

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



## LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

LICDA. MARTA ODIO BENITO

### INTRODUCCIÓN

*"SI VIS PACEM, COLE JUSTITIAM"  
"SI QUIERES PAZ, CULTIVA LA JUSTICIA".*

Reza así la inscripción impresa en el pergamino inserto en la piedra fundamental del edificio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tiene su sede en Ginebra, Suiza.

Este mensaje sintetiza e inspira las actividades de esta singular organización, tal y como se desprende de la frase inicial del Preámbulo de su Carta constitutiva que a la letra dice:

"...Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social...".

Esta organización internacional, desde su creación en 1919 (que en el presente cuenta con el concurso de 150 Estados Miembros de la comunidad internacional), se ha dado a la tarea de conformar una reglamentación en materia de trabajo, con miras a lograr sus loables fines de "paz universal y justicia social".<sup>1</sup>

### I. MARCO DE REFERENCIA

Estructura de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo se compone de los siguientes órganos:

- a) La Conferencia General;
- b) El Consejo de Administración y
- c) La Oficina Internacional del Trabajo.

#### a) La Conferencia General.

La Conferencia está compuesta por los representantes de los miembros de este foro internacional, que tiene la particularidad de su estructura tripartita, lo cual significa que lo conforman representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores.

El artículo tercero de la Constitución establece que la Conferencia se reunirá cada vez que sea necesario y por lo menos una vez al año en la sede de la Organización.

Dispone además la composición de la delegación de cada país miembro de la siguiente manera: dos representantes gubernamentales, uno del sector empleador y uno del sector trabajador.

La Conferencia es el órgano supremo de la Organización; entre las funciones más relevantes de su gestión conviene señalar;

- definición de la política social internacional, mediante la elaboración y adopción de convenios y recomendaciones que van a constituir la jurisprudencia laboral interna-

1. El dato sobre el número de Estados Miembros de la Organización, fue suministrado por la Oficina Regional con sede en San José, Costa Rica, el 30 de junio de 1983.  
Es la OIT la organización internacional que a la fecha agrupa al mayor número de países de la comunidad mundial.

cional que regirá el comportamiento de los Estados miembros en esta materia.

- Además tiene a su cargo velar por la aplicación de dicha reglamentación a través de los procedimientos adoptados para tales efectos.

#### b) El Consejo de Administración.

Este órgano está constituido por 56 personas, representantes de las tres categorías de sujetos, distribuidas de la siguiente manera; según disposición constitucional (artículo 2):

- veintiocho representantes de los gobiernos,
- catorce representantes de los empleadores y
- catorce representantes de los trabajadores.

Cabe hacer notar que de los 28 representantes gubernamentales, 10 son nacionales de los miembros de mayor importancia industrial y los 18 restantes son elegidos por los delegados gubernamentales asistentes a la Conferencia.<sup>2</sup>

Es al Consejo de Administración a quien le corresponde decidir sobre la importancia industrial de los Estados miembros para ocupar los diez puestos mencionados.

Este órgano tiene bajo su responsabilidad:

- la organización de las actividades que programe la Organización;
- determinar el orden del día de la Conferencia (quien será la que en última instancia decida sobre su agenda);
- determinar la política de cooperación técnica de la Organización;
- examinar el proyecto de presupuesto y
- elegir al Director de la Oficina, entre otras funciones.

Como puede apreciarse, el papel del Consejo de Administración es de suma relevancia en el seno de la Organización.

#### c) Oficina Internacional del Trabajo.

Este órgano es la Secretaría permanente de la Organización Internacional; opera bajo la dirección del Director General, a quien le corresponde atender las instrucciones que le dicta el Consejo de Administración y además fungir como Secretario General en las reuniones de la Conferencia.

## II. DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

#### Objetivos:

1. Las normas internacionales tienen el propósito de contribuir a la definición de políticas sociales coherentes que aseguren un desarrollo equilibrado entre los pueblos y
2. Establecer una reglamentación técnica precisa.

#### Fuentes:

Entre las fuentes principales del Derecho Internacional del Trabajo, conviene mencionar las siguientes:

- Constitución de la OIT;
- convenios y
- recomendaciones.

La Carta constitutiva de la Organización ha dado origen a normas fundamentales, que se deri-

van de los principios generales en ella contenidos y que han producido efectos jurídicos importantes, como por ejemplo: los relativos a la libertad sindical y a la no discriminación en el empleo.

#### Convenios y recomendaciones:<sup>3</sup>

Estos dos instrumentos son considerados como las fuentes principales del Derecho Internacional del Trabajo.

Los convenios tienen la característica de crear obligaciones a los Estados que los ratifican, mientras que las recomendaciones carecen de esta fuerza vinculante. Sin embargo, las recomendaciones tienen como finalidad servirle a los gobiernos para que estos orienten su acción (función que cumplen también los convenios no ratificados); es decir, son fuente inspiradora del derecho interno; algunos de

2. Este señalamiento sobre el número de miembros representantes de los países de mayor desarrollo industrial, obedece a que llama la atención que en este órgano de esencial importancia, se le asigna una cuota de representatividad relativamente elevada a los países de reconocido desarrollo. ¿Es este un signo que afecta el principio de igualdad de posibilidades de los miembros de la Organización?

3. Fuente: OIT regional, S.J., C.R., 30 de junio de 1983. A la fecha se habían aprobado 159 convenios y 168 recomendaciones, sin numerar aún dos recomendaciones y un convenio, aprobados en la Conferencia número 69 de 1983.

ellos precisan las disposiciones generales enunciadas en los convenios.

Al conjunto de normas adoptadas en el marco de la Organización se le conoce con el nombre de "Código Internacional del Trabajo" (a pesar de carecer de la fuerza vinculante que caracteriza al Código), pues constituye una sistematización de normas de trabajo dictadas por una organización que abriga a la mayor parte de los países que integran la comunidad mundial de naciones.

Existen otras fuentes de normas de alcance más restringido, emanadas de resoluciones de comisiones técnicas de expertos y de conferencias internacionales (vg. Comisión de Industria y Marítima).

En el ámbito regional también se celebran reuniones para tratar asuntos específicos del área en el campo laboral y de cuyos informes y resoluciones emanan normas del trabajo.

La Organización ha ideado e implementado un sistema de control para supervisar la aplicación de las normas, que reviste especial interés, sin embargo no se detallará por sobrepasar a las pretensiones de este estudio.

Para una aproximación al tratamiento del tema —objeto de estudio del presente trabajo—, conviene indicar que se abordará sobre la base de dos presupuestos o interrogantes que guardan una íntima interrelación, pero que para efectos de ordenar la exposición se procedió a separar:

- a) Dada la heterogeneidad de los pueblos en cuanto a: procesos históricos; niveles de desarrollo económico y social; diferencias culturales; climatológicas; topográficas; además de las ideológicas que guían el curso de su historia, las normas internacionales ¿conviene que sean de carácter universal o regional?
- b) ¿Tienen las normas laborales internacionales la flexibilidad que se requiere para que puedan ser aplicadas en la pluralidad de realidades que ofrecen los países miembros de la Organización?

#### Presupuesto a):

Después de la Segunda Guerra mundial, el tema de la vocación de la normativa de trabajo, empezó a ser motivo de preocupación en el seno de la Organización y en otros foros internacionales, debido a la concurrencia de dos fenómenos:

1. La toma de conciencia de la heterogeneidad de los países miembros de la Organización que

comienza a acentuarse a partir de 1960, cuando numerosos países de los continentes africano y asiático interrumpen el escenario de la historia como naciones independientes y

2. La proliferación de organizaciones regionales (especialmente en Europa) que comienzan a preocuparse por los asuntos relativos al trabajo, estableciendo normas para la regulación de esta materia.

Es importante destacar que el tratamiento del problema puede situarse en dos planos de discusión:

- al interior de la Organización y
- fuera del marco de la misma.

En este segundo plano se distinguen dos posiciones o tesis: una que aboga porque las normas internacionales del trabajo conserven su vocación universal y la contrapuesta que estima la necesidad de regionalizar la competencia de la legislación laboral.

Como se señala líneas arriba, la Organización en el curso de su historia ha mostrado preocupación por el problema que se describe, reconociendo la diversidad de realidades: políticas, ideológicas, económicas, sociológicas y psicológicas que distinguen a los países miembros, e intentando soluciones para atender a estas diferencias dentro del marco de la universalidad que propone.

En su Carta constitutiva, el artículo 19, párrafo tercero, en atención a esta situación que provoca a su vez disímiles condiciones de trabajo, propone que en la elaboración de normas de aplicación general, la Conferencia deberá tomarlas en cuenta y proponer cláusulas que procuren contemplar estas particularidades.

La disposición en referencia a la letra dice:

"Artículo 18, párrafo 3. Al elaborar cualquier convenio o recomendación general, 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 de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países. . .".

Se estima importante mencionar algunos de los principales argumentos que se han expuesto para justificar el carácter universal y regional de la normativa de trabajo, sin pretensiones de agotarlos en su totalidad.

### Tesis en pro de la universalidad:

Esta tesis la sustenta la Organización internacional, quien no acepta ceder su competencia rectora como órgano legislativo a las instancias regionales, no obstante reconocer la importancia de estos organismos en el establecimiento de normas **complementarias** de las emanadas de la Organización; es decir, acepta las normas regionales en tanto están inspiradas en las que ella ha aprobado (siempre y cuando no sean contradictorias y respeten la autoridad de la Organización).

La anterior convicción acerca de la supremacía de la Organización Internacional, tiene su fundamento en "la universalidad de la condición humana" y el reconocimiento de la igualdad de derechos del hombre, que exigen un tratamiento igualitario y justo.

Consciente la Organización de la diferencia entre los países y reconociendo prioritaria importancia a las diferencias que separan a los países cuya estructura económica descansa en la producción de bienes industriales o de capital, de aquellos que tienen una estructura de producción agrícola (productos primarios), conceptualizados como países desarrollados y países en vías de desarrollo o subdesarrollados respectivamente, ha hecho encomiables esfuerzos en su lucha contra este mal endémico que es el subdesarrollo.

Empero, la Organización no admite que esta desigualdad de condiciones entre los países de mayor desarrollo industrial y los subdesarrollados, constituya un obstáculo para la dimensión de la norma universal, aunque reconoce que la aplicación de alguna de ellas ofrece dificultades en particular para los países de la segunda categoría.

Así también esta limitación —afirma la Organización—, puede convertirse en una preocupación que estimule a estos países en el logro de las condiciones que posibiliten la aplicación de la norma.

Avala además la Organización el temor expresado en una Conferencia regional africana, cuando un representante señaló el riesgo que una regionalización podría llevar a la adopción de normas de alcance muy restringido, para adecuarse a la situación de subdesarrollo de la región y como consecuencia se dictarían normas de inferior calidad para hombres de menor categoría.<sup>4</sup>

La Organización rechaza el argumento de que el control de aplicación de la norma es más efectivo en el organismo regional que en su seno, por

cuanto en el curso de su historia, la Organización ha venido ideando e instrumentando mecanismos de control de reconocida efectividad, los que son sometidos a una revisión permanente que garantizan los propósitos que se persiguen.

Por el contrario, señala que el control regional es susceptible de ser afectado por influencias ajenas que arriesgarían la imparcialidad e independencia que exigen estos procedimientos.

La Organización reitera su convicción en los principios y enunciados en el párrafo V de la Declaración de Filadelfia de 1945, ratificada por la Conferencia y que se refieren a la viabilidad de la normativa universal (no obstante las diferencias entre los pueblos que deben ser tomadas en cuenta y en consecuencia adoptar reglamentaciones flexibles).

Otro criterio importante que opone la OIT, es el que se refiere a la estructura del organismo regional que carece de la representación tripartita, pues éste en su composición sólo integra delegados gubernamentales. Concluyendo: La OIT no se opone a la adopción de normas regionales, siempre y cuando se dicten obedeciendo a los cánones por ella establecidos y respetando la subordinación jurídica a su competencia rectora.

El artículo 38 de la Constitución de la OIT, le otorga una base constitucional a las reuniones de las conferencias regionales y dice así:

"...La Organización Internacional del Trabajo podrá convocar las conferencias regionales y establecer los organismos regionales que considere convenientes para la consecución de los fines y objetivos de la Organización".

2. Las facultades, funciones y procedimientos de las conferencias regionales se regirán por reglas establecidas por el Consejo de Administración y sometidas a la Conferencia para su confirmación.

### Tesis en pro de la regionalización de la norma:

Los autores coinciden en el reconocimiento de la competencia de la Organización universal; sin embargo defienden que el grado de homogeneidad de los países que conforman una región, favorece para la adopción de una legislación más apropiada a cada realidad.

La anterior afirmación la justifican los defensores de esta tesis, alegando que los países más débiles económicamente, carecen de la capacidad suficiente para incorporar en sus sistemas jurídicos,

4. Informe de la Tercera Comisión Consultiva Africana, Dakar, octubre de 1967.

derechos sociales de alto costo; en tanto que la legislación regional propondría normas de mayor viabilidad.

Argumentan además que podrían ser "acciones pilotos", que contribuirían al desarrollo progresivo del Derecho Internacional Laboral. Así por ejemplo, los países con mayor capacidad para incorporar las nuevas disposiciones normativas, al adaptarlas a su derecho interno, acumularían una experiencia que serviría de referencia para una acción normativa universal.

Señalan que los países subdesarrollados frente a la norma universal, o bien acuerdan someterse a ella, pero no respetan el compromiso que suscriben; o bien no ratifican el convenio, de manera que en ninguno de los dos casos se produce el efecto que se persigue de mejorar la condición laboral del trabajador.

Por el contrario —afirma la tesis—, la norma regional de pretensiones más modestas quizás, pero acorde con la realidad particular y por lo tanto, es susceptible de una aplicación más efectiva, con la pretensión de ir ampliando el alcance original en etapas subsiguientes.

Opinan que la estructura regional ofrece mejores posibilidades de seguimiento o control de la normativa, por cuanto es menor el número de países que integran la región; situación ventajosa que le permite crear un eficiente sistema de control para garantizar el cumplimiento de la reglamentación.

**Presupuesto b): Flexibilidad de las normas:**

El procedimiento que utiliza la Organización

para la adopción de la norma, sea bajo la forma de recomendación o de convenio, tiene como propósito fundamental recoger información sobre normas y procedimientos administrativos y sobre los puntos de vista respectivos de cada país sobre la materia de que se trate.

Suscintamente puede decirse que este procedimiento se inicia con la recolección de información que se solicita a cada gobierno y concluye luego de ser analizada en dos períodos de sesiones consecutivos de la Conferencia para culminar con la adopción del instrumento.

La participación de los distintos sectores que conforman la organización a lo largo de todo el proceso que concluye con la adopción de la norma, permite dotar a ésta de la flexibilidad que se requiere para poder ser aplicada en realidades socio-económicas diversas. Ahora bien, no puede perderse de vista que un alto grado de flexibilidad de la norma, implica necesariamente un alto grado de generalidad y a mayor generalidad mayor vaguedad y menor precisión.

La posibilidad entonces de dictar normas cuya flexibilidad permita su aplicación en realidades socio-económicas tan disímiles, como pueden serlo la de un país de mayor desarrollo y un país de ínfimo desarrollo, va a depender del carácter muy general que se le imprima a la norma y ello termina por no obligar a nadie en el afán de cubrirlos a todos.

La idea precedente se complementa con el análisis anterior sobre la reglamentación técnica precisa y la conveniencia de que este tipo de normas emanen más bien de organismos regionales.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

De los objetivos que pretende lograr la norma laboral internacional se desprenden las siguientes consideraciones:

a) La normativa de carácter universal que crea la Organización Internacional del Trabajo, contribuye sin discusión alguna a la elaboración de una política internacional dirigida hacia el desarrollo equilibrado de los pueblos; aunque su pretensión se mantenga como un ideal de muy largo o distante alcance.

El Convenio número 100, relativo a "la remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor"

(en vigencia desde el 23 de mayo de 1953), es un buen ejemplo de lo anotado, ya que implica el reconocimiento del principio de la no discriminación en el empleo, postulado que siempre debe inspirar a toda política social y el que debe incorporar todo ordenamiento jurídico que interprete la voluntad de un pueblo.

El Convenio número 98, relativo "a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva" (en vigencia desde el 18 de julio de 1951), también ilustra este objetivo de la norma universal que se intenta remarcar.

b) Las normas internacionales que recogen

principios de validez universal, se tornan más efectivas si emanan de una organización con dimensión universal, con capacidad y competencia para emitir instrumentos jurídicos de esa naturaleza.

c) En cuanto al segundo objetivo de la norma que se dirige a la creación de una reglamentación técnica precisa, da la impresión que puede cumplirse mejor si la norma emana de un organismo regional, pues éste está en mejor posibilidad para recoger más fielmente la realidad de la región.

Cuando se pretende dictar una reglamentación de este tipo, debe tomarse en cuenta tanto la realidad de un país altamente industrializado como la de otro de menor desarrollo.

La Recomendación número 128 "sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador", revelan la necesidad de considerar las diversas realidades en aras de la factibilidad de la aplicación de la norma.

El apartado V, párrafo 11 de esta Recomendación dispone:

"... Para limitar o facilitar el transporte manual de carga, deberían utilizarse, en la máxima medida que sea posible, *medios técnicos apropiados*..."

El apartado VI, párrafo 13:

"... Para la aplicación de esta sección de la Recomendación, los miembros deberían tener en cuenta:

- a) las características fisiológicas de los trabajadores, la naturaleza del trabajo y las condiciones del medio en que éste se efectúa;
- b) cualquier otra condición que pueda influir en la higiene y seguridad de los trabajadores..."

Se han subrayado las precisiones de la norma, para remarcar que estas pretensiones de indiscutible validez, escapan lamentablemente a las posibilidades de un importante grupo de países.

La Recomendación 140 "sobre el aire acondicionado en el alojamiento de la tripulación y en otros espacios a bordo", es otro de los ejemplos

que al igual que los anteriores han sido tomados al azar para reforzar la consideración precedente.

Existen como puede apreciarse por las citas anteriores, recomendaciones de carácter técnico que son de aplicación para países desarrollados.

La eficacia práctica de la reglamentación técnica y su vigencia real están en relación con la condición propia de cada región o subregión.

Esta misma observación es aplicable a los convenios que regulan aspectos técnicos. Haciendo referencia al caso de Costa Rica, y tomando como ejemplo el Convenio número 129 "relativo a la inspección del trabajo en la agricultura", se puede observar que esa efectividad que tiene la normativa del Convenio es de relativa efectividad por las siguientes razones:

- es claro que en un país eminentemente agrícola, las reglas contenidas en este convenio, deberían ser de aplicación cotidiana, empero la carencia de recursos económicos y humanos nos enfrenta a la realidad de un cuerpo de inspectores que ni siquiera pueden cubrir los centros urbanos de trabajo.
- Adicionalmente este tipo de convenios al ser ratificados no se acompañan de las necesarias reformas procesales, lo que implica que en el hipotético caso en que una denuncia se tramitara en los tribunales, la sentencia sería de carácter meramente simbólica y el infractor continuaría violando la norma.

Para concluir esta aproximación al estudio de la temática sobre la universalidad o regionalidad de las normas laborales internacionales se propone lo siguiente:

- a) Que la organización universal se ocupe de elaboración de normas que definan políticas sociales que busquen cultivar la justicia y hacer posible la paz entre los pueblos.
- b) En tanto que las organizaciones regionales se ocupen de elaborar las reglas técnicas precisas y propias de las realidades de cada región.

La anterior propuesta en modo alguno implica establecer instancias regionales descoordinadas de la organización mundial, pues es a ésta a quien siempre le corresponderá vigilar y perfeccionar los mecanismos para la vigencia plena de las normas internacionales del trabajo.

**BIBLIOGRAFÍA**

PHILLIP (Christian), *"Normes Internacionales du travail: Universalisme ou Regionalisme, Organisation Internationale et Relations Internationales"*, Bruylant, Bruxelles, 1978.

VALTICOS (Nicolás), *"Derecho Internacional del Trabajo"*, Editorial Tecnos, Madrid, 1977.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO,

*"Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo"*, 1982.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Recopilación de *"Convenios y Recomendaciones"*, 1919-1982.

\*\*\*