o de trabajadores, que alegue que en un país no se han adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio ratificado. Es el Consejo de Administración el que deberá decidir, si ha de comunicar la reclamación al gobierno respectivo, y si le invitará a formular una declaración a su respecto. En caso de realizarse esta comunicación, si el gobierno no efectuare su declaración dentro de un plazo prudencial, o si el Consejo de Administración no considere como satisfactoria la

declaración, podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE LAS RECLAMACIONES

Una vez recibida una reclamación en la OIT, el Director General informa al gobierno interesado, y la transmite a la mesa directiva del Consejo de Administración. Esta debe informar al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad: reclamación presentada por escrito; el querellante debe ser una organización profesional de empleadores o de trabajadores; la reclamación debe dirigirse contra un miembro de la OIT; ella debe referirse a un convenio ratificado por este país; y la reclamación debe indicar en que medida no se garantiza su cumplimiento.

3. EL PROCEDIMIENTO PARA PROBLEMAS DE DISCRIMINACION EN EL EMPLEO

Existe un procedimiento especial, que aún no ha sido utilizado, en

relación con los problemas de discriminación en el empleo. Las cuestiones pueden referirse a la situación de grupos de personas identificados por la raza, la religión, el origen nacional, el origen social, el sexo, la pertenencia a una minoría, etc. El procedimiento no es aplicable a los casos individuales que no estén relacionados como una política de conjunto. De acuerdo con lo dispuesto en Director General de la OIT, tiene el mandato de "examinar el curso que debe darse a toda solicitud de estudio especial, presentada por un Estado Miembro o por una organización de empleadores o de trabajadores, sobre cuestiones específicas que les conciernan, y si el gobierno esta de acuerdo con tal estudio, determinar las cuestiones de ejecución del mismo, de acuerdo con dicho gobierno.

4. FASES DEL PROCEDIMIENTO

Se presentan así dos posibilidades distintas. Por un lado, la solicitud puede provenir del propio gobierno interesado, por ejemplo para aclarar su situación en la materia, frente a la opinión internacional. La segunda posibilidad es que la solicitud sea presentada por una Organización de empleadores, de trabajadores o por otro gobierno.

El Director General de la OIT, una vez recibida una solicitud que se admisible, la transmitirá al gobierno interesado, con la invitación de que envíe sus observaciones sobre la posibilidad de llevar a cabo un estudio especial bajo el patrocinio de la OIT. Si la respuesta fuere afirmativa, el Director General, acordará con el gobierno las condiciones para realizar el estudio. Tales condiciones deben incluir garantías apropiadas, especialmente en lo que se refiere a la consulta de los medios de empleadores y de trabajadores. Finalmente corresponde al Comité una vez analizado el caso formular al Comité sus recomendaciones al Consejo, sobre la base de lo actuado.

5. EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECLAMACIONES EN EL
AMBITO LABORAL GUATEMALTECO.

PRESENTACION

Con el muestreo que se desarrolla a continuación, se pretende adicionalmente a corroborar la hipótesis sustentada en esa monografía, establecer plenamente, si tanto trabajadores como dirigentes sindicales guatemaltecos, conocen sobre la existencia de los convenios Internacionales de Trabajo, que han sido ratificados por Guatemala, y que a la fecha constituyen ley de observancia obligatoria, así también establecer si es del conocimientos de los trabajadores, que existe normado en la Carta de constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una serie de procedimientos que permiten presentar a ese Organismo, las reclamaciones sobre la inobservancia e incumplimiento de los Convenios Internacionales de Trabajo, pretendiendo finalmente aterrizar en corroborar que no obstante y a que de conformidad con

el artículo 102 inciso literal t), de la Constitución Política de la República, el Estado de Guatemala, debe preeminencia a tales convenios, sobre el derecho interno, existe un sistemático incumplimiento a los mismos, por parte del Estado y de los patronos en particular.

Todas las anteriores cuestiones, son las que el siguiente muestreo, permitirá establecer.

5.1. ENCUESTA

FUENTE: Veinte muestras dirigidas a diez trabajadores y diez dirigentes sindicales.

MODELO DE BOLETA DE ENCUESTA

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

BOLETA DE ENCUESTA

**TRABAJO DE TESIS: " LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS
NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO".**

SUSTENTANTE: JOSE ANTONIO CORO GARCIA

Trabajo previo y necesario para sustentar el examen general público de tesis, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

INSTRUCCIONES:

La presente encuesta esta dirigida a trabajadores y a Dirigentes

Sindicales, con el objeto de conocer su criterio en relación a el desconocimiento del procedimiento de reclamación ante la Organización Internacional del Trabajo, dentro del ámbito laboral guatemalteco.

Debe responder en los espacios en blanco con una X en la opción que se estime correcta.

INTERROGANTES:

1. CALIDAD DEL ENCUESTADO:

TRABAJADOR _____ DIRIGENTE SINDICAL _____

2. Conoce usted la Carta Constitucional de la Organización Internacional del Trabajo:

SI _____ NO _____

3. Sabe usted, cuántos convenios internacionales de trabajo ha ratificado Guatemala:

SI _____ NO _____

4. Conoce usted, el contenido de algún Convenio Internacional del Trabajo:

SI _____ NO _____

5. Sabe usted, que Guatemala, como Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, debe guardar sumisión a la observancia de los Convenios Internacionales de Trabajo, debidamente ratificados:

SI _____ NO _____

6. Sabe usted que existe un procedimiento para presentar ante la Organización Internacional del Trabajo, reclamaciones por el incumplimiento e inobservancia de los Convenios Internacionales de Trabajo:

SI _____

NO _____

7. Considera usted, que la difusión de los procedimientos de reclamación ante la Organización Internacional del Trabajo, para alegar violación a los Convenios Internacionales de trabajo, podría fortalecer el respeto a los derechos de los trabajadores:

SI _____

NO _____

8. Considera usted, que la difusión de los procedimientos de reclamación podría conducir a fortalecer el respeto al derecho interno de trabajo guatemalteco:

SI: _____

NO _____

9. Considera usted, que el Estado guatemalteco debiera impulsar una campaña de información que permita a los trabajadores, conocer cuales Convenios Internacionales de Trabajo, se encuentran ratificados por Guatemala:

SI _____

NO _____

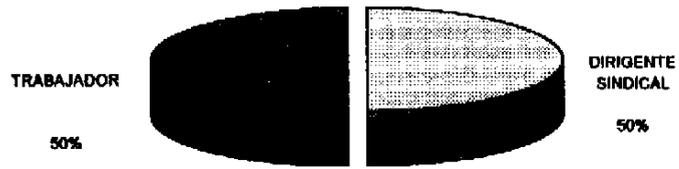
19. Cree usted, que se respeta por el Estado y los patronos, los
Convenios Internacionales de Trabajo, ratificados por Guatemala:

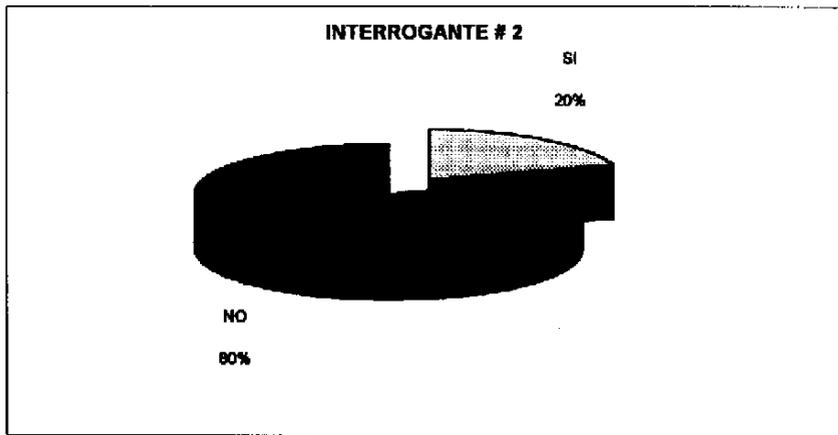
SI _____

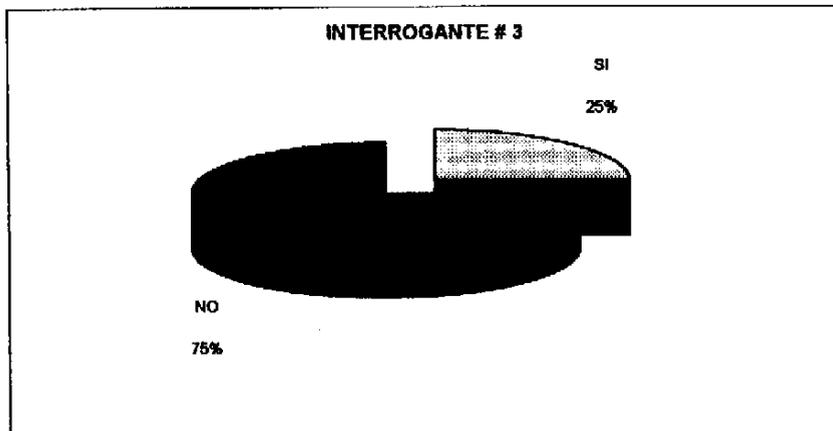
NO _____

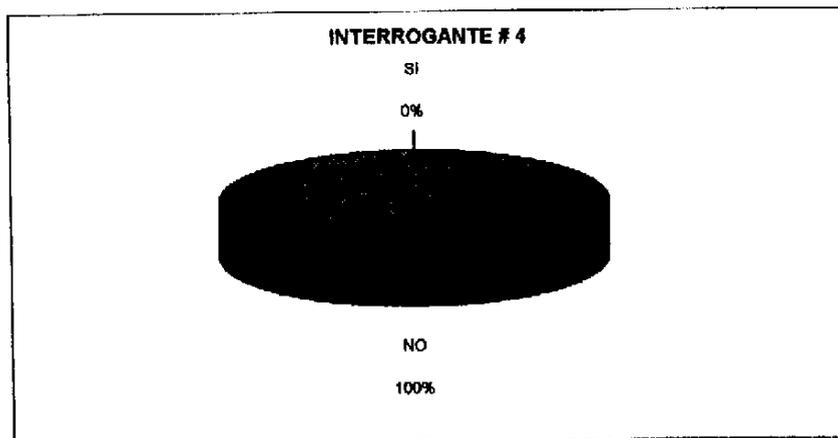
JACG/t98

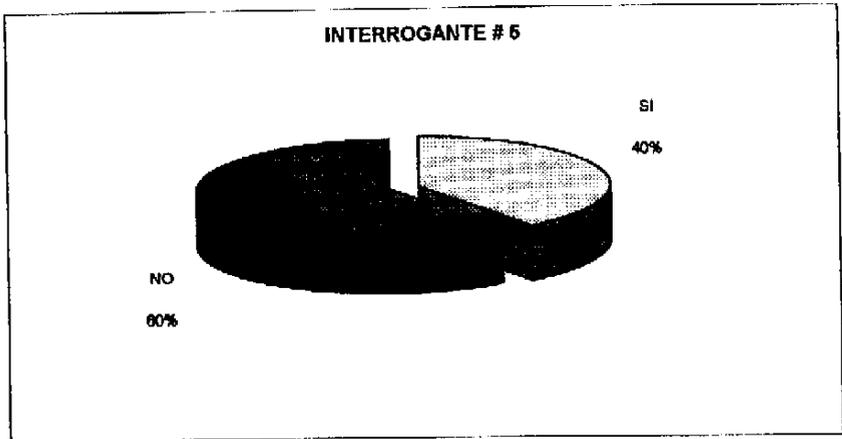
INTERROGANTE # 1

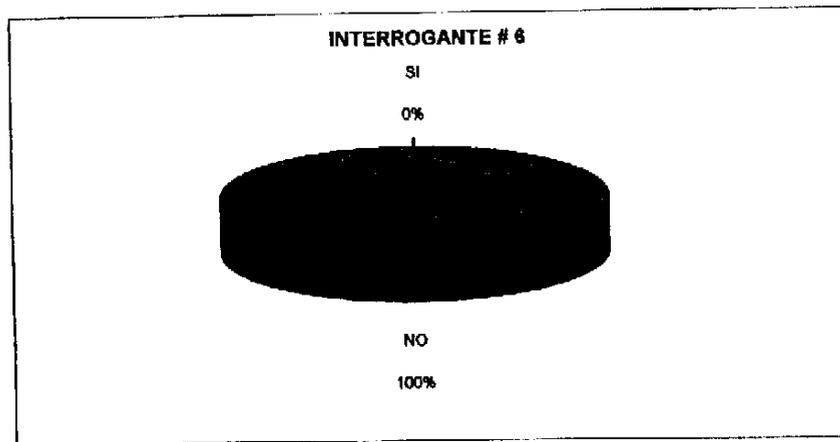


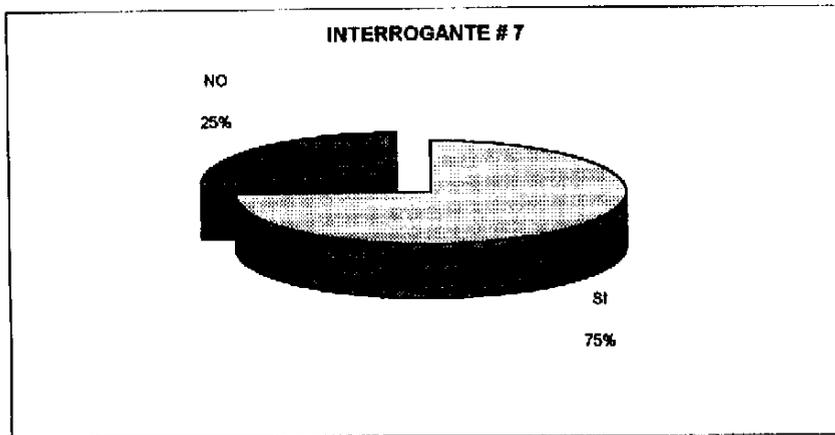


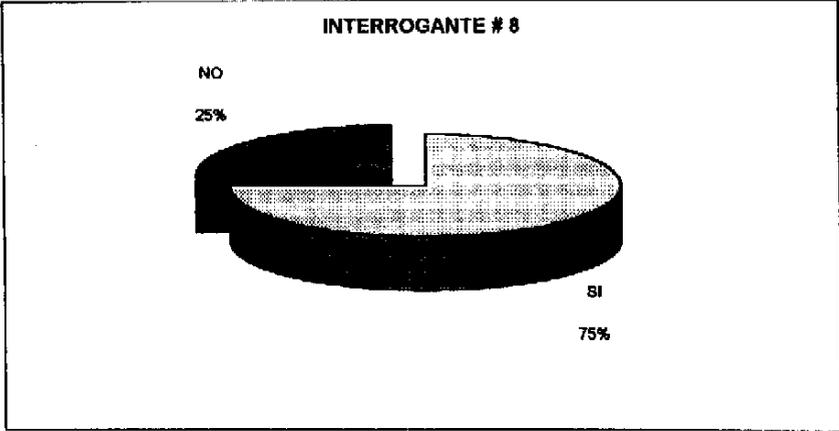


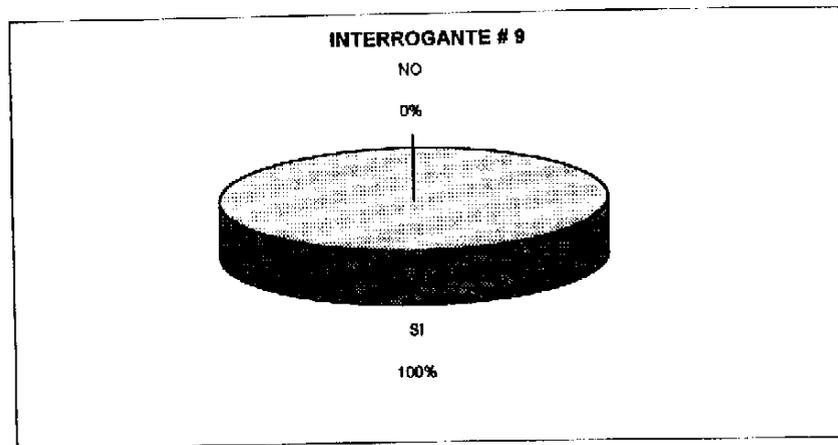


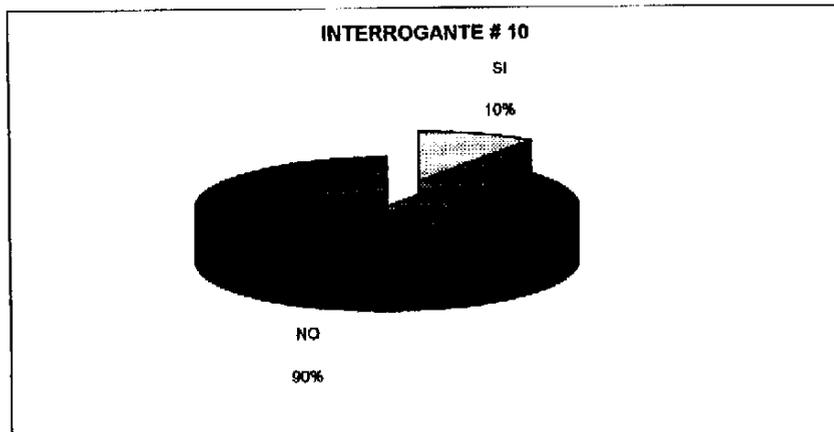












7.2. EVALUACION.

1. En relación a la interrogante número uno, su resultado permite establecer que el 50% de encuestados, tiene la calidad de trabajador, mientras que la otra proporción tiene la calidad de Dirigentes Sindicales.

2. En relación a la interrogante número dos, su resultado es de mucha importancia, pues permite establecer que una gran mayoría de dirigentes sindicales y trabajadores en general, no conocen el contenido de la Carta Constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo, cuestión que en suma es muy preocupante, puesto que dicho documento contiene las disposiciones básicas que ayudan a ilustrar sobre la validez legal de los Convenios Internacionales de Trabajo, y sobre los procedimientos que pueden instaurarse ante la OIT, para obligar al cumplimiento de los mismos, al manifestar el 80% de los encuestados desconocer el contenido de la relacionada carta constitutiva, se corrobora que la falta de ilustración e información de los trabajadores

y dirigentes sindicales guatemaltecos, constituye uno de los obstáculos más serios que afrontan éstos. En sentido contrario se manifestó el 20% restante.

3. En relación a la interrogante número tres, su resultado permite continuar corroborando uno de los aspectos que más se señaló en la presente monografía, en cuanto a la evidente falta de información e ilustración que afecta a los trabajadores y dirigentes sindicales guatemaltecos, pues en el caso de ésta interrogante el 75% de los encuestados, manifestó no conocer el contenido de un sólo Convenio Internacional del Trabajo, lo que evidencia que de éste 75% nadie conoce el Convenio 87 que establece todo lo relativo al ejercicio de la Libertad Sindical, lo que es completamente negativo, pues dentro de los encuestados, hay dirigentes sindicales que obligadamente tendrían que conocer el contenido del convenio. Sólo el restante 25% de los encuestados, manifestó haber tenido la oportunidad de conocer el contenido de más de algún convenio internacional de trabajo.

4. En relación a la interrogante número cuatro, su resultado permite establecer que el 100% de los encuestados, nadie manifestó saber cuantos

Convenios Internacionales de Trabajo ha ratificado Guatemala, lo que resulta lógico, sobre todo si tomamos en cuenta que si no se conoce de la existencia de los convenios, mucho menos será posible conocer el número que de ellos ha ratificado Guatemala.

5. En relación a la interrogante número cinco, su resultado es de suma importancia, pues a la hora de invocar la validez de los convenios sobre el derecho interno guatemalteco, es importante conocer de dónde deviene el fundamento legal, para poder alegar la sumisión a la observancia a los convenios internacionales de trabajo, que obligadamente deben guardar los Estados que han ratificado los mismos. Si se conoce el procedimiento, se podrá hacer valer en cualquier caso, el derecho que derive de ellos. De esa cuenta el 60% de los encuestados manifestó saber que Guatemala, debe sumisión a la observancia obligatoria de los Convenios Internacionales de Trabajo. En sentido contrario se manifestó el 40% de los encuestados.

6. En relación a la interrogante número seis, su resultado es quizá el más preocupante de todos los obtenidos en el presente muestreo, pues no obstante que el procedimiento de queja, para reclamar el

incumplimiento e inobservancia de los Convenios Internacionales de Trabajo, tendría que ser una herramienta indispensable para todos los trabajadores, el 100% de los encuestados, manifiesta no conocer siquiera de la existencia del procedimiento para reclamar, lo que hace mucho más urgente el que se tengan que instituir por parte de la Organización Administrativa de Trabajo, campañas masivas de difusión, que posibiliten el que los trabajadores puedan llegar a conocer tales procedimientos.

7. En relación a la interrogante número siete, su resultado es importante, puesto que permite confirmar una de las hipótesis sustentadas en el trabajo, como lo es la relativa a producir campañas masivas de información que permitan tanto a trabajadores, como a dirigentes sindicales, el conocimiento y manejo de los procedimientos de reclamación que hagan posible obligar al cumplimiento de los Convenios Internacionales de Trabajo. De esa cuenta el 75% de los encuestados, manifestó considerar que es indispensable la difusión de estos instrumentos como base para el cumplimiento y observancia de los Convenios Internacionales de Trabajo. Sólo el restante 25% se manifestó en sentido contrario.

8. En relación a la interrogante número ocho, su resultado complementa el de la interrogante anterior, en cuanto a que además de ser coadyuvante al cumplimiento de los Convenios Internacionales de trabajo, los procedimientos de reclamación, también lo será que éstos sean debidamente difundidos, para que puedan conocerse a todo nivel. En esta dirección opinó el 75% de los encuestados, mientras que sólo el restante 25% opinó en sentido contrario.

9. En relación a la interrogante número nueve, el resultado es de mucha trascendencia, pues el 100% de los encuestados, coincidió en manifestar que es necesario que el Estado guatemalteco impulse una campaña de información, que permita ilustrar a los trabajadores sobre cuales son los Convenios Internacionales de Trabajo, ratificados por Guatemala, para que pueda saberse en consecuencia cuales son los que Guatemala, esta obligada a cumplir.

10. En relación a la interrogante número diez, su resultado permite confirmar otra de las hipótesis base de la presente monografía, en cuanto a considerar el 90% de los encuestados, que los patronos en Guatemala, no observan el cumplimiento de los Convenios Internacionales

de Trabajo, considerando también que el Estado se encuentra dentro de ellos. En sentido contrario se manifestó el 10% de los encuestados.

CONCLUSIONES

1. Se concluye en que tanto trabajadores, como dirigentes sindicales, desconocen la carta constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo, que ilustra sobre la validez legal de los convenios y sobre los procedimientos instituidos para reclamar su cumplimiento.

2. Se concluye en que el artículo 102 literal t), de la Constitución Política de la República, confiere plena validez y obligatoriedad a los convenios internacionales de Trabajo, debidamente ratificados por Guatemala.

3. Se concluye, en que el Estado guatemalteco, está obligado, por medio de la Organización Administrativa de Trabajo y de la Administración de Justicia en el ámbito laboral, a incorporar y aplicar el contenido de los convenios Internacionales de Trabajo, que a la fecha han sido ratificados por Guatemala, e incluso a conferirles preeminencia sobre el Derecho Interno, especialmente en los casos en

los que éste resulte ser menos favorable para los trabajadores.

4. Se concluye en que por lo menos un 90% de trabajadores y dirigentes sindicales, ignoran cuantos Convenios Internacionales de Trabajo, ha ratificado Guatemala, y en consecuencia desconocen cuales son aplicables en el medio.

5. Se concluye en que tanto el Estado como patrono, como los patronos en particular, omiten la incorporación y aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo, dentro del Derecho Interno Laboral guatemalteco.

6. Se concluye en que debe impulsarse por parte del Estado, a través de la Organización Administrativa de Trabajo, una masiva campaña de difusión, que permita orientar a los trabajadores, sobre los convenios Internacionales de Trabajo, que a la fecha han sido ratificados por Guatemala, y que constituyen ley vigente en el país.

7. Se concluye en que de conformidad con el Art. 102 inc. literal t), de la Constitución Política de la República, debe el Estado por medio

la Organización Administrativa de Trabajo, promover una campaña de información masiva, que permita conocer a los trabajadores sobre el campo de aplicación de cada uno de los Convenios Internacionales de Trabajo, que han sido ratificados por Guatemala.

8. Se concluye en que por lo menos un 60% de los trabajadores y dirigentes sindicales, tanto del sector público como privado, desconocen la existencia de procedimientos para promover ante la OIT, las reclamaciones y quejas por violaciones a los Convenios Internacionales de Trabajo.

9. Se concluye en que la promoción de una campaña informativa que permita a los trabajadores conocer el procedimiento de queja ante la OIT, para alegar la violación de los Convenios Internacionales de Trabajo, podría contribuir a fortalecer el obligatorio cumplimiento de los Convenios relacionados.

10. En conclusión, debe promoverse por parte del Estado la incorporación de todos los Convenios Internacionales de Trabajo, a un manual de aplicación, que permita tanto a funcionarios

administrativos de trabajo, como a funcionarios judiciales de trabajo, el conocimiento, comprensión y aplicación de las normas contenidas en éstos, para sentar la base de la observancia obligatoria que de los mismos debe hacer el Estado de Guatemala.

BIBLIOGRAFIA

AUTORES EXTRANJEROS:

- A. De la Cueva, Mario. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.
Editorial Porrúa, S.A.
Quinta Edición
México, 1968.
- B. De Ferrari, Francisco. DERECHO DEL TRABAJO.
Ediciones de Palma
Segunda Edición
Buenos Aires, Argentina. 1977.
- C. Krothoschin, Ernesto. MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO
Editorial de Palma
Buenos Aires, Argentina. 1962.
-

TESIS:

- A. Barrios Pérez, Miguel Angel. EL DERECHO GUATEMALTECO DEL TRABAJO
Y LOS CONVENIOS INTERNACIONALES
- B. Gramajo Sandoval, Ramón. LOS CONVENIOS INTERNACIONALES Y SU INFLUENCIA
EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA DEL TRABAJO.
- 1976.

DICCIONARIOS:

- A. Cabanellas, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL.
Décima Edición. Editorial Heliaste.
Buenos Aires, Argentina, 1976.
- B. Ossorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y
SOCIALES.
Editorial Heliaste.
Buenos Aires, Argentina.
-

LEGISLACION:

- A. Constitución Política de la República de Guatemala
- B. Código de Trabajo; contenido en el Decreto 1441.
- C. Decreto Legislativo No. 64-92
- D. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T.