**Unidad 2**

Organización Internacional del Trabajo. Naturaleza. Fines. Constitución. Estructura. Actividad Normativa de la OIT: Convenios, Recomendaciones. Doctrina de los Expertos y de las Comisiones. Proceso de elaboración de los convenios y recomendaciones. Órganos y Procedimientos de control de cumplimiento de las normas.

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Creación:

Se crea en 1919, al finalizar la primera guerra mundial. Ante la situación penosa con respecto al trabajo, no había normas de higiene y seguridad, trabajaban mujeres y niños. Al firmar el tratado de paz de Versalles, de cuyo contenido surge la Comisión de la Legislación Internacional del Trabajo, que aprueba la creación de la OIT.

El preámbulo establece que el objetivo es propiciar la justicia social, y a través de las condiciones de trabajo neutralizar las situaciones de abuso o de pobreza, a fin de mejorarlas como uno de los factores que contribuirán a la paz universal, objetivo centrar del Tratado en todos los planos.

La constitución de la OIT fue varias veces reformada, pero quizás el acto más importante fue su ratificación hacia 1944 en la Declaración de Filadelfia, que estableció una serie de principios:

* El trabajo no es una mercadería.
* La libertad de expresión y de asociarse son esenciales para el progreso constante.
* La pobreza, en cualquier parte, constituye un peligro para la prosperidad de todos.

**PREAMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

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

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Existen dos versiones históricas de la creación:

* Para evitar la competencia desleal, se vio la necesidad de equipararse en los diferentes estados, los derechos de los trabajadores, y su protección. Para tratar temas relacionados con el derecho del trabajo, para mejorar la condición de los trabajadores, para que se respetara la justicia social y que se mantuviera la paz en el mundo.
* Se lo relaciona con la Revolución Rusa de 1917, con el constitucionalismo social (modificaciones introducidas en México el 1917, y en Alemania en 1919), donde se incorporan los derechos sociales. Ante el aumento del proletariado se crea a modo de “pantalla” para que no avancen.

La OIT se crea para generar un ORDEN PUBLICO INTERNACIONAL, dictando normas. Está compuesta por representantes de cada Estado (2 por el gobierno, 1 por los trabajadores, 1 por los empleadores).

Naturaleza Jurídica:

La OIT constituye, dentro del sistema de la ONU, de un organismo especializado, que se mantiene en la línea tradicional, a través de la elaboración, y constante perfeccionamiento del derecho internacional del trabajo, pero que también se extiende a la asistencia y a la cooperación técnica, profundizando nuevas actividades por medio de la acción regional y de la descentralización. También se erige como órgano de supervisión de normas internacionales.

Una de las características diferenciales de la OIT está dada por su estructura tripartita, donde están representados:

* Los trabajadores a través de las organizaciones sindicales.
* Los empleadores por medio de las entidades que los nuclean.
* Los estados miembro mediante su representación, o el ministro de trabajo de cada país.

Principales Funciones:

* Función Consultiva: es una función orientadora de la OIT, a través de todos sus instrumentos, como son: las investigaciones, los informes especiales, las recomendaciones y los informes a pedido de los países miembro.
* Función de cooperación técnica: todos los países tienen un nivel diverso de actualización respecto de su legislación laboral de modo que es frecuente que se requieran estudios especiales para orientar su desarrollo y proceso de cambio. Para ello se elaboran proyectos especiales sobre formación profesional, empleo, relaciones laborales, relaciones sindicales y legislación de fondo.
* Función normativa: es tal vez la más importante actividad de la OIT, mediante la aprobación de convenios y de recomendaciones, las primeras de carácter obligatorio para los signatarios, las segundas de carácter orientativo o consultivo.
* Función de investigación y estudio: sin una aplicación práctica determinada, la OIT realiza estudios que profundizan sobre temas ya existentes o sobre proyectos para el futuro, y los publica y difunde a través de numerosas publicaciones e informes.
* Intervención en conflictos internos: no es una función propia de la OIT intervenir en cuestiones internas de los países, pero a menudo se solicita apoyo técnico para que con ello se diriman eventuales conflictos internos, sin que dichos informes resulten obligatorios. En general, son solo orientativos.

Estructura: Principales Órganos.

Los órganos permanentes de la OIT son tres:

***CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO:*** está constituida por los Estados miembros que integran la Asamblea. Todos los años se reúnen en Ginebra (Suiza) en el mes de Junio. La delegación de cada país está compuesta por 4 miembros: dos por el estado miembro, uno por los trabajadores y uno por los empleadores, y los consejeros técnicos o consultores que determine cada una de las representaciones. Cada representante vota en forma individual, sobre las cuestiones sometidas a revisión.

***CONSEJO DE ADMINISTRACION***: es el órgano ejecutivo de la OIT y sus miembros son elegidos cada tres años en la Conferencia Internacional del Trabajo. El consejo está compuesto por 56 miembros, divididos en 28 por el sector gubernamental, entre los que se encuentran 10 miembros de derecho, que corresponden a los 10 países de mayor importancia industrial. El resto de los cargos se eligen por medio de los delegados de la Conferencia. En cuanto a los representantes de los trabajadores y los empleadores, cada uno de los 2 sectores cuenta con 14 miembros. Las funciones centrales del consejo son: reunirse 3 veces al año, armar el orden del día de la Conferencia, tomar conocimiento de las conclusiones y velar por que se cumplan las mismas.

***OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO:*** es la secretaría permanente de la OIT, y tiene su sede en Ginebra (Suiza). La misma tiene a cargo la elaboración de los informes, que sirven de base a la conferencia.

Comisiones y Comités

La OIT desarrolla numerosas actividades relacionadas con el control de los convenios y su implementación por parte de los países que los ratificaron y que, por ende, se comprometieron a implementarlo en forma concreta en su derecho interno. Al efecto, existen dos órganos:

* Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: es un organismo técnico integrado por especialistas en derecho del trabajo, que son los que realizan el primer control sobre la aplicación de las normas y elevan un informe con los resultados. Reciben las memorias que envían los Estados (que deben informar como aplican el convenio, cuando ya fue ratificado), emite un informe de eso que se llama DOCTRINA DE LOS EXPERTOS, que es una opinión que tienen con respecto de un tema relacionado con le derecho del trabajo. Este informe es de vital importancia, porque las doctrinas son las que dan origen a los temas que luego inician un Convenio.
* Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia: es un grupo de trabajo, de integración tripartita (Estado, empleadores y trabajadores), que recibe informes sobre el cumplimiento de los convenios y recomendaciones de la Comisión de Expertos, y los discute en plenarios, para finalmente adoptar alguna recomendación, que a la vez debe someter a aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo.

Las comisiones de expertos no forman parte de la Conferencia, tampoco son representantes de los Estados, ni de los empleadores, ni de los trabajadores. Son estudiosos del derecho, que deben ser INDEPENDIENTES, ya que tal característica es fundamental para que puedan ser totalmente objetivos.

Existen además, otras dos comisiones vinculados a los temas de libertad sindical:

* Comisión de investigación y conciliación en Materia de Libertad Sindical: es un organismo dedicado a la investigación de casos especiales.
* Comité de Libertad Sindical: es un órgano consultivo que recibe las quejas de cualquiera de las partes. Está compuesto por 9 miembros titulares, y otros tantos como suplentes, y se reúnen tres veces al año simultáneamente con el Consejo de Administración.

Instrumentos

**Concepto de Convenios de la OIT:** son normas vinculadas al derecho del trabajo y a ciertos temas de la seguridad social, que obligan a los países que las ratifican a aplicar las normas en su derecho interno, informar sobre la aplicación y aceptar los controles que disponga el organismo internacional.

**Concepto de recomendaciones de la OIT:** son propuestas o consejos sobre temas centrales que se interpretan como opinión indicativa, sin el deber de incorporar su contenido en el derecho interno del país que la ratifica.

Características de los Convenios de la OIT:

* Universalidad: se extiende tanto al tiempo como al espacio. Los Convenios son elaborados con el propósito de ser normas mínimas adoptadas y adaptadas por todos los Estados miembro, cualquiera sea su régimen político y condición económica y social, asimismo para ser adoptados por los nuevos Estados que ingresen a la OIT.
* Flexibilidad: su formulación permite trasladarlos a la legislación y practicas nacionales, teniendo en cuenta las diferencias sociales y económicas de cada Estado.
* Ultractividad: tiene por efecto que el retiro de un Estafo de la OIT no menoscabe las obligaciones que deriven de un convenio ratificado o que se refieran a el. El objeto es impedir una retrogradación en el campo social por ausencia de una norma internacional y de los mecanismos de control pertinentes. La falta de ratificación de un Convenio por un Estado miembro, no lo exime de aceitar los principios que lo inspiran en la medida en que estos estén expresados en la Constitución de la OIT.

En ambos casos, los instrumentos son aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo donde son sometidos a votación, y una vez aceptados, son notificados a cada uno de los países miembros a los fines de su ratificación.

La norma más importante son los **convenios**, que surgen cuando se detecta una problemática, a partir de la DOCTRINA DE LOS EXPERTOS. Son normas para mejorar la situación normativa de los Estados, y se ratifica cuando los mismos están en condiciones de aplicarlas (es decir, que no vayan en contra del derecho interno).

Existen dos procedimientos para la ELABORACION DE LOS CONVENIOS: el de simple discusión, y el de doble discusión.

Para que la conferencia pueda discutir y adoptar un instrumento internacional tiene que figurar en el orden del día. El Consejo de Administración es quien fija el orden del día de la Conferencia (ART 14 de la Const. OIT), aunque también la propia conferencia puede decidir incluir un determinado punto en el Orden del Día.

Para que el Consejo de Administración pueda pronunciarse con conocimiento de causa la oficina prepara un estudio general comparado sobre cada uno de los temas que somete a consideración de dicho órgano, a fin de que elija uno o varios a incluir en el orden del día. Para realizar la selección se debe examinar las propuestas presentadas por los gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores o de cualquier institución de derecho internacional. Antes de incluir el tema en el orden del día, el Consejo de Administración puede someterlo a estudio o consideración de una conferencia técnica preparatoria.

El Consejo de Administración discute el posible temario de la Conferencia en dos sesiones: la de mayo/junio y la de noviembre del mismo año. En esta última adopta la decisión.

Procedimiento de la doble discusión:

La Conferencia cuenta con 4 informes de la Oficina como preparatorios para su debate. Después de la reunión de noviembre del Consejo de Administración la Oficina prepara un primer informe. Este informe consiste en un estudio comparado sobre legislación y práctica vigentes en la materia objeto de un futuro convenio. Se comunica a los gobiernos, por lo menos 12 meses antes de la apertura de la Conferencia en que se va a discutir. Incluye un cuestionario y una pregunta sobre las dificultades que podrían impedir la aplicación del futuro convenio en el país.

Los gobiernos cuentan con 4 meses para enviar sus respuestas y puntos de vista, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Fundada en las respuestas, la oficina elabora un segundo informe que contiene un análisis de aquellas y una propuesta de conclusiones o ante proyecto del futuro convenio. El segundo informe es enviado a los gobiernos 4 meses antes de la Conferencia.

En la primera discusión el tema se debate en una comisión tripartita (Comisión Técnica) que analiza las conclusiones propuestas, introduce las enmiendas y presenta conclusiones al plenario de la Conferencia. En esa oportunidad la Conferencia decide incluir la cuestión para la segunda discusión en el orden del día para la reunión del año siguiente.

Dentro de los 12 meses de clausurada la reunión de la conferencia la Oficina manda a los gobiernos un tercer informe con uno o varios proyectos de Convenio o Recomendación en base a las respuestas anteriores y a las conclusiones del debate de la primera discusión.

Los gobiernos cuentan con 3 meses para sugerir enmiendas u observaciones. Con estas respuestas, la Oficina elabora un cuarto informe con las modificaciones sugeridas y lo remite a los gobiernos, por lo menos 3 meses antes de la reunión en que se debatirá por segunda vez.

Los debates se hacen en la Comisión Técnica de la Conferencia, y luego en plenario, artículo por artículo.

Una vez adoptado el texto pasa al comité de Redacción para su puesta a punto. Finalizada, pasa nuevamente a la conferencia para su aprobación por la mayoría de dos tercios de votos emitidos por los delegados presentes. Si no se alcanzara la mayoría, vuelve al Comité de Redaccion para que lo transforme en una Recomendación.

Procedimiento de una sola discusión:

El reglamento del Consejo de Administración estipula que en casos de especial urgencia o cuando lo justifiquen otras circunstancias se podrá decidir por mayoría de tres quintos de votos emitidos que un tema pueda ser objeto de simple discusión.

La Oficina preparara un breve informe sobre la legislación y practica, junto con un cuestionario final, y se procede como se indico anteriormente hasta la primera discusión y una vez adoptado el convenio por mayoría de tres quintos de los votos emitidos se sigue, como en el procedimiento de puesta a punto.

Este procedimiento se realiza de esta forma porque garantiza la legalidad. (Dura 3 años) Cuando el caso es de emergencia, se puede sancionar con una sola discusión.

Cuando no se aprueba un convenio, sale como **recomendación** (son directivas, expresiones de deseo, que no deben ser ratificadas.)

Existen otros instrumentos, como las **declaraciones** y las **resoluciones,** que tienen como contenido Derecho del Trabajo, que tienden a promover los derechos laborales y a lograr su aplicación.

Órganos y Procedimientos de control de cumplimiento de las normas.

Las normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema de control que es único en el ámbito internacional y que contribuye a garantizar que los países apliquen los convenios que ratifican. La OIT examina regularmente la aplicación de las normas en los Estados Miembros y señala áreas en las que se podría mejorar su aplicación. Si existe algún problema en la aplicación de las normas, la OIT se dirige a asistir a los países, a través del diálogo social y de la asistencia técnica.

El objetivo de los mecanismos es que los estados pongan los convenios en funcionamiento, a través de la sanción de normas del derecho interno. Se busca también que haya uniformidad en el derecho internacional, para que no haya competencia desleal. Se apunta a la creación de un ORDEN PUBLICO INTERNACIONAL.  
  
**Mecanismo de control:**

* Sistema de control periódico: prevé el examen de las memorias que presentan periódicamente los Estados Miembros sobre las medidas que han adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se han adherido
* Procedimientos especiales: incluyen un procedimiento de reclamaciones y un procedimiento de quejas de aplicación general, así como un procedimiento especial en materia de libertad sindical

**Mecanismo de control periódico de la aplicación de las normas**

El mecanismo de control periódico se basa en el examen de las memorias sobre la aplicación por ley y en la práctica que los Estados Miembros envían, así como en las observaciones a ese respecto remitidas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Dos órganos de la OIT llevan a cabo dicho examen:  
  
1) [la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm)  
  
2) [la Comisión tripartita de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang--es/index.htm)  
 **Disposiciones constitucionales pertinentes:**

* Obligación de presentar una memoria sobre los convenios ratificados (o Artículo 22 de la Constitución de la OIT)  
  *Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.*
* [Obligación de informar sobre los convenios no ratificados](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/general-surveys/lang--es/index.htm) (o Artículo 19(5)e) de la Constitución de la OIT)  
  *Si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto [de ratificar el convenio], no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.*
* Obligación de informar sobre las recomendaciones (o Artículo 19(6)d) de la Constitución de la OIT)

*Salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.*

* Convenios ratificados / convenios no ratificados / recomendaciones (o Artículo 23 de la Constitución de la OIT)  
  *1. El Director General presentará en la siguiente reunión de la Conferencia un resumen de las informaciones y memorias que le hayan comunicado los Miembros en cumplimiento de los artículos 19 y 22.  
  2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22.*

**Procedimientos especiales**

A diferencia del mecanismo de control periódico, los tres procedimientos enumerados a continuación se basan en la presentación de una reclamación o de una queja:  
  
1) procedimiento de reclamación con respecto a la aplicación de convenios ratificados;  
  
2) procedimiento de queja con respecto a la aplicación de convenios ratificados;  
  
3) procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical: Comité de Libertad Sindical.

La queja por Violación a la Libertad Sindical, es analizada exclusivamente por el Comité de Libertad Sindical (órgano de control que se encarga de las denuncias de este tema). Existe también la Comisión de Libertad Sindical, que se encarga de hacer la investigación de los hechos relacionados con las denuncias, hay una especie de juicio donde el acusado tiene el derecho de ejercer su defensa (se respeta el “debido proceso”). Luego de la investigación, vuelve al comité que es quien toma la resolución final.

Por otro lado existe la Comisión de Encuestas, que es un organismo que efectúa investigaciones a pedido de la OIT, para analizar las reclamaciones y quejas, recaba la información de los Estados, para que la OIT pueda realizar la toma de decisión. Es la OIT la que evalúa si la queja o la reclamación, tienen la importancia suficiente para la reunión de la mencionada comisión de encuesta (lo decide el Consejo de Administración, salvo que sea un tema de Libertad Sindical).