



**GOBERNANZA DEL TRABAJO DECENTE.  
PERSPECTIVAS DESDE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL  
TRABAJO**

**Andrés Camargo Rodríguez**

---

TESI DOCTORAL UPF/2020

Director. Pr. Dr. Manuel Luque Parra

Departament de Dret

## **AGRADECIMIENTOS**

La realización de los estudios, en cuyo marco se ha elaborado la presente tesis doctoral ha sido posible gracias a la financiación de la nación colombiana, a través del extinto Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología (hoy MINCIENCIAS), en el marco de la Convocatoria 728 de 2015.

En el plano institucional debo agradecer a la Universidad Pompeu Fabra por la excelente formación académica impartida en sus aulas; a la Universidad de Buenos Aires (con especial mención a Mario Ackerman), por hacer posible la estancia de investigación que precede a este trabajo de investigación; y al CIF/OIT por la beca concedida para la realización del curso internacional sobre Normas Internacionales del Trabajo impartido en la ciudad de Buenos Aires

En el ámbito profesional quiero expresar mi total gratitud a mi supervisor Manuel Luque Parra. Su generosidad, paciencia, rigor, y capacidad de dirección han sido esenciales en la ejecución y finalización de este trabajo. Así mismo, al equipo editorial de la revista IUSLabor por permitir el desarrollar mis capacidades investigativas.

También quiero agradecer a mis padres por su paciencia amor y inagotable, y a Laura, cuyo apoyo, complicidad y ejemplo han sido esenciales para perseverar y terminar este proyecto.

Así mismo quiero agradecer la amistad expresada durante este largo periodo de crecimiento personal y profesional pese a la dificultad de la distancia. Andrew y Laura, Fabio y Patricia, Diana A. y Nadia, Diana P. y Jorge Iván en Bogotá; Juan y Juana, Jeison, Laura, Natalia y Paola en Barcelona; Gina en Buenos Aires; y Leonardo y Mauricio en diferentes ciudades. Gracias a ellos, los días dedicados a la elaboración de este trabajo, fueron, además, una suma de gratas y enriquecedoras experiencias personales.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a todos mis compañeros de la escuela doctoral, y en general al personal de la Universidad Pompeu Fabra, que de alguna forma estuvo involucrado en la realización de este trabajo.

## **RESUMEN.**

El propósito de la presente tesis consiste en analizar las generalidades de la interacción entre diversos actores que intervienen en la ordenación de las relaciones laborales en el ámbito internacional, dentro del marco conceptual de trabajo decente, y tomando como base las actividades de la OIT. En concreto, el análisis se circunscribe al dominio de la seguridad y salud en el trabajo, como consecuencia de la existencia de conflictos entre normas que se reputan pertenecientes al ámbito del derecho internacional público (los convenios y recomendaciones adoptados por la Organización sobre seguridad y salud en el trabajo), y otras, de reciente adopción, consideradas *normas híbridas*. A través del análisis conceptual y dogmático de los elementos relevantes, el objeto de la disertación se dirige a identificar escenarios o ámbitos problemáticos, así como a proveer elementos útiles a la conceptualización del derecho a la seguridad y salud en el trabajo como un componente del trabajo decente, dentro del marco del derecho internacional del trabajo.

## **ABSTRACT**

The purpose of this thesis consists in analyzing the general features of the interaction between different actors which take part in the international labour regulation in the frame of decent work, and taking ILO related activities as reference. The analysis is confined to the health and safety at work scope as a consequence of recent conflicts between norms belonging to international public law, and others considered *hybrids*. By means of a conceptual and legal analysis of the relevant elements, the dissertation object is addressed at identifying problematic scenarios, and providing for useful elements in order to conceptualize the right of health and safety at work as a component of decent work in the frame of International Labour Law.

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPITULO I. EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE.....	4
I.    EL CONTEXTO .....	5
II.   LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO AL INTERIOR DE LA OIT. ....	8
1.   Incorporación de la noción. Sesión 89 de la CIT.....	8
2.   Reducir el déficit de trabajo decente. ....	10
3.   Pobreza y trabajo decente. ....	16
4.   El monográfico 122 de la Revista Internacional del Trabajo 19	
5.   Consideraciones adicionales: El punto de vista de empleadores y empresarios.....	25
6.   Institucionalización de la noción: La Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa. ....	27
III.  EL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN. ....	34
1.   Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente .....	35
2.   Guía para la producción y uso de indicadores estadísticos y legales de trabajo Decente (2013).....	38
3.   Objetivos estratégicos y elementos sustantivos .....	39
IV.  EL MODELO ACTUAL DE MEDICIÓN EN EL MARCO DE LA OIT .....	41
1.   Indicadores estadísticos .....	41
2.   Indicadores del marco legal .....	43
3.   Indicadores de contexto .....	45
V.   ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL TRABAJO DECENTE .....	47
CAPITULO II. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. EL ACTOR PRINCIPAL EN LA GOBERNANZA DEL TRABAJO DECENTE .....	55

I. EL PARADIGMA: EL DISEÑO INSTITUCIONAL ORIGINAL Y SU EVOLUCIÓN.....	56
1. Los Convenios Internacionales del Trabajo .....	56
1.1. Creación .....	61
1.2. Clases de Convenios Internacionales del Trabajo: Convenios Fundamentales, prioritarios, y Convenios que “establecen estándares laborales” básicos.....	64
1.3. Entrada en vigor .....	67
2. Las Recomendaciones .....	68
3. Tripartismo .....	74
4. Flexibilidad de las Normas Internacionales del Trabajo. Una cuestión de validez normativa.....	79
4.1. Preliminares: Validez normativa y sistema jurídico .. ..	79
4.2. Flexibilidad de las normas jurídicas nacionales que regulan la recepción de las normas internacionales del trabajo.....	82
4.3. Flexibilidad de las Normas Internacionales del Trabajo.....	83
5. Eficacia de los instrumentos normativos: El Sistema de Supervisión .....	87
5.1. Control regular .....	89
5.2. Procedimientos adversariales.....	94
5.3. El último recurso: el artículo 33 de la Constitución.	95
II. LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES. EL CAMBIO DE PARADIGMA Y EL DEBATE TEÓRICO. ....	99
III. EL FUTURO DE LA OIT: LA PROMOCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES Y LA EMPRESA EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES DEL CENTENARIO.....	108
1. La conmemoración del centenario: Una visión de conjunto sobre las iniciativas.....	109

2.	La promoción de las Normas Internacionales del Trabajo y la empresa en el marco de las actividades conmemorativas del centenario.....	112
3.	La Iniciativa relativa a las Normas Internacionales del Trabajo.....	113
3.1.	El Mecanismo de Examen de las Normas – MEN	113
4.	La Iniciativa relativa a las Empresas .....	123
CAPITULO III. RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: NUEVOS ACTORES, NORMAS Y GOBERNANZA .....		130
I.	SOFT LAW Y DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ....	139
II.	NORMAS ISO Y PROTECCIÓN LABORAL INTERNACIONAL.....	142
1.	Delimitación Conceptual .....	143
2.	La estandarización internacional. La creación de ISO y la expansión de sus actividades en el plano internacional.....	146
3.	¿Qué son los <i>estándares internacionales</i> en el contexto de ISO? .....	148
3.1.	Generalidades del proceso de creación normativa	150
3.2.	Etiquetado y certificación. Eficacia de los estándares internacionales .....	163
III. LA INTERACCIÓN ENTRE LA OIT E ISO. ANÁLISIS A TRAVÉS DEL CONFLICTO.....		168
1.	El Memorando de entendimiento de 2005.....	171
2.	Un estándar sobre Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - SGSST.....	172
3.	El Acuerdo de 2013 .....	175
4.	El conflicto y la ruptura del Acuerdo .....	176
5.	El Fondo de la cuestión y la interacción con los sistemas nacionales .....	178
6.	Diller y los problemas en la adopción de estándares internacionales relevantes para la política pública. ....	180
7.	Una propuesta estructural .....	183

CAPITULO IV. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. ELEMENTO CONFIGURADOR DEL TRABAJO DECENTE ...	185
I. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS LABORALES INTERNACIONALES .....	185
1. Derechos Fundamentales del Trabajo.....	190
2. La Seguridad y Salud en el Trabajo en el Orden jurídico internacional .....	193
3. Hacia la consideración de la seguridad y salud en el trabajo como un Derecho Fundamental .....	197
II. EL MARCO NORMATIVO UNIVERSAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DEL TRABAJO DECENTE	200
1. El informe Robbens .....	203
2. El mapa normativo de la seguridad y salud en el trabajo en el orden jurídico internacional .....	207
2.1. La Estrategia Global y el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo .....	213
2.2. Marco promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo.....	218
III. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN. UN MARCO PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO .....	225
IV. PROTECCIÓN GLOBAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO A TRAVÉS DE SISTEMAS DE GESTIÓN..... .....	231
1. La OIT y el abordaje de la seguridad y salud en el trabajo a través de sistemas de gestión .....	232
1.1. La Directiva ILO-OSH 2001 .....	234
1.2. El Marco nacional para la SST .....	235
1.3. El SG-SST en la OIT .....	237
CONCLUSIONES .....	244
BIBLIOGRAFÍA .....	259

## ABREVIATURAS

ACLAN/NAALC	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte / <i>North American Agreement on labor cooperation</i>
AISS/ISSA	Asociación Internacional de la Seguridad Social / <i>International Social Security Association</i>
ANSI	<i>American National Standards Institute</i> - Instituto Nacional Estadounidense de Estándares
BS-OSHAS	British standard occupational health and safety assessment series
BSI	<i>British Standards Institute</i> - Instituto Británico de Estándares
CAFTA	<i>Central America Free Trade Agreement</i> - Tratado de Libre Comercio de Centro América
CEACR	Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CAS	Comité de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo
CD/ISO	<i>Committee Draft</i> - Borrador de trabajo/ ISO
CEI/IEC	Comisión Electrotécnica Internacional/ <i>International Electrotechnical Commission</i>
CDESC/CESCR	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas / <i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>
CLS	Comité de Libertad Sindical
CT/ISO	Comité Técnico de la Organización Internacional de Normalización
DIDH / IHRL	Derecho Internacional de los Derechos Humanos / <i>International Human Rights Law</i>
DUDH/UDHR	Declaración Universal de Derechos Humanos / <i>Universal Declaration on Human Rights</i>
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> - Consejo de Administración Forestal
GATT	<i>General Agreements on Tariffs and Trade</i> - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GRULAC	Grupo Regional de América Latina y el Caribe



	Sociales y Culturales/ <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>
IOHA	Asociación Internacional de Higiene Ocupacional / <i>International Occupational Hygiene Association</i>
ISA	<i>International Standardization Association</i> - Asociación Internacional de NormalizaciónISA
ISO	<i>International Standardization Organization</i> - Organización Internacional de Normalización
ISO/DIS	Borrador de estándar internacional / ISO. <i>Draft international standard / ISO</i>
ISO/FDIS	Borrador final de estándar internacional / ISO. <i>Final Draft international standard / ISO</i>
ED/ISO	Borrador de consulta ISO. <i>Enquiry draft</i>
ISO/NIP	Nueva iniciativa de trabajo. <i>ISO New item proposal</i>
ISO/PWI	<i>Preliminary work item / ISO</i> - Item de trabajo preliminar ISO
ISO/SCT	Subcomité Organización Internacional de Estandarización
ISO/WD	<i>Working Draft ISO</i> - Borrador de trabajo ISO
ITC	<i>International Trade Centre</i> / Centro Internacional de Comercio
MNE's	<i>Multinational Enterprises</i> / Empresas Multinacionales
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> - Memorando de entendimiento
NAALC	<i>North American Agreement on Labour Cooperation</i>
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
NP/ISO	<i>New work item proposal / ISO</i> - Nueva iniciativa de trabajo/ISO
ODS/SDG	Objetivos de desarrollo sostenible / <i>Sustainable development goals</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas

OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PIDCP/ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/ <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>
PIDESC/ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SG-SST/OSH-MS	Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. <i>Occupational Safety Health Management systems</i>
SST/OSH	Seguridad y Salud en el Trabajo. <i>Occupational safety and health</i>
TD	Trabajo decente
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC/FTA	Tratado de Libre Comercio / <i>Free trade agreement</i>
TLCAN/NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte / <i>North America Free Trade Agreement</i>
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNSCC	<i>United Nations Standards Coordinating Committee</i> - Comité Coordinador de Estándares de Naciones Unidas.

\*La lista de siglas incluidas tiene una finalidad orientativa y pretende ofrecer una recopilación respecto al uso en la literatura relacionada

## INTRODUCCIÓN

El derecho internacional del trabajo constituye un segmento del derecho internacional público a través del cual se establecen pautas o parámetros útiles a la creación de normas jurídicas al nivel de los Estados. En ese contexto, la actividad de la Organización Internacional del Trabajo constituye el núcleo de la disciplina, y su bagaje en el desarrollo de la cuestión, así como la influencia ejercida, tanto en la creación del orden jurídico internacional, como en el desarrollo de los sistemas jurídicos nacionales, resulta incuestionable y definitiva.

Sin embargo, dentro del actual contexto global se vienen suscitando una serie de fenómenos que ponen en tensión el precitado paradigma. La liberalización del comercio, la descentralización de los procesos productivos, y en particular, la creciente importancia de los actores no gubernamentales, han traído la apropiación de poderes normativos por parte de estos últimos, lo cual ha llevado a cuestionar ciertos aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema, y que obligan a pensar, al menos desde una perspectiva teórica, aquellas alternativas disponibles en el marco del orden internacional, para otorgar vigor a la Organización, de cara a la contención de los precitados fenómenos.

Para efectos de explorar el problema brevemente descrito, dentro del presente trabajo se ha escogido el contexto de la seguridad y salud en el trabajo, como consecuencia de la reciente adopción de normas de alcance global, de naturaleza híbrida, que en forma crítica amenazan la supremacía de la Organización.

¿Cómo se puede explicar el actual orden internacional del trabajo, en un contexto en el que coexisten diversos actores que ejercen actividades de relevancia desde el punto de vista de regulación u ordenación de las relaciones del trabajo? ¿En dónde radica la importancia de la Organización como organismo central de la disciplina? ¿Qué es el trabajo decente? ¿Cuál es la importancia de la seguridad y salud en el trabajo-SST dentro de la actual representación del orden jurídico internacional del trabajo?, ¿? ¿Cuáles son los desafíos que, desde el punto del derecho internacional, enfrenta ese marco de referencia?, o ¿Qué dificultades tiene la noción de trabajo decente en relación con el derecho a la seguridad y salud en el trabajo desde una perspectiva internacional?, constituyen algunos de los

principales interrogantes que a través de la presente disertación se pretende resolver.

Para ello el presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos, cada uno de los cuales se ocupa de un elemento considerado esencial para una caracterización completa del fenómeno.

El primer capítulo plantea una reconstrucción del concepto de *trabajo decente*, reivindicando su origen en las actividades de la OIT, y por ende la relevancia de las actividades de ésta y sus instrumentos normativos como parámetros universales que facilitan su conceptualización y medición. A partir de la identificación de un problema de indeterminación, el capítulo propone el énfasis en un grupo de elementos definidos por la Organización, a los cuales atribuimos la etiqueta de “*configuradores*”, que, en forma de *meta*, orientan a los Estados, en forma clara, hacia el cumplimiento de las obligaciones relacionadas en un contexto internacional.

Por su parte, el segundo capítulo ofrece una perspectiva actualizada relacionada con el funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo y la estructura institucional dispuesta en su sistema normativo, tanto para la ordenación del trabajo desde una perspectiva internacional, como para la materialización, o ejecución de los lineamientos en ella contenidos, así, como las perspectivas que se vislumbran de cara a su segundo ciclo de existencia como consecuencia de la reciente celebración del centenario. Así, el capítulo ofrece una perspectiva, bajo la cual se considera a la Organización como el actor de mayor importancia en relación con el trabajo decente, y como un modelo en la ordenación del trabajo.

En el tercer capítulo, el trabajo aborda la noción de gobernanza, debido a su aptitud para explicar el funcionamiento de un contexto internacional complejo, en el cual, no solo interviene la Organización, sino un conjunto diverso de actores en la ordenación del trabajo. En ese contexto, se destaca la Organización Internacional de Normalización – ISO, como consecuencia de la adopción de normas consideradas relevantes para el Derecho Internacional del Trabajo. Para el efecto, el capítulo, presenta una reconstrucción del “conflicto” que desde una perspectiva institucional existe con la OIT, como consecuencia de la adopción de la norma 45001.

El último capítulo aborda la ordenación de la seguridad y salud en el trabajo, como consecuencia de la identificación de un conflicto institucional referido a este dominio. Además de las generalidades de las normativas en colisión, el capítulo ofrece un análisis crítico de los elementos conceptuales, en los que se basa la discusión. En esencia, se presenta una caracterización del actual esquema de protección internacional en materia de seguridad y salud en el trabajo a través de sistemas de gestión.

Así, a través de un enfoque dogmático, circunscrito al dominio específico del derecho internacional, y del análisis conceptual de las entidades consideradas relevantes, el presente trabajo pretende vislumbrar algunos de los problemas actuales relacionados con el tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo en el marco internacional, así como su relación con el concepto de trabajo decente, con el fin de identificar algunos conflictos propios del concepto, así como ofrecer algunas alternativas de mejora.

## CAPITULO I. EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE.

El trabajo es un fenómeno central en la sociedad, tanto si se analiza desde una perspectiva individual, como desde el punto de vista colectivo. La participación de las personas en el diseño y ejecución de procesos dirigidos a la creación de valor mediante la transformación de materias primas a través de procesos industriales, o a través de la prestación de servicios, propician el establecimiento de vínculos sociales, y en general, la interacción del hombre con su entorno<sup>1</sup>. Así mismo, el trabajo cumple una función esencial en la materialización de diversos objetivos socioeconómicos, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, la adquisición de habilidades, el empoderamiento, y la cohesión social<sup>2</sup>

Debido al carácter protagónico del trabajo en las dinámicas sociales y económicas, y a la complejidad en su análisis, existe un volumen considerable de estudios que abordan la cuestión desde diferentes perspectivas. Las ciencias sociales, la economía, la psicología, y las relaciones laborales se han ocupado del problema<sup>3</sup>.

Como parte de las discusiones relacionadas surge el paradigma de *trabajo decente* dentro del universo legal como una cuestión de relevancia internacional. Se trata de la máxima iniciativa institucional global que, a partir del análisis de diversos aspectos y del reconocimiento de diferencias en el nivel empírico, permiten determinar un umbral mínimo de aceptabilidad en relación con aquellos componentes de la realidad que se consideran relevantes desde el punto de vista del trabajo. Desde esa perspectiva, la pregunta relacionada con el significado del *trabajo decente*, tiene por objeto general definir criterios útiles a determinar ese grado de admisibilidad.

---

<sup>1</sup> MÉDA, D. *El Trabajo: un valor en peligro de extinción*. (Trad. Francisco Ochoa de Michelena). Gedisa, Barcelona, 1998, p. 17

<sup>2</sup> En este sentido, ver: JAIN A., LEKA S. ZWETSLOOT G.I.J.M. *Managing health, safety and well-being. Ethics, responsibility and sustainability*, Springer, Nottingham, 2018, p. 154

<sup>3</sup> Ver: BURCHELL, B., SEHNBRUCH K., PIASNA A., & NURJK, A. (2014) "The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies and ongoing debates", *Cambridge Journal of Economics* (38), p. 461

## I. EL CONTEXTO

En primer lugar es necesario precisar que, dentro del gran universo legal en el que interactúan normas nacionales e internacionales en diversas áreas, el paradigma de trabajo decente surge al interior del Derecho Internacional del Trabajo (DIT). Se trata de un conjunto de normas cuyos elementos regulan u ordenan, en esencia, el fenómeno *trabajo* más allá de las fronteras de los Estados que actúan en la comunidad internacional (*ámbito*), con fundamento en una base moral específica (*contenido*).

La noción de *ámbito* permite identificar la parte del mundo, los problemas, o en general los temas de los que se ocupa la disciplina y que ayudan a una caracterización propia y distintiva de aquel, con respecto a otras áreas del derecho<sup>4</sup>. En la dogmática especializada, esta noción se puede explicar a través de las *fuentes*.

El problema de las *fuentes* del DIT se puede entender bajo dos perspectivas: Una primera, a la cual denominaremos *amplia* debido a la extensión, alcance o número de componentes que abarca, y en la que consideramos incluidas las normas adoptadas en el marco de las actividades de la OIT, y otras normas que se originan en la acción de diversos actores de la comunidad internacional, todas las cuales son consideradas relevantes para la ordenación del trabajo<sup>5</sup>. Es el caso de aquellas pertenecientes al ámbito de Naciones Unidas; ciertos Tratados regionales<sup>6</sup>, o multilaterales; u otras normas adoptadas por actores privados, cuyo objeto es la regulación del trabajo en sus diversas facetas dentro de un plano de acción transnacional. Una segunda versión del conjunto, que denominaremos *restringida*, circunscribe el análisis a las normas adoptadas en el marco de las actividades de la OIT<sup>7</sup>. Bajo este ámbito se incluyen entonces, las

---

<sup>4</sup> LANGILLE, B. “Labour law’s Theory of Justice”, en: DAVIDOV, G. & LANGILLE, B. (Eds), *The idea of Labour Law*, pp. 101 – 119

<sup>5</sup> Para una perspectiva reciente del DIT como un conjunto conformado por los precitados elementos ver SERVAIS, J.M., *International Labour Law* (4º Edition), 2014

<sup>6</sup> *Infra*, cap. 3, pp. 125 y ss.

<sup>7</sup> La misma OIT ha calificado este conjunto, en la literatura oficial castellano parlante bajo el calificativo de *normas internacionales del Trabajo* (NIT). e.g. Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Las reglas del juego. Una

normas contenidas en la Constitución de la Organización, las que aparecen en los Convenios Internacionales del Trabajo, las Recomendaciones, las Declaraciones, las Resoluciones, los Protocolos, las Directrices, *inter alia*.

Más allá de cualquier discusión sobre la plausibilidad de la caracterización propuesta, y su relevancia y utilidad metodológica, existe una premisa incuestionable, y es el carácter destacable y sobresaliente que ejerce la OIT como actor central en el desarrollo y avance de la disciplina como consecuencia de su preminencia histórica, la legitimidad asociada al amplio proceso deliberativo implícito a su creación y supervisión, y su riqueza técnica,<sup>8</sup> todo lo cual ha contribuido a su consideración como un verdadero modelo de referencia para la creación de los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>9</sup> y la interpretación de las reglas incluidas en ellos<sup>10</sup>, así como para la formulación de otras normas aplicables en el nivel internacional<sup>11</sup>.

Así, el DIT es aquel segmento del ordenamiento jurídico internacional que se ocupa de la regulación del trabajo, y que se nutre de las fuentes

---

introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo (4ª ed), Ginebra 2019

<sup>8</sup> Ver *Infra* Capítulo II, apartado I, 1, p. 66 y ss.

<sup>9</sup> A manera de ejemplo se puede resaltar la influencia que ha ejercido la Organización para la conformación de un amplio rango de ordenes jurídicos nacionales en temas centrales a la disciplina como la jornada de trabajo. Si bien se trata de un tema inicialmente desarrollado en ordenamientos jurídicos europeos, en donde se produjeron los primeros avances en torno a la regulación de la cuestión; y luego en los sistemas jurídicos estadounidense y neozelandés en donde se establece la regla de 48 horas semanales; durante la primera parte del siglo XIX, la expansión de la cuestión, y la relevancia internacional se considera por efectos de la inclusión de la cuestión en el preámbulo de la Constitución de la Organización, y en el primer convenio. Ver: LEE, S. McCANN D., MESSENGER, J. *Working time around the world. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*. New York-Geneve, 2007, p.7

<sup>10</sup> Ver BEAUDONNET, X (2010). “La utilización del Derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha”, en: *Derecho Laboral*, Tomo III (238), pp. 245-269

<sup>11</sup> Como ejemplos de esta influencia se puede señalar la inclusión de una prohibición absoluta para el recurso de trabajo forzoso. La primera norma que incluyó esta materia fue el convenio 29 de la OIT, que antecede casi en veinte años la inclusión como Derecho Fundamental por Naciones Unidas. Más recientemente, la noción de *trabajo decente*, desarrollado por la Organización desde 2003, fue incluida como *objetivo de desarrollo sostenible* de la Agenda 2030 adoptada por Naciones Unidas en Rio 2012, *inter alia*



mencionadas, dentro de las que sobresale el subgrupo “elaborado en el marco de las actividades de la OIT”<sup>12</sup>, cuyo *ámbito*, o parte del mundo legal del cual se ocupa es el trabajo, y la creación de normas relativas a su protección por parte de diversos actores internacionales a través de un amplio catálogo de instrumentos normativos.

Ahora bien, a partir del preámbulo constitucional es posible delimitar el *contenido* del Derecho Internacional del trabajo. Así, el reconocimiento de la justicia social como condición necesaria de la paz universal (i), y la necesidad de impedir una “*carrera hacia el abismo*” o “*race to the bottom*” entre los Estados de la comunidad internacional por efectos de la degradación progresiva de condiciones laborales (ii) son considerados elementos constitutivos de la base o justificación normativa que permite distinguir este conjunto de normas de otros disponibles en el orden internacional <sup>13</sup>.

Es precisamente en el contexto del DIT elaborado en el marco de actividades de la OIT en donde surge la noción de *trabajo decente*, y en donde ha tenido la evolución más significativa, sin perjuicio de las demás expresiones que sobre la materia se encuentran en otros instrumentos internacionales<sup>14</sup>.

Así, la caracterización del DIT en la forma propuesta permite dar cuenta de la ambigüedad de la expresión. De todas formas, en cualquier caso, bien en una versión *restringida* del DIT, aquella que se agota con la actividad de la OIT; o bajo una perspectiva más *amplia*, en la que además se incluyen, además, las normas o parámetros desarrollados por otros actores internacionales, el interés por las

---

<sup>12</sup> VALTICOS, N. *Derecho Internacional del Trabajo* (Trad. José Triviño). Madrid 1970

<sup>13</sup> LANGILLE, B. “What is international Labour Law for?” *Law & Ethics of Human Rights*, 3 (1) (3), 2009, pp. 47-82

<sup>14</sup> En este contexto se destacan algunas iniciativas globales como la “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, dentro de la cual se incluye la promoción del trabajo decente como parte de uno de los *Objetivos de Desarrollo sostenible*; o en el nivel regional, el informe presentado por la Comisión Europea el 24 de mayo de 2005 bajo el título “*promover un trabajo digno para todos*” (aprobado mediante Resolución 2006/2240/INI), mediante el cual resaltó la necesidad de promover la aplicación del concepto en el marco de las actividades de ésta, y de incentivar a los Estados vinculados para actuar en esa misma dirección.

actividades de la Organización en este dominio específico se encuentra suficientemente justificado

## **II. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO AL INTERIOR DE LA OIT.**

La noción de *trabajo decente* se incluyó oficialmente en el orden jurídico Internacional en el año 2008 mediante la *Declaración de la Justicia Social para una Globalización Equitativa*, instrumento que se considera de *largo alcance*, y que expresa el mandato de la OIT en la era de globalización. Sin embargo, sus orígenes son trazables a la década anterior, y de ello dan cuenta las múltiples Memorias presentadas en diferentes sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebraron en forma precedente, además de otros instrumentos de la misma Organización.

Así, el análisis *diacrónico* de la noción permite seguir la evolución desde la inclusión de la noción en el ámbito institucional hasta su incorporación formal. Esta reconstrucción facilita la identificación de elementos útiles a la caracterización del fenómeno en el universo legal.

### **1. Incorporación de la noción. Sesión 89 de la CIT**

La idea de *trabajo decente* es atribuible al director de la época Juan Somavia, quien desde su primer año de mandato abanderó una revaluación de las estructuras institucionales con fines de focalización ante las acusaciones relacionadas con la existencia de programas sin un orden de prioridad establecido<sup>15</sup>, y al reducido impacto de la actividad normativa<sup>16</sup>. Así, los informes presentados en sus primeros años de mandato constituyen antecedentes tangibles de dichas preocupaciones.

La primera Memoria que Somavia presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo - CIT se tituló *trabajo decente*, y a través de

---

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Trabajo Decente*. Ginebra 1999, p. 4

<sup>16</sup> BELLACE, J. “Achieving Social Justice: The Nexus between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work”, *Employment Rights and Employment Policy*, 5 (15), 2011 p. 13.

ella se introdujo la idea en el contexto internacional del trabajo. El informe ofrece un concepto con diversas implicaciones.

Como se anunció, la actividad normativa de la OIT, por definición constitucional se funda en la búsqueda de la paz y de la justicia social, y en la necesidad de impedir una competencia internacional ilegítima derivada de la degradación de los niveles de protección establecidos en favor de los sujetos vinculados al mundo del trabajo<sup>17</sup>. La materialización de dicha meta o propósito permite ampliamente el desarrollo del aparato conceptual desarrollado por la Organización en el cual se definen diversos *ejes de acción*, y el cual fuera utilizado para incorporar las primeras acepciones de aquello que se considera *trabajo decente*.

En primer lugar, la expresión constituye el ideal de justicia social en el ámbito del trabajo. No se trata de un replanteamiento de la cuestión normativa inserta en el texto constitucional -que en todo caso sigue intacta- sino de una expresión de ideales familiares, individuales y colectivos de la población en todos los países respecto a las condiciones, puestos, o mercados de trabajo.

En segundo lugar, la Memoria atribuyó contenido a dicho ideal normativo en forma de obligaciones concretas de protección a cargo de la Organización y de los Estados. Así, la noción vino referida desde un inicio a la cantidad, o disponibilidad de empleo (i), esto es, a la creación de puestos de trabajo y a la promoción de oportunidades para transitar desde aquellas formas atípicas, o no convencionales de trabajo hacia formas de trabajo que garanticen la protección de un conjunto determinado de derechos y garantías<sup>18</sup>; luego, como una expresión en términos de *estándares*<sup>19</sup> (ii) que promueven ciertas condiciones de aceptabilidad en los puestos de trabajo. En este contexto, el calificativo referido a la decencia o dignidad, se considera de naturaleza contingente y variable de acuerdo a cada sociedad y a sus condiciones de desarrollo<sup>20</sup>. De todas formas, la Memoria plantea ciertas pre condiciones fundamentales que delimitan un umbral

---

<sup>17</sup> *Supra* p. 12

<sup>18</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Trabajo Decente ...*, *op. Cit.*, p. 4

<sup>19</sup> Para la noción de estándar, ver *Infra Cap. 3*

<sup>20</sup> *Ibíd.* p. 5

mínimo conformado por la protección de derechos, la provisión de ingresos adecuados, la protección social adecuada, y la igualdad de oportunidad en el acceso a la consecución de ingresos <sup>21</sup>

A partir de la identificación de un conjunto de *prioridades* u *objetivos estratégicos*, el trabajo decente se presenta como un punto de intersección que implica la ejecución de acciones en el ámbito de la política nacional e internacional, que avanzan hacia el logro *conjunto* e *integrado* de la protección de derechos fundamentales en el trabajo el empleo, la protección social, y el diálogo social <sup>22</sup>

El trabajo decente es, en este contexto, un programa (y un modelo) dirigido a apuntalar los ideales normativos de la Organización, que se caracteriza por *integrar* los cometidos institucionales. También se considera “sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada”<sup>23</sup>.

En resumen, la noción planteada en el documento seminal ostenta un contenido normativo (fines y principios), con implicaciones en la órbita de los estándares (referidos a los puestos y condiciones de trabajo), y en la gobernanza, específicamente en materia de empleo y de la necesidad de proyectar mejoras en la acción normativa a través de un *enfoque integrado*<sup>24</sup>.

## **2. Reducir el déficit de trabajo decente.**

La Memoria presentada en la 91<sup>a</sup> sesión de la CIT se ocupa del fenómeno desde la noción de *déficit*, es decir, en lenguaje común, de la ausencia o carencia de características o elementos necesarios para su existencia. En términos generales, el déficit se acusa en los supuestos de “oferta de empleo insuficiente, protección social inadecuada, denegación de derechos en el trabajo, y deficiencias en el

---

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 15

<sup>22</sup> *Ibíd.* p. 4

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> El *enfoque integrado* constituye una iniciativa que versa sobre la actividad normativa de la OIT, y cuyo objeto consiste en apuntalar la eficacia, mediante la creación, o puesta en marcha de mecanismos o estrategias dirigidas a mejorar la coherencia, pertinencia e impacto de aquellas (*ver infra* cap. IV, num. 2, 3).

dialogo social’’<sup>25</sup>. Así, el documento explora conceptos ya introducidos desde 1999, y sistematiza el estudio de otras cuestiones.

En primer lugar, en esta ocasión la Organización explora la relación entre trabajo decente y su mandato. Bajo este enfoque, el trabajo decente se presenta como un instrumento que contribuye al cumplimiento del mandato institucional en cuatro formas diferentes: en cuanto *meta* (i), como *programa* que proporciona un marco de políticas (ii), como *método* para organizar los programas y actividades (iii), y como *plataforma* para el dialogo y la asociación con otras entidades<sup>26</sup>.

En cuanto *meta*, el trabajo decente refleja un ideal personal respecto al trabajo y sus diversas dimensiones. Se trata de un conjunto de aspiraciones comunes, respecto de las cuales, la Organización provee unas directrices mínimas referidas a su contenido. Es una visión que asume una base mínima de protección en términos de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana<sup>27</sup> y cuyo contenido se relaciona con diversos ámbitos específicos de las relaciones laborales. Conciliación de la vida laboral y familiar, erradicación del trabajo infantil, igualdad de género, entrenamiento o capacitación, protección en la salud, participación de la riqueza que se ayuda a generar, no discriminación, y voz en el lugar de trabajo<sup>28</sup> son considerados indicadores de su existencia.

Así, y dada la relación entre esta nueva aportación conceptual, y aquellos instrumentos previamente desarrollado por la Organización, la Memoria plantea la relación entre la idea de trabajo decente y la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales adoptada en 1998, cuya obligatoriedad deviene de la aceptación unánime en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Así, el *cimiento universal*, o fuente legal que contiene aquel ideal mínimo aspiracional de condiciones que determina la aceptabilidad del trabajo (en términos de dignidad), está constituido por los derechos que dicha Declaración contempla, esto es, la libertad de asociación y el reconocimiento

---

<sup>25</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Reducir el Déficit de trabajo decente: Un desafío Global*. Ginebra, 2001, p. 9.

<sup>26</sup> *Ibíd.* p. 5

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Ibíd.* p. 8

efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo infantil y de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>29</sup>.

Junto con esta idea se presenta una obligación de progresividad en el orden nacional. La *flexibilidad*, sobre la cual se hizo mención en la Memoria del año 1999, supone la atribución de significado al concepto de trabajo digno, por parte de cada uno de los actores estatales involucrados, acorde con las posibilidades propias, determinadas por el desempeño económico y el nivel de desarrollo. En relación con la *progresividad*, el trabajo decente supone la existencia de “(...) una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad [razón por la cual] sus valores mínimos avanzan junto con el progreso económico y social<sup>30</sup>”. Por su parte, la *universalidad* excluye “*la imposición de un modelo uniforme fijo*”<sup>31</sup>, pues se reitera, la noción se caracteriza por una amplia adaptabilidad a las circunstancias particulares de cada Estado de la comunidad internacional. Así, pues, esta idea se refiere a la cobertura de la mayor cantidad de individuos, aceptando, que en cada Estado existen particularidades propias.

Desde la primera Memoria que abordó la cuestión se planteó la necesidad de extender la protección al ámbito del *trabajo informal*. El concepto de informalidad fue introducido por la Organización durante la década de los 70's, y ha sido ampliamente desarrollado a través de diversos instrumentos<sup>32</sup>. Pese a la existencia de problemas conceptuales, identificados por la literatura especializada<sup>33</sup>, existen esfuerzos institucionales expresados en normas recientes. Por ejemplo,

---

<sup>29</sup> Ver: Declaración de la OIT relativa a los principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, de 18 de junio de 1998 (anexo revisado 15 de junio de 2010), numeral 2, p 7.

<sup>30</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Reducir el déficit ...*, op. Cit., p. 31.

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 69

<sup>32</sup> Para seguir la evolución institucional del concepto desde su aparición hasta el año 2000 ver: BANGASSER, P. *The ILO and the informal sector: an institutional history*, Geneve 2000

<sup>33</sup> LA HOVARY, C. “The informal economy and the ILO: A legal perspective”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30 (4), 2004, p.410

la Recomendación 204, adoptada en el marco de la 104ª sesión de la Conferencia Internacional<sup>34</sup>, delimitó la cuestión mediante la definición de criterios útiles a identificar el conjunto específico de personas y situaciones que comprenden ese grupo. En términos generales dicho instrumento, y otros anteriores relevantes en la materia<sup>35</sup>, se refieren al fenómeno como una situación de “ausencia de cobertura” o “cobertura insuficiente” por parte de sistemas normativos formales<sup>36</sup>.

La conjunción de esas premisas (Derechos fundamentales del trabajo, flexibilidad-universalidad, progresividad y trabajo informal) resulta útil para concluir que el trabajo decente implica, como *meta internacional*, la protección de una base mínima en los términos universalmente acordados contenidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998 y adicionalmente, en el plano nacional, la extensión a otros ámbitos de acuerdo con las posibilidades de cada Estado<sup>37</sup>. Dicha protección incluye a todos los trabajadores, bien que éstos ejecuten actividades en el marco de sistemas formales de regulación del trabajo (*vr. gr.* contrato de trabajo) o bien, aquellos que existen al margen de este dominio<sup>38</sup>.

En segundo lugar, el trabajo decente se presenta como un instrumento que contribuye a reafirmar la eficacia de las normas que se dictan y promueven en el contexto de la Organización, y que proporciona un *marco integrado de políticas* tanto en el nivel internacional como en el nacional. Frente a las acusaciones de dispersión que enfrentó la Organización desde finales del siglo XX, el trabajo decente persigue orientar los esfuerzos institucionales, nacionales e internacionales, hacia el logro de objetivos sociales (protección de derechos, dialogo social y protección social) y económicos (empleo) de manera no

---

<sup>34</sup> Aunque se trata de un instrumento adoptado con posterioridad a la emergencia del concepto de trabajo decente, éste recoge los criterios expresados por la Organización en un amplio volumen de documentos previos.

<sup>35</sup> Ver: Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, de 1º de junio de 2002.

<sup>36</sup> Ver. Recomendación 204, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, de 12 de junio de 2015.

<sup>37</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Reducir el déficit ...*, *op. Cit.*, pp. 9-13.

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 34

excluyente<sup>39</sup>. Se trata pues de un programa práctico de orientación general dirigido a todos los Estados miembros <sup>40</sup>, y a la misma Organización, que aboga, de un lado por la integración de las metas sociales y económicas<sup>41</sup> y de otro, por el logro de los objetivos estratégicos en forma *conjunta*<sup>42</sup> con el fin de reforzar la coherencia de las normas “agrupándolas en torno a (...) cuatro dimensiones” <sup>43</sup>. La finalidad de dicho marco implica además la consecución de fines sociales más amplios como la erradicación de la pobreza, la inclusión social, la mejora de la legitimidad, o la realización personal, entre otros.

De esta forma se plantea entonces una relación con los objetivos estratégicos de la Organización, determinante para definir el trabajo decente como un método para organizar programas y actividades, como el de plataforma para el dialogo y asociación con otras entidades.

En cuanto *método*, el trabajo decente implica la creación de un sistema para evaluar la situación de progreso de los Estados hacia la consecución de los objetivos estratégicos, considerados parte fundamental del programa. Desde allí se plantea entonces el problema relativo a los “indicadores de rendimiento que, por primera vez, le dan la posibilidad de medir los progresos y de rendir cuentas a los mandantes”<sup>44</sup>

Finalmente, dentro de las razones que justifican la creación de la estrategia o *enfoque integrado* resalta la creación de un escenario para el dialogo y asociación con otras entidades, y la creación de expectativas de progreso en todas las dimensiones por efectos del avance simultáneo en todos los objetivos, conforme a experiencias previas<sup>45</sup>. Esta última cuestión fáctica se concreta en la existencia de

---

<sup>39</sup> En este sentido, la CIT consideró que: “(...) no hay cabida para tratar de alcanzar algunos de sus objetivos y otros no, de manera selectiva. Las prioridades y circunstancias nacionales harán que se recalque uno u otro de sus componentes, pero debemos asegurarnos de no perseguir alguno de sus objetivos en detrimento de otros” (*Ibíd.*, p. 67)

<sup>40</sup> *Ibíd.* p. 12

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 38

<sup>42</sup> “No es posible disociar los elementos del programa de trabajo decente sin destruir su significado” (*Ibíd.* p. 87)

<sup>43</sup> *Ibíd.* p. 70

<sup>44</sup> *Ibíd.* p. 5

<sup>45</sup> *Ibíd.* pp. 39-40



vínculos de cooperación con otras Organizaciones y actores internacionales, debido a la identidad de fines o a la relación con otros proyectos institucionales<sup>46</sup>.

Además de las múltiples implicaciones del concepto (en cuanto *meta*, *marco integrado de políticas, método, y plataforma para el diálogo y asociación con otras entidades*), la Memoria plantea la relación con la *acción normativa* de la OIT.

Las NIT son consideradas instrumentos que expresan las *condiciones previas* de trabajo decente (derechos fundamentales), el *contenido* (criterios de calidad y seguridad en el trabajo), y el *proceso para alcanzar ese objetivo* (diálogo social)<sup>47</sup>. Constituyen pues *indicadores rigurosos de progreso* hacia dicha meta<sup>48</sup> en cuanto permiten evaluar el progreso de los Estados hacia su consecución, mediante el despliegue de los mecanismos de supervisión y control de la OIT en relación con los Estados que hacen parte de la Organización. Dicha relación (trabajo decente- acción normativa) fluye en dos direcciones. La idea de trabajo decente se materializa progresivamente gracias a la supervisión que ejerce la Organización respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas que regulan el trabajo en el ámbito de su competencia. A su vez, la acción normativa – internacional y nacional- mejora, en términos de coherencia, por la puesta en marcha de un programa que persigue niveles equivalentes de progreso en la consecución de los objetivos estratégicos de la Organización<sup>49</sup>, por la integración de las finalidades sociales y económica en la creación de normas, y por la apertura hacia vías de participación que vinculen a diferentes actores sociales.

---

<sup>46</sup> Un ejemplo de los esfuerzos adelantados por la Organización en esta línea se encuentra en la *Coalición internacional sobre la igualdad de remuneración – EPIC*. Se trata de una alianza estratégica de múltiples interesados, que convoca a la OIT, ONU mujeres y a la OCDE en torno a la remoción de las brechas existentes, en materia de ingreso, entre hombres y mujeres. En: <https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang--en/index.htm>

<sup>47</sup> Ver: *Supra*, cap. II.

<sup>48</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Reducir el déficit ...*, op. Cit. p. 68

<sup>49</sup> *Ibíd.* p. 69

En definitiva, la dimensión del trabajo decente como *marco de elaboración de políticas* brinda ciertos parámetros para la creación de normas que rigen cuestiones sociales y laborales, tanto en el plano nacional, como en el internacional. Entendido como un *programa*, aquel persigue una mayor coherencia del sistema internacional, y una mayor eficacia de las normas que promueven los fines e ideales de la Organización. En ese contexto, el concepto tiene un contenido mínimo indisponible, según los términos consagrados en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales adoptada en 1998, y otro nivel que se puede expresar en diversos ámbitos de protección. En ese sentido las NIT constituyen una expresión fundamental de su contenido.

### 3. Pobreza y trabajo decente.

La lucha por la erradicación o reducción de la pobreza<sup>50</sup> ha sido un tema crucial en la agenda de las Organizaciones internacionales, y su relevancia fue declarada explícitamente en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. La OIT, como Organización vinculada al sistema de Naciones Unidas encargada de promover la justicia social, ya había incluido el tema desde la Declaración de Filadelfia adoptada en 1944 en forma de principio<sup>51</sup>, y en esta misma línea, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales producida en 1998 reforzó explícitamente dicho compromiso<sup>52</sup>.

Así, a través de la Memoria presentada en la sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en el año 2003 el director planteó la relación entre trabajo decente y pobreza<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> En este sentido, la definición de pobreza que se utiliza corresponde con aquella empleada dentro del marco de Naciones Unidas, referida a la insatisfacción de derechos humanos, sin dejar de lado, las limitaciones asociadas a la falta de recursos económicos [UNITED NATIONS - OHCHR. “Human rights and poverty reduction. A conceptual framework”, 2004, p. 6 (<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>)].

<sup>51</sup> “La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos” (Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo del 10 de mayo de 1944, numeral I, literal b)

<sup>52</sup> Declaración de la OIT relativa a los principios ... *op. cit.* preámbulo, párr. 2

<sup>53</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Ginebra, 2003

El análisis sigue la línea expresada en las Memorias presentadas durante las sesiones 87 y 89 de la Conferencia respecto a aquello que significa trabajo decente. Así, se reitera la relación entre aquél y las nociones de libertad y dignidad<sup>54</sup>, su contenido como síntesis de las aspiraciones sociales y económicas de los individuos y de las estructuras colectivas, su naturaleza contingente<sup>55</sup> determinada por las características y capacidades de cada Estado<sup>56</sup>, su carácter instrumental para lograr mejoras progresivas en las condiciones de trabajo<sup>57</sup> y la necesidad de asegurar un conjunto mínimo de derechos fundamentales como precondition para determinar su existencia<sup>58</sup>

Algunas cuestiones generales planteadas merecen especial atención.

En primer lugar, la relación entre trabajo decente y pobreza<sup>59</sup> permite identificar una faceta específica de la razón de ser institucional. La idea de pobreza se relaciona con la forma en que se distribuyen los bienes en la sociedad<sup>60</sup>, y con la paz universal, debido a las divisiones o fracturas que genera al interior de cada sociedad<sup>61</sup>. Como la acción normativa internacional apunta precisamente a estas últimas finalidades, conforme al preámbulo constitucional<sup>62</sup>, la OIT se encuentra legitimada para ejecutar acciones en contra de su

---

<sup>54</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “*Superar la pobreza ...*”, *op. cit.* p. 18.

<sup>55</sup> En la Memoria se utiliza la expresión “*umbral móvil*”, así: “*El trabajo decente es un marco común para lograr una mejora progresiva. Lo principal es no imponer normas inalcanzables ni objetivos utópicos, sino reconocer que el trabajo decente es un umbral móvil*” (*Ibid.* p. 17)

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 79.

<sup>59</sup> La Memoria hace un recuento de algunas nociones de pobreza, como aquella desarrollada por el Banco Mundial (*Ibid.* p. 7), las Naciones Unidas (*Ibid.* p. 22), o un enfoque de raigambre teórica basado en la teoría de las capacidades de Amartya Sen (*Ibid.* 23)

<sup>60</sup> Sobre el particular, la ONU ha señalado que la noción de “*justicia social*”, en el ámbito de las relaciones internacionales, es equiparable con la de “*justicia distributiva*”. [NACIONES UNIDAS. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “*Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*”, 2006, p. 13, (<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>)]

<sup>61</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Superar la pobreza ...op. cit.* p.24

<sup>62</sup> LANGILLE, B. *What is international ... op. Cit*

erradicación como expresión del mandato expresado en el documento constitutivo.

Otras razones justifican la acción de la OIT en este dominio. Así, la ausencia de protección de los derechos fundamentales en el trabajo se considera asociada a la persistencia del individuo en ciertos ciclos de pobreza. Solo por citar algunos ejemplos: la ausencia de normas para la erradicación del trabajo infantil permite que los niños se priven de la oportunidad de adquirir competencias necesarias para la obtención de ingresos durante la edad adulta<sup>63</sup>, e impide un desempeño óptimo de unidades productivas que reemplazan fuerza de trabajo productiva y mejor remunerada –adulta-, por trabajo ejecutado por menores<sup>65</sup>; la discriminación de las mujeres en el acceso y promoción en los mercados de trabajo facilita la privación de ingresos familiares al interior de los núcleos familiares y la exclusión de ciertos sistemas de protección; o la existencia de dificultades de los trabajadores agrícolas para organizarse colectivamente impide una mejora en sus condiciones de trabajo<sup>66</sup>.

En materia de *gobernanza*<sup>67</sup>, la Memoria reafirma conceptos como la importancia del diálogo social como instrumento para eliminar la pobreza<sup>68</sup>, la necesidad de un enfoque integrado con el fin de apuntalar la coherencia institucional de la Organización<sup>69</sup>, y la necesaria interacción entre diferentes actores que participan en la formulación

---

<sup>63</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Superar la pobreza ...op. cit.*, p. 25.

<sup>64</sup> Se trata de un principio que adquiere validez universal como consecuencia de la ratificación universal, es decir por cuenta de los 187 Estados que a 2020 hacen parte de la Organización, del Convenio 182. Es la primera vez en la historia de la Organización que se produce la ratificación universal de un Convenio.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>67</sup> En este sentido la Memoria utiliza la expresión “para designar la influencia reguladora de la serie de instituciones, normas y medidas que determinan el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Es un concepto más amplio que el de estructura de la autoridad política y/o el de gobierno, e incluye el papel de instituciones económicas y sociales muy diversas, públicas, privadas y voluntarias” (*Ibíd.* p. 76). Para una aproximación concreta de la noción, en el ámbito del orden internacional del trabajo, ver *infra* Capítulo III

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p.108.

de políticas en el nivel nacional, y del amplio catálogo de Organizaciones que intervienen en el ámbito internacional.

De otra parte, el documento identifica una serie de acciones locales pertinentes a la consecución del trabajo decente, que van más allá, y dentro de las que se incluye, con carácter general, un conjunto de cuestiones asociadas a la *inclusión social*<sup>70</sup>, y en el contexto particular del trabajo formal, la protección frente a los riesgos para la salud con especial énfasis en el asesoramiento para la creación de normas y en la inspección del trabajo<sup>71</sup>.

#### **4. El monográfico 122 de la Revista Internacional del Trabajo**

La Revista internacional del trabajo constituye un referente fundamental a través del cual la OIT ha promovido, durante casi 100 años, el debate teórico e institucional sobre una amplia variedad de problemas propios del mundo del trabajo. En el año 2003 el volumen monográfico 122 de la publicación se dedicó exclusivamente al análisis de los problemas conceptuales y epistémicos relacionados con el trabajo decente y su medición, asunto este que será abordado con posterioridad. Dicha publicación, marcó derroteros fundamentales para el análisis posterior de la cuestión.

La publicación inicia con el trabajo de GHAI<sup>72</sup>. A través de éste se planteó el carácter multidimensional del concepto, y la existencia de problemas en los instrumentos comúnmente utilizados para definir el estado actual o progreso nacional hacia su consecución. En el ámbito del estudio, se plantea un esquema de medición tomando como base los objetivos estratégicos de la Organización. A partir del análisis cuantitativo de información correspondiente a 28 países integrantes de

---

<sup>70</sup> Así, la Memoria se ocupa de cuestiones como la formación profesional (*Ibid.*, pp. 42-46), la inversión social (*Ibid.*, pp. 47-49), la creación de pequeñas unidades productivas (PYMES) (*Ibid.*, pp. 50-54) o de nuevas formas colectivas de autoorganización (Cooperativas) (*Ibid.*, pp. 57-60), nuevas formas de financiación (*Ibid.*, pp. 55-57) y de la seguridad social como mecanismo de protección de la población contra el surgimiento de contingencias que afectan la vida o la integridad (*Ibid.*, pp. 60-64).

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>72</sup> GHAI, D. "Trabajo decente. Conceptos e indicadores". *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp. 125-159

la OCDE, el estudio propone un índice de trabajo decente para los países industrializados, dentro del cual se destacan diversas aportaciones generales para la construcción de un modelo. Así, se describe la función de los indicadores, en términos de “evaluar en qué medida se alcanzan los objetivos nacionales de trabajo decente con el correr del tiempo y para hacer comparaciones entre países”<sup>73</sup>, y la necesidad de recaudar información *cualitativa*, esto es, relativa a la eficacia de leyes, instituciones procedimientos y prácticas nacionales en distintos ámbitos<sup>74</sup>.

El volumen incluye además un trabajo publicado por ANKER, CHERNISEV, EGGER, MEHRAN Y RITTER<sup>75</sup> quienes presentan una propuesta de medición desde el concepto. Así, tomando como base los planteamientos que sobre el particular expuso el director en la Memoria presentada en la sesión 87 de la CIT<sup>76</sup>, el artículo plantea seis facetas de trabajo decente<sup>77</sup>, a partir de las cuales formulan 11 categorías de medición y 30 indicadores. La estructura planteada resulta de la desagregación de dichas facetas en dimensiones específicas<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p.157.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 158.

<sup>75</sup> ANKER, R., CHERNISHEV I., EGGER, P., MEHRAN F., y RITTER, J. “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”. *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp. 161-195

<sup>76</sup> “(...) la oportunidad para que los hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (...)” (*Ibíd.*, pp. 166-167)

<sup>77</sup> i) “la oportunidad de trabajar”, relativa a la necesidad de encontrar un empleo; ii) *el trabajo en condiciones de libertad* relacionada con la escogencia de trabajo en condiciones de libertad, la erradicación de servidumbres, esclavitud, peores formas de trabajo infantil, lucha contra la discriminación y defensa de la libre afiliación a organizaciones sindicales.; iii) *el trabajo productivo*, que comprende la provisión de medios de subsistencia aceptables para los trabajadores, el desarrollo duradero y la competitividad; iv) *la equidad*. relativa al trato justo y equitativo y la ausencia de discriminación en el trabajo; v) *la seguridad laboral*, relativa a la salvaguarda de salud, pensiones y medios de vida; y vi) *la dignidad*, referida al trato con respecto, la expresión de preocupaciones por parte de los trabajadores y la posibilidad de participar en las decisiones relativas a las condiciones de trabajo y la libertad para defender colectivamente sus intereses (*Ídem*).

<sup>78</sup> Por ejemplo, el trabajo decente implica el aseguramiento de ciertas condiciones de seguridad (faceta 5), que abarcan el ámbito de la *seguridad en el trabajo* (categoría de medición 5.1), la *protección social* (categoría de medición 5.2), y la

En el modelo propuesto en dicho estudio, los instrumentos normativos de la OIT desempeñan un papel fundamental en cuanto determinan el contenido de cada indicador. Así, la inadmisibilidad de ciertos puestos de trabajo se define tomando como parámetro de referencia la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, la jornada de trabajo decente conforme a lo dispuesto en el Convenio 1 de 1919<sup>79</sup>, o las condiciones para conciliar la vida laboral y familiar con sujeción a las normas incluidas en el Convenio 156 de 1981<sup>80</sup>

El análisis se destaca por su relevancia conceptual en torno a lo que constituye trabajo decente. En primer lugar, plantea una relación de causa - consecuencia entre factores e indicadores. Así, el carácter *universal* de la noción, la identificación de aspectos absolutos (Derechos Fundamentales) y relativos (Derechos protegidos en cada contexto nacional), un enfoque primordial sobre la población pobre y vulnerable, la necesidad de efectuar una medición global e integral, y la necesidad de entender los indicadores como un *conjunto mínimo* resultan del marco conceptual<sup>81</sup>. En segundo lugar, el trabajo propone un conjunto de principios fundamentales respecto a la materia, en el que se incluye un enfoque en la población más vulnerable; la *decencia*» como un atributo variable de acuerdo a las condiciones de cada sociedad, salvo en lo que respecta a los derechos fundamentales; la situación *real*» de las personas como objeto esencial del problema; y la naturaleza integral y multidimensional del mismo, que reclama una amplia variedad de indicadores<sup>82</sup>. A este último efecto, el estudio identifica una serie de criterios que deben reunir aquellos indicadores, y a partir de los cuales establece una serie de recomendaciones concretas para la construcción de un modelo universal de medición<sup>83</sup>,

---

*estabilidad y seguridad en el empleo* (categoría de medición 5.3). Para efectos de medir la categoría 5.3 se identifican diversos criterios como la antigüedad de los trabajadores (indicador 5.1.1), y el porcentaje de asalariados que consideran su trabajo como temporal (indicador 5.1.2) (*Ibíd.*, p. 176)

<sup>79</sup> *Ibíd.*, pp. 173-174

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 178.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, pp. 167-168)

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 186).

<sup>83</sup> *Idem.*

dentro del cual se reconoce la importancia del entorno socioeconómico en la evaluación de la situación particular de cada actor<sup>84</sup>.

Posteriormente se encuentra la propuesta de definición y medición elaborada por BESCOND, CHÂTAIGNER Y MEHRAN, quienes, a partir de la elección de ámbitos en los que se acusa la existencia de déficits de trabajo decente<sup>85</sup>, plantean la creación de un índice único en el cual se evalúa la existencia de siete indicadores en cada contexto nacional. Al igual que los demás estudios incluidos en el volumen, en éste se identifican problemas relativos a la información que se utiliza para medir el estatus de protección de los trabajadores frente a dimensiones específicas de los puestos de trabajo o de la situación de empleo.

Una de las principales aportaciones propuestas es la identificación de una ambigüedad de la noción, cuya relevancia se atribuye al ámbito de la comparabilidad internacional, y que se despeja a partir de la asignación de un significado en función de los individuos que ejercen algún rol en el mundo del trabajo<sup>86</sup>

Por su parte, BONNET, FIGUEREDO Y STANDING plantean otra iniciativa para valorar el progreso, ahora desde la noción de *seguridad* a partir de la cual, en su criterio, se articula el concepto. Dichos autores, además, formulan una crítica general frente a los modelos existentes con fundamento en la incapacidad para medir el trabajo decente en

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 185)

<sup>85</sup> Al efecto señalan: “Lo que miden los indicadores propuestos son, en realidad los déficits de trabajo decente”, a saber, la remuneración por hora baja, la jornada laboral excesiva por razones económicas o involuntarias, el desempleo nacional, el número de niños sin escolarizar (como indicador indirecto del trabajo infantil), el desempleo juvenil, el desnivel entre las tasas de actividad masculina y femenina, y las personas mayores sin pensión” (BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A., & MEHRAN, F. “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación Internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp. 198-199).

<sup>86</sup> Así: “(...) trabajo decente son distintas cosas para diferentes tipos de personas. Para los niños, significa no trabajar en absoluto (o al menos en ningún trabajo que sea un impedimento para sus estudios). Para los adultos que están trabajando, significa principalmente una remuneración suficiente y no tener una jornada excesiva. Para los desempleados, trabajo decente significa encontrar empleo (rápidamente). Para las personas mayores que ya no ejercen ninguna actividad económica significa recibir una pensión suficiente por su trabajo anterior. EN el caso de los jóvenes desempleados y de las mujeres económicamente activas hay que considerar, además, su posición relativa respecto de los adultos desempleados y de los hombres económicamente activos respectivamente” (*Ibíd.* p 225)



sentido amplio, esto es, respecto a cualquier forma o actividad debido a un enfoque predominantemente concentrado en el empleo<sup>87</sup>.

En lo que se refiere a la propuesta, para dichos autores la *seguridad básica* determina la existencia de trabajo decente, en cuanto cubre aspectos esenciales como: la posibilidad de “desempeñar actividades que reportan ingresos razonables” (seguridad en el mercado del trabajo<sup>88</sup>), la protección contra el desempleo improcedente y arbitrario y la existencia de mecanismos de reparación (seguridad en el empleo<sup>89</sup>), el desarrollo personal del trabajador a lo largo de su vida profesional (seguridad profesional<sup>90</sup>), la creación de instrumentos para ejecutar el trabajo en condiciones de seguridad y salud en el ambiente (seguridad en el trabajo<sup>91</sup>), la creación de oportunidades de formación, aprendizaje y educación para adquirir y renovar conocimientos y aptitudes profesionales (seguridad de formación profesional<sup>92</sup>), la posibilidad de contar con ingresos suficientes (seguridad de ingresos,<sup>93</sup>) y la participación efectiva de los trabajadores en ciertos ámbitos de las relaciones laborales a través de mecanismos de representación individuales o colectivos (seguridad de representación<sup>94</sup>)

Ahora, este estudio identifica tres niveles en los que tiene ocurrencia el fenómeno del trabajo, y que, por ende, constituyen marcos de referencia respecto en términos de eficacia: el Estado o *macro*, el centro de trabajo – *meso*, y finalmente el trabajador individualmente considerado - *micro*<sup>95</sup>. Así, el análisis fáctico de la cuestión se efectúa

---

<sup>87</sup> BONNET, F. FIGUEIREDO, J.B., & STANDING, G. “Una familia de índices de trabajo decente”. *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, p. 234

<sup>88</sup> *Ibíd.* p. 238

<sup>89</sup> *Ibíd.* p. 239

<sup>90</sup> *Ibíd.* p. 240

<sup>91</sup> *Ibíd.* p. 242

<sup>92</sup> *Ibíd.* p. 243

<sup>93</sup> *Ibíd.* p. 244

<sup>94</sup> *Ibíd.* p. 246

<sup>95</sup> El nivel *macro* el objetivo consiste en el “establecimiento de leyes, reglamentos e instituciones que hagan posible que un número cada día mayor de personas en todas las sociedades trabajen sin opresión, con una seguridad razonable y oportunidades de desarrollo personal continuamente mejoradas, y con ingresos suficientes para su sustento y el de su familia”. Por su parte, el nivel *meso* se ocupa de los centros de trabajo: “un entorno de trabajo decente será aquel que proporcione una seguridad

a partir de la información recaudada en los diferentes sistemas correspondientes a cada nivel<sup>96</sup>. A partir de esta distinción, el estudio analiza las dimensiones de cada faceta de seguridad en los referidos niveles a través de indicadores. Así, en el *macro* y *meso* se establecen *indicadores de insumo* (i), que son instrumentos o normas pertinentes a la protección de la seguridad en todas las dimensiones que se consideran integradas al concepto de trabajo decente<sup>97</sup>; *indicadores de proceso* (ii), considerados instrumentos específicos a través de los cuáles se ponen en práctica los principios y normas respectivas; y finalmente *indicadores de resultado* (iii) pertinentes a determinar si los *insumos* o *procesos* utilizados en cada nivel son eficaces. Por su parte, la medición del nivel micro se plantea a través de indicadores *objetivos*, y *subjetivos* (iv) que miden situaciones específicas en cada una de las facetas de la seguridad<sup>98</sup>.

Los trabajos recopilados en el volumen monográfico analizado dan cuenta de la existencia de diversas posibilidades teóricas para la conceptualización del fenómeno en el plano de las normas internacionales del trabajo que se desarrollan en el marco de la OIT. En ese plano teórico, el trabajo decente se puede definir a partir de los objetivos estratégicos de la Organización<sup>99</sup>, de los instrumentos precedentes<sup>100 101</sup> o de otras construcciones teóricas como la noción de seguridad<sup>102</sup>. En todo caso, la elección de una definición permite la fijación de unos criterios determinados con exclusión de otros.

---

suficiente a los trabajadores, y al mismo tiempo, fomente la eficiencia dinámica de la empresa”. Finalmente, en el plano *micro*, se ocupa de las “buenas posibilidades de trabajar con niveles suficientes de todas las facetas de la seguridad socioeconómico” (*Ibíd.* p. 234)

<sup>96</sup> Con respecto a los sistemas de información que se utilizan en el estudio, y que pueden ser utilizados para efectos de cualquier otra medición sobre trabajo decente ver *Ibíd.* pp.235-236.

<sup>97</sup> *Ídem.*

<sup>98</sup> *Ibíd.* p. 259.

<sup>99</sup> GHAI, D. “Trabajo decente (...)” *Op. cit.*

<sup>100</sup> En este sentido se plantean definiciones que remiten a los documentos que anteceden a la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo mediante la cual se incorporó formalmente el concepto, y a las Memorias presentadas por el Director General en las sesiones 87 y 89 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

<sup>101</sup> ANKER ET AL. “La medición ...” *Op. cit.*

<sup>102</sup> BONNET ET AL “Una familia ...” *Op. cit.*

De otra parte, se puede precisar que la medición se puede efectuar a través de un *índice* construido a partir de la relación entre diferentes *indicadores*, respecto a cada uno de los componentes, según la definición de trabajo decente que se escoja. En todo caso, los modelos reconstruidos plantean la combinación de indicadores como una forma de efectuar la evaluación en un ámbito determinado.

En ese último contexto, los Convenios Internacionales del Trabajo ejercen una influencia fundamental para determinar el contenido del trabajo decente en el ámbito estatal y por ello varios modelos de medición, como en los casos de ANKER y BONNET ET AL<sup>103</sup>, quienes recurren a verificar su existencia tomando como base la incorporación de las NIT en los ordenamientos jurídicos nacionales.

### **5. Consideraciones adicionales: El punto de vista de empleadores y empresarios.**

En 1920 se constituyó la *Organización Internacional de Empleadores* – OIE, red internacional organizada en forma de Asociación que ejerce la representación del mayor número de empleadores y empresarios en el mundo en diversas áreas -más de 150 organizaciones en más de 140 países. De acuerdo con sus estatutos, la OIE está encargada de coordinar al sector empresarial y de los empleadores en sus intervenciones dentro de un amplio marco de actividades, dentro de las que sobresalen aquellas relacionadas con la OIT<sup>104105</sup>.

En el año 2002, y como respuesta a la incorporación paulatina de diferentes menciones al trabajo decente en el Régimen Internacional del Trabajo, la OIE publicó un documento que expresa la posición del sector en relación con la materia. Bajo el título “cómo llevarlo a la práctica”, la Organización presentó una serie de recomendaciones pertinentes. Pese a la ausencia de valor interpretativo, esencialmente debido a su carácter unilateral, los criterios expuestos constituyen un parámetro útil para determinar una relación de coherencia entre los

---

<sup>103</sup> *Supra*.

<sup>104</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES. *Estatutos* (En su versión modificada y aprobada por el Consejo General del 9 de junio de 2019), artículo 2.

<sup>105</sup> Así, por ejemplo, el portavoz del grupo de Empleadores en la OIT es un miembro de la Junta Directiva de esta Organización en calidad de vicepresidente (*Ibid.* Literal c), artículo 6º)

instrumentos que sobre el particular se presentan en el marco de la gobernanza.

En el marco del documento, el trabajo decente se plantea como un concepto relativo. En consecuencia, bajo este enfoque se niega la existencia de un modelo único, de normas con aplicabilidad universal para su consecución, o la existencia de límites en cuanto a la determinación de su contenido (p. 1)<sup>106</sup>. De hecho, para el estamento de empresarios y empleadores no se considera necesaria la aplicación de todas las NIT para alcanzar el trabajo decente<sup>107</sup>, pues existen otros factores que ejercen mayor influencia para su consecución, como la mejora de la productividad.

Ahora, la propuesta se articula a partir del análisis de los objetivos estratégicos de la Organización esbozados desde 1999 y los cuales reconocen, con carácter preminente, la existencia de una base universal mínima contenida en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo. En lo que hace a los demás componentes, y más allá de criterios que permitan un análisis conceptual de cada uno, el documento condensa una serie de expresiones de interés estamental. Así, por ejemplo, en el ámbito específico de la *política de empleo* se plantea la necesidad de “instituciones de mercado (...) accesibles a todos, compatibles en el plano local y que reduzcan los gastos de transacción excesivos”, la creación de un entorno propicio para la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las existentes, el desarrollo de las *ventajas comparativas* en el plano nacional, o la formulación de políticas que contribuyan a desarrollar nuevos productos o servicios<sup>108</sup>. Similares manifestaciones se exponen en el ámbito de la protección social<sup>109</sup>, o del dialogo social, todo lo cual refleja un enfoque basado principalmente en la economía de mercado y la libre empresa.

De otra parte, la Declaración plantea una serie de condiciones fácticas necesarias para la consecución del trabajo decente, como la

---

<sup>106</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES. *Trabajo Decente. Cómo llevarlo a la práctica: El punto de vista de los empleadores*. 2002, p 1

<sup>107</sup> *Ibíd.* p. 2

<sup>108</sup> *Ibíd.* pp. 3-4

<sup>109</sup> Así, se plantea la necesidad de evaluar el impacto fiscal de la seguridad social, la liberación de los costos que ésta genera para los empleadores, la igualdad entre esquemas de protección suministrados por el empleador y otros (*Ibíd.* pp. 4-5)

sostenibilidad económica, la creación de empresas competitivas y empleos productivos, la medición basada en la capacidad y nivel real, la coherencia política, el buen gobierno o la reducción de la pobreza.

Finalmente, la OIE plantea una serie de propuestas frente al papel que debe ejercer la OIT en la consecución de dichos objetivos, el cual se concreta en la provisión de asistencia, la influencia sobre Organizaciones internacionales con mandatos en otros ámbitos pertinentes, la ejecución de acciones para identificar las causas que explican los déficits en los países y el origen de las mismas; y la promoción del empleo productivo a través de un marco de políticas de empleo interdependiente <sup>110</sup>.

## **6. Institucionalización de la noción: La Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa.**

La versión original de la Constitución de la OIT consagra un modelo internacional de protección de derechos laborales, que debido a sus características particulares ha sido considerado por la doctrina especializada como *correctivo*. Apelativos como *self-service* <sup>111</sup>, o *pick and choose* <sup>112</sup> han sido utilizados para describir una tendencia en la práctica institucional consolidada, cuyo funcionamiento se basa en la promoción de condiciones mínimas en el trabajo a través de NIT creadas a través de un amplio proceso deliberativo, cuya aplicación se encuentra sujeta a la incorporación en los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados que hacen parte de la Organización, y respecto de las cuales la Organización ejerce una función de verificar el cumplimiento a través de un complejo sistema de supervisión <sup>113</sup>

En ese contexto normativo, y en un entorno fáctico globalizado, caracterizado por una integración creciente de los mercados, una mayor circulación de bienes, y por cuestiones sociales correlativas

---

<sup>110</sup> *Ibíd.* p. 8

<sup>111</sup> SUPPIOT, A. “Du nouveau au self-service normatif: la responsabilité sociale des entreprises”, en *Etudes offertes à Jean Pélissier. Analyse juridique et valeurs en droit social*, Paris, 2004 p. 541, en MAUPAIN, F. “New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization”, *European Journal of International Law*, 20 (3), 2009, p. 837.”

<sup>112</sup> GIL Y GIL, J.L. “Justicia y acción normativa de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 3 (4), 2015, p. 28.

<sup>113</sup> Ver *supra* apartado V, capítulo 2 (Verificar al final numeración)

como el aumento del flujo migratorio, crecimientos en los índices de desigualdad y pobreza, o el crecimiento de la informalidad, se produce un instrumento de largo alcance, en forma de Declaración<sup>114</sup>, dedicado al análisis de problemas relacionados con la justicia social. A través de la *Declaración sobre la Justicia social para una globalización Equitativa*, la Organización expresa una visión revisada de su mandato, mientras aborda aspectos fundamentales relativos a la razón de ser institucional, el ámbito y los límites de su mandato, y la forma en que éste se ejerce.

En dicho instrumento se incorpora la noción de *trabajo decente*, y con ella dos elementos centrales para su caracterización, que contribuyen a la formación de un concepto propio y diferenciado en el marco del Orden Internacional del Trabajo. En primer lugar, los *objetivos estratégicos*, no incluidos en la Constitución<sup>115</sup> y que a partir de entonces adquieren un carácter central en la estructura institucional; junto con la idea, en segundo lugar, de un enfoque (integrado) centrado en la necesidad de reforzar la coherencia<sup>116</sup> de los sistemas que integran en el orden jurídico internacional.

En efecto, los *objetivos estratégicos* desarrollan áreas particularmente sensibles para la regulación internacional del trabajo, conforme a análisis precedentes de la misma Organización<sup>117</sup>, y cuya consecución

---

<sup>114</sup> En el marco del sistema de Naciones Unidas, las Declaraciones constituyen instrumentos oficiales y solemnes, no normativos, cuya finalidad consiste en enunciar principios perdurables. En el contexto de la OIT, éstas han sido utilizadas en diversos modos, uno de los cuales corresponde al de precisar el significado de la Constitución (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe VII. Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado, 1998, Cap. I)

<sup>115</sup> En este sentido “*It is not easy to get a precise global vision of the ILO’s objectives from existing constitutional texts. The Preamble to the Constitution provides a non-exhaustive and somewhat random enumeration of subjects*” (MAUPAIN, F. “New foundation...” *Op. cit.*, p. 833).

<sup>116</sup> El problema de coherencia se refiere a la indeterminación y yuxtaposición de los objetivos de la Organización contenidos en los diversos instrumentos normativos (Constitución, Convenios y Recomendaciones), lo cual puede conducir a considerar su independencia y ausencia de relación (*Ibid.* p. 838).

<sup>117</sup> Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Trabajo Decente op. cit.*; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO,

integral se considera fundamental para contrarrestar los déficits sociales exacerbados por el fenómeno global. Así, la *promoción del empleo* (i) en un marco institucional y económico sostenible, la cual implica, en términos generales la creación de posiciones de trabajo (en términos cuantitativos y cualitativos) mediante el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de las empresas, la adquisición y actualización de capacidades y competencias para trabajar en forma productiva con el fin de obtener la realización personal y el bienestar común de los trabajadores en un marco de sostenibilidad <sup>118</sup>; la *adopción y ampliación de medidas de protección social* (ii), como una forma de extender mecanismos frente a determinados riesgos y contingencias (ingreso básico, seguridad y salud en el trabajo, y otras condiciones laborales); el *dialogo social y tripartismo* (iii), que constituyen o proveen mecanismos de solucionar controversias entre actores sociales dentro de un amplio rango de escenarios (vr. gr. adaptación de la regulación internacional a las necesidades y circunstancia de cada país, formas de traducir el desarrollo social en progreso económico y viceversa, definición de políticas nacionales e internacionales que inciden en programas de trabajo decente, y formas útiles de reforzar la eficacia de legislación e instituciones laborales); y finalmente *el respeto y promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (iv)

Por su parte, la idea de coherencia subyace a la noción de “*enfoque holístico e integrado*” , cuyo contenido se relaciona con la interrelación y refuerzo mutuo entre objetivos, y la imposibilidad de promover alguno de éstos con prescindencia de los demás<sup>119</sup>.

Adicionalmente se plantean dos cuestiones transversales en relación con los objetivos estratégicos: la igualdad de género y la no discriminación<sup>120</sup>.

En el plano práctico, la Declaración establece una serie de medidas para aplicar el enfoque de trabajo decente en el ámbito de los Estados, el cual incluye: la adopción de estrategias nacionales o regionales con

---

*Reducir el déficit ...*, op. Cit.; y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “*Superar la pobreza ...*”, op. cit.

<sup>118</sup> Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa. 10 de junio de 2008, Cap. I

<sup>119</sup> *Ibíd.* Prefacio.

<sup>120</sup> *Ibíd.* Capítulo I, literal B

prioridades en la consecución de objetivos estratégicos y el establecimiento de indicadores para medir el progreso (i), el examen de situaciones respecto a la ratificación y aplicación de instrumentos OIT (ii), la adopción de medidas para coordinar posturas expresadas por los Estados miembros y que adopten por efectos de la misma Declaración (iii), la promoción de empresas sostenibles (iv), el intercambio de buenas prácticas nacionales y regionales (v), y el apoyo a los esfuerzos multilaterales (vi)<sup>121</sup>

Así entonces, un modelo de protección, coherente con el concepto de trabajo decente formulado por la Declaración de 2008, se distancia de un enfoque esencialmente *correctivo*, en cuanto, dirige sus esfuerzos a promover, con carácter primordial, la protección específica de un conjunto de derechos fundamentales, y luego, la protección de otros definidos en normas internacionales del trabajo, o en otros instrumentos de carácter regional o local. En todo caso, como *programa o estrategia*, este enfoque impone fijar como meta la consecución de objetivos estratégicos de la Organización en un marco general de igualdad de género y no discriminación. Así mismo, el modelo pretende mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes desde diferentes perspectivas (eficacia, coherencia interna), explorando nuevos modelos de protección a partir de un amplio debate e intercambio de experiencias entre los diversos sujetos que interactúan en diversos niveles (global, regional o nacional), e involucrando la participación de otros actores, no necesariamente ligados al mundo del trabajo, que ejercen actividades en ámbitos conexos<sup>122</sup>. En estos términos se explica pues el cambio de paradigma en relación con el modelo previo.

Ahora, la definición planteada afronta diversas críticas, especialmente relacionadas con la ausencia de novedad, la indeterminación, y una serie de problemas asociados a la mensurabilidad.

En cuanto a las primeras, BELLACE, reconocida experta y anterior miembro del CEACR niega el carácter revolucionario del concepto, cuando afirma que se trata apenas de un *sello* o etiqueta que describe un conjunto de condiciones para ejercer los derechos reconocidos en el ámbito internacional, los cuales ya habían sido desarrolladas en

---

<sup>121</sup> *Idem.* numeral vii.

<sup>122</sup> *Ibíd.* literal C



instrumentos internacionales y en normas previas<sup>123</sup> En ese sentido, la visión de LANARI resulta concordante y complementaria, al considerar que la novedad del planteamiento radica, no en el contenido, sino en cuanto “noción unívoca [que] constituye un esfuerzo de visión de las diversas dimensiones del trabajo dentro de un solo marco”, lo cual marca una ruptura con el modelo institucional anterior, en el que “las cuestiones inherentes a las relaciones laborales eran abordadas como temas estancos”<sup>124</sup>.

Otros autores niegan ese carácter revolucionario, al considerar que una verdadera transformación se remonta a la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo adoptada en 1998, instrumento que pone “en entredicho el dogma de la voluntariedad” como eje del sistema<sup>125</sup>. Bajo esa perspectiva, dicho instrumento, es el que crea una especie de jerarquía basada en la preeminencia de ciertos derechos, que en cuanto tal, son considerados obligatorios<sup>126</sup>

En lo que hace a la indeterminación, BURCHELL, ET. AL insisten en el carácter *deliberadamente abierto* que se explica en el origen, y en la existencia de problemas inherentes a aquellos conceptos que sirvieron de base a la construcción del paradigma -trabajo precario y trabajo no estándar<sup>127</sup>, todo lo cual desencadena en una confusión que impide identificar la dimensión específica que se trata de abordar<sup>128</sup>.

Una visión de particular interés para la comprensión de la problemática descrita es desarrollada por MAUPAIN, quien resalta el

---

<sup>123</sup> “Decent work can be seen as the label describing the conditions which must exist for workers to be able to enjoy the human rights guaranteed them in various international instruments and ILO conventions”. (BELLACE, J. “Achieving Social Justice... *op. cit.*, p. 27).

<sup>124</sup> LANARI, M.E., “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición”, *Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*, 2005, p. 111

<sup>125</sup> GIL Y GIL, J.L. “Justicia y acción normativa ...” *Op. cit.* p. 32.

<sup>126</sup> Los derechos fundamentales ostentan un papel primordial en la estructura normativa, en cuanto desarrollan derechos que constituyen “condiciones” para la protección de otros derechos.

<sup>127</sup> BURCHELL, ET AL. “The quality of employment (...)”, *op. cit.* p.462

<sup>128</sup> Para éstos, la noción de trabajo decente puede estar referida a calidad de la vida laboral, calidad del trabajo, calidad del empleo u otros problemas referidos al ámbito de las relaciones laborales, como derechos, brechas de género o conciliación de la vida laboral y familiar (*Ibíd.* p. 463).

efecto paradójico que se genera por efectos de las mencionadas características, pues precisamente, el éxito de la noción dentro y fuera de la Organización se deriva de ese carácter indeterminado y no necesariamente novedoso. En ese sentido, y con fundamento en instrumentos posteriores, plantea la existencia de tres criterios que responden a esas objeciones y que ayudan a consolidar una especie de valor agregado al mismo dentro de la estructura institucional<sup>129</sup>

En primer lugar, señala que, en efecto, el concepto de trabajo decente no entraña una modificación de las estructuras institucionales de la OIT, pues ello resulta axiomáticamente imposible<sup>130</sup>. Existen razones legales que justifican el planteamiento. En primer lugar, las enmiendas constitucionales están sometidas al procedimiento que establece la Constitución en el artículo 36, el cual difiere sustancialmente de aquel adelantado en torno a la expedición de este instrumento. En segundo lugar, la adopción del mismo en forma de Declaración implica, según la práctica institucional, la precisión del texto constitucional, no la sustitución de las disposiciones hasta entonces vigentes. Finalmente, la función interpretativa de la Constitución, de la cual se podrían derivar subreglas relacionadas con el alcance de las obligaciones constitucionales, está atribuida a la Corte Internacional de Justicia en los términos del artículo 37.

Luego, la misma Declaración señala que la esencia de la noción no es revolucionaria, pues se trata de una “nueva aproximación a los objetivos existentes”, cuyo valor agregado radica en aportar una visión sintetizada que reconoce formalmente su existencia como un todo inseparable.

El mérito deriva entonces del respeto por la soberanía y autodeterminación de los Estados que toman parte de las actividades de la OIT. Así, aunque el trabajo decente incluya algunas consecuencias particulares, éste no impone un modelo de acción específico en lo que respecta al orden de promoción de los objetivos estratégicos, o una estrategia universal dirigida a su satisfacción plena en los respectivos órdenes nacionales. Precisamente, los documentos

---

<sup>129</sup> MAUPAIN, F. “New foundation...”, *op. cit.* 2009, p 838.

<sup>130</sup> “The first step was to take the heat out of the definition issue by underlining that axiomatically the concept of decent work could neither modify nor increase the scope of the constitutional obligations binding the ILO or its members” (*Idem.*)

que anteceden a la Declaración dan cuenta del reconocimiento de las diferencias entre los Estados y la pretensión de universalidad de la acción institucional como rasgo característico de la noción. MAUPAIN, acudiendo a la “*metáfora del cocktail*” explica el trabajo decente, como una receta que se elabora mediante la adición de ingredientes (*i.e.* los objetivos estratégicos de la Organización), y cuya preparación supone la observancia de dos reglas: Cada Estado tiene discreción para calcular las proporciones que agrega a la preparación de acuerdo a sus *necesidades y prioridades* y a las preferencias colectivas de los actores sociales<sup>131</sup> (i); los ingredientes no pueden ser impuestos, aunque los gobiernos tampoco pueden decidir libremente sobre la exclusión de aquellos<sup>132</sup>. Esta última característica se refuerza, en criterio del autor, con la obligación que se impone a los Estados con respecto a la consulta de Organizaciones representativas de trabajadores y empleadores sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento al programa de trabajo decente<sup>133</sup>, y con la fijación de criterios para extender la acción normativa, no solo mediante la ratificación de un número mayor de Convenios Internacionales del Trabajo, sino de una *cobertura más amplia de todos los objetivos estratégicos* con especial énfasis en los Derechos Fundamentales del Trabajo y las normas de gobernanza<sup>134</sup>.

Finalmente se encuentra el problema de la mensurabilidad, sobre el cual existe una complejidad evidente, derivada de su misma naturaleza multidimensional<sup>135</sup>, el cual ha llamado la atención de expertos de diferentes disciplinas, desde la década de los 70’s.

En efecto, una de las mayores dificultades que enfrenta el concepto es su grado de indeterminación. La reconstrucción del proceso evolutivo, hasta su incorporación formal ha permitido identificar, al menos nueve acepciones de aquello que puede ser considerado trabajo decente: la

---

<sup>131</sup> “Declaración de la OIT sobre la Justicia...” *op. cit.*, parte II, literal B, numeral i).

<sup>132</sup> MAUPAIN, F. “New foundation...” *op. cit.* 2009, p. 839)

<sup>133</sup> Declaración de la OIT sobre la Justicia... *op. cit.*, parte I, literal C, numeral i)

<sup>134</sup> *Ibid.*, parte II, literal B, numeral iii).

<sup>135</sup> Al respecto señalan: “(...) there are not only multiple facets of jobs that should be taken into account, but also multiple levels on which Jobs can be analysed, ranging from a particular work environment to broad labour market systems in which jobs are performed. It also reflects that different academic disciplines have focused on different aspects of the quality of employment” (BURCHELL, ET AL. “The quality of employment”, *op. cit.* p 463).

expresión de la justicia social en el ámbito específico del trabajo, que se expresa concretamente en la oportunidad de empleo, y en la provisión de ciertas garantías sustanciales y procedimentales necesarias para el desarrollo de las relaciones laborales bajo un parámetro de aceptabilidad moral (i); un programa (ii), un modelo (iii), una meta (iv); un enfoque o perspectiva que persigue la ejecución conjunta e integrada de los fines y objetivos de la Organización (v); un método (vi); una plataforma (vii); un estándar, cuya existencia se puede medir a través del seguimiento a la eficacia de las NIT (viii); y una forma de afrontar la pobreza (ix), son consideradas manifestaciones válidas de aquello que refiere su significado. En ese sentido, la eficacia de la institución, es cuando menos cuestionable, debido a la cantidad de componentes que incorpora.

Así, entre la variedad de acepciones formuladas, y los evidentes problemas que ella genera para la representación del orden jurídico internacional, el presente trabajo plantea como posibilidad para la solución de la ambigüedad identificada, una disyunción entre la definición de trabajo decente (i); y sus elementos circunstanciales (ii). En ese sentido, y acorde con las nueve expresiones identificadas, la propuesta consiste en atribuir el carácter de *definición* a aquellas de las categorías reseñadas que en efecto fijan el alcance o significado de trabajo decente mediante la provisión de una respuesta referida a su contenido. En ese sentido, trabajo decente es una *meta* o modelo, cuya satisfacción implica la satisfacción de un conjunto de elementos

Por su parte; la asignación del carácter en cuanto *elemento circunstancial* se plantea en relación con aquellos elementos que, sin tener relación con el contenido de una salvaguarda específica, aportan elementos necesarios para su consecución, o protección en un contexto nacional determinado. Así entonces, los elementos contingentes, accidentales a su naturaleza

### **III. EL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN.**

En esencia la actividad de medición supone, en los términos de la Declaración *verificar y evaluar los progresos realizados* con respecto a la consecución de la meta de trabajo decente<sup>136</sup>, teniendo en cuenta las características particulares de desarrollo, necesidades y prioridades

---

<sup>136</sup> Declaración de la OIT sobre la Justicia...” *op. cit.*, Parte II, literal B, numeral ii).

de cada país. Se trata de un problema complejo que exige una determinación del objeto (qué se mide), el ámbito (dónde se mide) y la determinación de instrumentos apropiados (cómo se mide), cuyo desarrollo corresponde a los Estados, con la ayuda de la OIT.

En ese contexto sobresale el esfuerzo institucional por crear y proponer una definición sistemática y única de la calidad de empleo a través de la noción de trabajo decente, a partir de la consideración de aquella, como condición necesaria para efectos de la medición. Diversas actividades dan cuenta de la acción institucional en este campo

### **1. Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente**

Los documentos institucionales trazan el origen de una reunión tripartita de expertos a la 17ª sesión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en 2003, en la que dicho organismo recomendó su realización<sup>137</sup>. Diversas actividades institucionales posteriores ejercieron una influencia notable en la evolución de la materia como la realización de pruebas piloto en diferentes países, la recolección y sistematización de información regional para evaluar la existencia de trabajo decente, la publicación del volumen monográfico 122 en la Revista Internacional del Trabajo analizado en el apartado previo, o el establecimiento de diversas alianzas entre la OIT y otras organizaciones internacionales<sup>138</sup>.

La Reunión Tripartita de Expertos se adelantó, a instancia del Consejo de Administración, en septiembre de 2008. En específico, las bases para la discusión se encuentran incluidas en el respectivo Documento de debate<sup>139</sup> cuya relevancia radica en el planteamiento de cuestiones fundamentales que, desde el punto de vista conceptual, contribuyen a

---

<sup>137</sup> Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN “Informe del Director General. Sexto informe complementario: medición del trabajo decente”, 2008, p. 1.

<sup>138</sup> Para una relación de las actividades ver: *Ídem*; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO. “Informe General” (Documento ICLS/18/2008/I), 2008, pp. 46-47

<sup>139</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate para le Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente” (Documento TMEMDW/2008), 2008

la delimitación de la materia, y a su distinción de otras categorías desarrolladas en el Régimen Internacional del Trabajo.

Así, el documento identifica un conjunto de características del trabajo decente y problemas específicos relacionados, fija criterios relativos a la selección de información para evaluar el progreso en la materia, y plantea formas para organizar la información que se utiliza en los contextos nacionales.

En primer lugar, se describen ciertas características o *aspectos fundamentales* del trabajo decente, como categoría diferenciada dentro del contexto de la Organización. Se trata de un concepto *multidimensional*, lo cual implica una relación con los objetivos estratégicos plasmados en la Declaración de la Justicia Social para la Globalización Equitativa, y sobre todo en el carácter inescindible de los mismos; con vocación de aplicabilidad general, que implica su extensión a hombres y mujeres independiente de su *situación en el empleo*<sup>140</sup>, o del nivel de desarrollo de la unidad política en donde se encuentran; con un enfoque centrado en *mejorar la situación de los trabajadores más vulnerables*, determinado por la relación de la noción con la pobreza conforme se planteó en la Memoria presentada por el Director en la 91ª sesión de la CIT; referido no solo a las condiciones de los trabajadores sino también por las de sus familias, lo cual implica la inclusión de cuestiones como el trabajo doméstico o el trabajo no remunerado dentro del ámbito de interés; con un enfoque transversal de género, adoptado como consecuencia de la persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres en una amplia variedad de ámbitos del trabajo; y finalmente relacionado necesariamente con el *contexto social y económico* propicio para el desarrollo de *empresas sostenibles*, en cuanto *factor necesario* para garantizar su eficacia<sup>141</sup>

Así mismo, el documento propone un catálogo de 21 reglas (planteadas bajo el sello de *consecuencias*) para la creación de sistemas de medición y para la fijación de indicadores de progreso. Por ejemplo, *sí el trabajo decente es una cuestión intrínsecamente relacionada con el progreso económico y social sostenible, entonces*

---

<sup>140</sup> Ver: Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el empleo (CISE), 1993.

<sup>141</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit.* pp. 7-10

los indicadores deben tener en cuenta el contexto económico general para determinar los factores que impiden u obstaculizan el progreso hacia su consecución<sup>142</sup>

Ahora, al plantear la *necesidad de información sistemática*, y la relación entre indicadores estadísticos e información sobre derechos en el trabajo y marco jurídico del trabajo decente, se plantea la cuestión relativa al tipo de información necesaria para medir el progreso hacia la consecución de trabajo decente. En esencia, la Organización plantea que existen dos instrumentos fundamentales para efectuar la medición: de un lado los *indicadores estadísticos*; y de otro la *información sobre los derechos en el trabajo y sobre el marco jurídico del trabajo decente*<sup>143</sup>

En términos generales, los indicadores reflejan la situación de los Estados en términos cuantitativos con respecto al ámbito específico que se examina (*e.g.*, tasa de ocupación, tasa de desempleo, *inter alia*). Su desarrollo corresponde al ámbito de estudios especializados, y de ellos se ocupan, en el contexto internacional del trabajo, la *Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*.

Ahora, la información sobre derechos en el trabajo y el marco jurídico se encuentra estrechamente ligada al concepto de Régimen Internacional del Trabajo y las normas jurídicas que lo integran, así como aquellas normas que permiten o garantizan su aplicación en cada contexto legal nacional<sup>144</sup>. Entonces, para conocer la situación de un país determinado en relación con el trabajo decente resulta necesario el conocimiento de su sistema jurídico, y para el efecto, de la situación de cada uno con respecto a la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo, los comentarios emitidos con respecto a cada Estado por parte de los órganos de supervisión de la Organización, y la información complementaria sobre la legislación nacional.

En todo caso, el análisis recaba en la importancia de los instrumentos normativos de la OIT como punto de referencia útil para atribuir

---

<sup>142</sup> *Ibíd.*, p 10.

<sup>143</sup> *Ibíd.*, p 11

<sup>144</sup> Ver *supra*, Capítulo 2, apartado IV (verificar numeración final)

contenido al trabajo decente en sus diversos ámbitos en la medida que resultan aplicables a todos y cada uno de sus aspectos<sup>145</sup>

Finalmente, y en lo que respecta a la organización de la información sobre los indicadores y el marco jurídico, el documento recoge dos variables metodológicas. Así, la información relativa al trabajo decente se puede agrupar en torno a los cuatro objetivos estratégicos<sup>146</sup> o a partir de la consideración de ciertos elementos fundamentales<sup>147</sup>. Dicho enfoque ofrece como ventajas significativas la asunción de los derechos del trabajo como una cuestión transversal y la aplicación de las NIT a todo el espectro del trabajo decente<sup>148</sup>

En general, a partir de la recopilación de diversos sistemas de medición desarrollados en diferentes regiones (Asía-Pacífico, América Latina y Caribe, Europa), o por diferentes organismos internacionales (CIET, ONU, CEPE-EUROSTAT-ONU)<sup>149</sup>, el documento plantea algunas propuestas relativas a la organización de la información sobre derechos en el trabajo y marco jurídico para el trabajo decente, y propone alternativas para mejorar los indicadores estadísticos<sup>150</sup>.

## **2. Guía para la producción y uso de indicadores estadísticos y legales de trabajo Decente (2013)**

Como consecuencia de la Reunión Tripartita de Expertos celebrada en 2008, la Organización desarrolló un marco teórico, presentado en la 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. El resultado constituye una guía, publicada por primera vez en el año 2012, cuyo objeto es orientar a los Estados en la promoción o protección del trabajo decente. Se trata de un conjunto de directrices concretas, en forma de reglas, útiles a verificar la existencia del fenómeno en el plano de las normas jurídicas y de acuerdo a las circunstancias fácticas de cada país

---

<sup>145</sup> *Ibíd.* p 12.

<sup>146</sup> GHAI, D. “Trabajo decente (...)”. *Op. cit.*

<sup>147</sup> ANKER ET AL. “La medición ...” *Op. cit.*

<sup>148</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit.* p. 21

<sup>149</sup> *Ibíd.* pp. 22-24

<sup>150</sup> *Ibíd.* pp. 37-38



El contenido del documento permite resolver dos interrogantes esenciales respecto a lo qué es el trabajo decente y a cómo se determina su existencia en cada contexto nacional. En el primer caso la respuesta se plantea a través de dos conceptos: los objetivos estratégicos de la Organización y de los *elementos sustantivos de la agenda de trabajo decente*; en el segundo mediante un sistema complejo de indicadores que mide su existencia a través de diversos componentes.

### 3. Objetivos estratégicos y elementos sustantivos

La relación entre el trabajo decente y los objetivos estratégicos de la OIT ya había sido planteada desde 1999 y quedó consolidada, como quedó visto, con la Declaración de la Justicia Social para una Globalización Equitativa. En esencia, el programa de trabajo decente constituye una expresión de los objetivos estratégicos.

La enunciación de un vínculo de relación entre las dos categorías – objetivos estratégicos y trabajo decente, resulta insuficiente para atribuir un contenido a este último. Desde allí se explican las críticas referidas a la indeterminación, o al carácter “*deliberadamente abierto*” que se plantean en el plano teórico<sup>151</sup>. Sin embargo, la evolución en el estudio de la medición al interior de la misma Organización constituye un avance fundamental para solventar el problema, y así, pese a las dificultades conceptuales que aún persisten en cada una de las dimensiones que lo conforman, es posible identificar rasgos concretos que determinan su existencia a manera de *estándar*.

El punto de partida esencial es la identificación de diez “*elementos sustantivos de la agenda*”. Se trata de un conjunto de áreas específicas, consideradas relevantes en el ámbito del trabajo o de la protección social, dentro de las que se plantea una serie de condiciones de las cuales depende la existencia, déficit o inexistencia del trabajo decente.

Así, el trabajo decente se puede definir a partir de un conjunto de circunstancias fácticas en cada contexto nacional, respecto a: las oportunidades de empleo (i); el ingreso adecuado (ii); el tiempo de trabajo (iii); la posibilidad de recurrir a opciones o alternativas para

---

<sup>151</sup> LANARI, M.E. “Trabajo decente: significados...”, *op. cit*; BURCHELL, B. ET AL, “The quality of employment...” *op. cit*.

conciliar el trabajo con la vida personal y familiar (iv), la erradicación de ciertas formas de trabajo (v); la protección de un conjunto específico de condiciones en materia de estabilidad y seguridad en el empleo (vi), la igualdad de trato y oportunidad (vii); la protección frente a los riesgos derivados del trabajo (viii); el reconocimiento y promoción de un conjunto de medidas en materia de seguridad social (ix); y el dialogo social y la existencia de mecanismos efectivos de representación para trabajadores y empleadores (x)<sup>152</sup>.

Cada área desarrolla uno o varios de los objetivos estratégicos de la OIT. En primer lugar, todos los elementos fundamentales de la agenda constituyen una expresión de los principios y derechos fundamentales del trabajo. La relación es fácilmente explicable en la consideración de éstos como condición necesaria o habilitante para el ejercicio de los demás derechos del trabajo. Las demás áreas definidas en el esquema desarrollan uno o varios de los objetivos estratégicos. Así, la promoción del empleo en un entorno institucional y económico sostenible (primer objetivo estratégico) implica la creación de oportunidades de trabajo, la estabilidad y seguridad en éste, o la igualdad de oportunidad y trato; la adopción de medidas de protección social sostenibles y adaptadas a las circunstancias nacionales (segundo objetivo estratégico) se asocian a la provisión de ingresos adecuados en un entorno de trabajo productivo, así como el reconocimiento de ciertas medidas de protección en favor de los trabajadores (tiempo de trabajo decente, combinación de la vida laboral y familiar, erradicación de ciertas formas de trabajo, estabilidad y seguridad en el trabajo, igualdad de trato y oportunidad, protección frente a los riesgos derivados del trabajo) o de las personas en general en un marco de seguridad social. Finalmente, el objetivo de dialogo social constituye un aspecto fundamental de la agenda en sí mismo.

Así entonces, la situación nacional respecto a los mencionados *elementos sustantivos* permite identificar el avance de los Estados frente al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Organización. Por su parte, la información consolidada, es decir, el análisis conjunto de los indicadores respecto a la existencia del fenómeno, determina su existencia.

---

<sup>152</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Decent work indicators. Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators. ILO manual (2<sup>nd</sup> version)*., Geneve, 2013

En consecuencia, los *elementos sustantivos* otorgan contenido a los objetivos estratégicos de la Organización, y por ende al trabajo decente. La relevancia conceptual de este último, como entidad propia y diferenciada del Derecho Internacional del Trabajo, se deriva entonces de la obligación de promoción conjunta e inescindible de los elementos que lo integran.

#### **IV. EL MODELO ACTUAL DE MEDICIÓN EN EL MARCO DE LA OIT**

Los estudios relativos a la medición han concluido en la formulación de un sistema, que, a través del análisis de información cuantitativa y cualitativa, permite determinar la existencia del trabajo decente en diversos contextos. Este modelo constituye el resultado de un amplio proceso de investigación y deliberación, y, por ende, la versión que se analiza contiene numerosos conceptos desarrollados en las actividades que anteceden.

##### **1. Indicadores estadísticos**

Los *indicadores estadísticos* proveen información cuantitativa sobre la situación de los Estados en cada aspecto fundamental del trabajo decente. El número o porcentaje de personas desempleadas, de aquellas que ejecutan actividades pertenecientes al ámbito de la informalidad, de niños que trabajan, o de trabajadores en condiciones de precariedad, son ejemplos básicos del tipo de información que expresan. Su cálculo depende de las fuentes de información oficial en cada país, y se efectúa con sujeción a herramientas estadísticas, y contribuyen a establecer el marco desde donde se establecen y monitorean los objetivos de política

El documento de debate para la reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente<sup>153</sup> y las líneas directrices<sup>154</sup> distinguen, en esta modalidad, entre indicadores *principales* y *adicionales*.

---

<sup>153</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit*

<sup>154</sup> *Ibíd.*

Los primeros se consideran pertinentes para evaluar la situación de trabajo decente de manera exhaustiva, y se desarrollan a partir de instrumentos “que utilizan las Naciones Unidas para el seguimiento de los progresos realizados” en la consecución de ciertas metas específicas definidas dentro de los ODM. Los *indicadores principales*, como concepto, “*tienen grandes posibilidades (...) de reflejar todas las dimensiones del Programa de Trabajo Decente de manera más exhaustiva*”<sup>155</sup>. Bajo esta categoría se incluye información considerada esencial para definir el nivel de desarrollo de los Estados en relación con cada aspecto central del trabajo decente. Es el caso de la relación empleo-población, la tasa de desempleo, la tasa de empleo informal, y el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan para medir las *oportunidades empleo*, las tasas de trabajadores pobres y de empleados con bajos ingresos salariales para medir el carácter *adecuado* de los ingresos reconocidos a los trabajadores, solo por citar algunos de ellos<sup>156</sup>

Por su parte, los *indicadores adicionales* constituyen propuestas de medición frente otros aspectos relevantes, cuya determinación depende de la existencia de información disponible en cada contexto específico. Aquellos proveen información complementaria, a partir de la introducción de otras variables consideradas relevantes por la Organización, en cada uno de los aspectos que articulan el núcleo del trabajo decente. Así, por ejemplo, las tasas de desempleo *juvenil* o *según el nivel educativo* dan cuenta del fenómeno en dichos segmentos específicos; o la distribución de horas trabajadas por semana y el número de horas anuales trabajadas por persona ocupada permiten evaluar la forma en que “los niveles y cambios en la distribución por tiempo de trabajo afectan el promedio anual agregado por trabajador”<sup>157</sup>.

La existencia de estos dos tipos de indicadores resulta útil para identificar aquella información prioritaria a efectos de medir el trabajo decente. “En muchos aspectos, estos dos conjuntos de indicadores

---

<sup>155</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit.*, p. 25

<sup>156</sup> *Ibíd.*, p. 17

<sup>157</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro*. Ginebra, 2013, ([https://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2013/WCMS\\_222658/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2013/WCMS_222658/lang-es/index.htm))

representan una solución de compromiso entre lo que sería deseable y lo que es factible a corto plazo”<sup>158</sup>

Finalmente se encuentran los *indicadores futuros*. Se trata de indicadores principales o adicionales en potencia. Es decir, aunque proveen información importante, su implementación no resulta factible, al menos temporalmente, debido a que, comúnmente, no existen fuentes de información en los respectivos sistemas. Representan pues una expectativa útil a la medición cuyo desarrollo depende la actividad que desarrolle la Organización.

## 2. Indicadores del marco legal

En términos de la Organización, la Ley constituye un instrumento que “ayuda a esclarecer el significado del trabajo decente dando una respuesta autoritativa a la pregunta relativa a lo qué significa (...) en términos concretos”, y contribuye, además, a asegurar la ejecución de la agenda y su implementación. En ese sentido, los indicadores del marco legal tienen un carácter descriptivo y “apuntan a resumir la información sobre los 21 temas predeterminados que han sido considerados particularmente relevantes” respecto a la materia<sup>159</sup>.

Así, en el plano del Derecho Internacional del Trabajo, las definiciones que corresponden a cada uno de los aspectos fundamentales del trabajo decente se plantean con referencia a los instrumentos normativos, particularmente un grupo de Convenios y Recomendaciones adoptados en el marco de las actividades de la Organización<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit.*, p. 26.

<sup>159</sup> *Ibíd.* p. 23

<sup>160</sup> Al efecto, la guía provee una selección de instrumentos normativos a partir de los cuales se formulan y desarrollan los indicadores del marco legal, a saber: Convenio 122 de 1964 (pleno empleo), Convenio 102 de 1952, parte 4 (estándares mínimos en seguridad social), Convenio 168 de 1988 (seguro de desempleo); Convenios 131, 26 y/o 99 (fijación de salario mínimo), Convenio 1 de 1919 (tiempo de trabajo), Convenio 30 de 1930 ( tiempo de trabajo aplicable a personas en el comercio y en el sector de los oficios); Convenio 130 de 1972 (vacaciones); Convenios 3 de 1919, 103 de 1952, y 183 de 2000 (protección a la maternidad), Convenio 183 y Recomendación 191 (licencia de maternidad), Convenio 156 de 1981(trabajadores con responsabilidades familiares, licencia de paternidad, Convenio 138 de 1973 (edad mínima); Convenio 182 de 1999 (peores formas de trabajo infantil); Convenio

Ahora, la definición de los *aspectos fundamentales* constituye apenas uno de los problemas legales, o del *marco jurídico*. En la Reunión Tripartita celebrada en 2007, los Expertos de la Organización identificaron otro tipo de cuestiones pertenecientes a este mismo dominio. Es el caso de la coherencia de los sistemas jurídicos, la aplicación efectiva y el cumplimiento de las normas que desarrollan los estándares de trabajo decente, o el ámbito de aplicación normativa de las normas jurídicas relacionadas<sup>161</sup>.

En consecuencia, el sistema de indicadores del marco legal examina un conjunto amplio de aspectos del trabajo decente relacionado con la Ley en sentido formal (redacción, publicación, *inter alia*), su contenido, y ciertas circunstancias relativas a su aplicación. Dentro de este último, la ratificación de Convenios relevantes adoptados por la OIT y los comentarios de los Organismos de supervisión aportan información útil para medir el desarrollo de la cuestión.

Como se ya se había anunciado previamente, la descripción general del trabajo decente que se obtiene a través de los instrumentos normativos de la Organización no es exhaustiva. En primer lugar, el problema también cuenta con una caracterización propia en el nivel nacional, la cual exige recurrir al análisis de cada régimen legal y de las circunstancias propias del contexto en el que éste opera<sup>162</sup>. A su vez, en el plano estrictamente internacional, la Organización echa en

---

29 de 1930 (trabajo forzado); Convenio 105 de 1957 (erradicación del trabajo forzado); Convenio 158 de 1982 y Recomendación 166 (terminación del empleo por decisión del empleador); Convenio 100 de 1951 (igualdad de remuneración), Convenio 111 de 1958 (empleo y ocupación), Convenio 81 de 1947 y protocolo (inspección en el trabajo), Convenio 129 de 1969 (inspección en el trabajo en el sector agrícola). Convenio 81 (inspección en el trabajo en industria y comercio), Convenios 178 de 1996 y 155 de 1981 (inspección de trabajo en sectores específicos), Convenio 102 de 1952 (seguridad social), Recomendación 131 de 1967; Convenio 128 de 1967, beneficiarios de la pensión de vejez y sobrevivientes. Sobre la incapacidad para trabajar derivada de enfermedad. Recomendación 144 de 1967 (Sobre seguridad en el ingreso), 102 de 1952, parte 3 (monto de la prestación económica); Convenio 130 de 1969 (periodos de carencia, porcentaje de la prestación); Convenio 102 de 1952, parte (Incapacidad de trabajar derivada de invalidez); Convenio 128 de 1967 (beneficiarios de la pensión de sobrevivientes e invalidez); Convenio 87 de 1948 y 98 de 1949 (libertad sindical y derecho de asociación); Convenio 144 de 1976 (consulta tripartita)

<sup>161</sup> *Ibíd.* pp. 12-14.

<sup>162</sup> *Ibíd.* p. 23.

falta, dentro de los indicadores del marco legal, el desarrollo de temas como la inspección del trabajo en áreas referentes a la seguridad y salud ocupacional, o las nueve áreas de la seguridad social definidas en el Convenio 102 de 1952<sup>163</sup>.

### 3. Indicadores de contexto

A partir del reconocimiento de las diferencias que existen entre Estados en el plano socio-económico, y de la influencia de las circunstancias particulares en este dominio para efectos de la consecución de la meta de trabajo decente, la Organización ha planteado, dentro del sistema de medición, un conjunto de indicadores que, ajenos a las características particulares del empleo, dan cuenta del panorama nacional en diversos ámbitos relevantes para el mundo del trabajo.

Al igual que los indicadores *generales*, los *de contexto* se plantean en términos cuantitativos (estadísticos) y cualitativos (del marco legal).

La información que proveen los indicadores estadísticos de contexto es considerada *poco adecuada*, en sí misma, para determinar el nivel de progreso de un Estado hacia la consecución de la meta de trabajo decente<sup>164</sup>. Sin embargo, su importancia radica en que proporciona elementos pertinentes y relevantes que facilitan la comprensión de ciertas facetas del fenómeno con respecto a cada nivel nacional. En la Reunión Tripartita de Expertos de 2007 se planteó el ejemplo de la *tasa de inflación*, luego incorporado en la Guía de 2012 a través de la cual se miden en el tiempo los cambios en el nivel general de precios de bienes y servicios pagados por una población de referencia en un entorno específico<sup>165</sup> Una tasa de inflación baja *constituye un entorno macroeconómico estable que [permite] a las empresas crear empleo de forma sostenible*<sup>166</sup>, pero no da cuenta ni explica la oferta de empleo insuficiente.

Aquel es entonces el tipo de información que proveen los indicadores estadísticos de contexto. Dentro de éstos se recolectan datos referidos

---

<sup>163</sup> *Idem*

<sup>164</sup> *Ibíd.*, p. 29

<sup>165</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Decent work indicators. Guidelines...op. cit.*, p. 221.

<sup>166</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate ...”, *Op. cit* p. 29.

a la cantidad de niños no escolarizados<sup>167</sup>, relevante para el análisis de la lucha por la erradicación de ciertas formas de trabajo; el índice de población en edad de trabajar afectada por VIH<sup>168</sup>, la desigualdad en el ingreso<sup>169</sup>, la proporción de mujeres en el empleo por actividad económica<sup>170</sup>, o la desigualdad salarial<sup>171</sup> que hacen lo propio con respecto al análisis de la igualdad de trato y oportunidad; la productividad laboral, la tasa de inflación<sup>172</sup>, el empleo por rama de actividad económica<sup>173</sup> el nivel educativo de la población adulta<sup>174</sup> y la participación del trabajo en el VAB<sup>175</sup> que explican ciertas particularidades con respecto a la oportunidad en el empleo; y el PIB real per cápita en dólares PPA<sup>176</sup> o las medidas de pobreza<sup>177</sup> en relación con la provisión de salarios adecuados y el trabajo productivo.

Finalmente, la guía incluye un único indicador de contexto del marco legal, que se refiere a la *administración del trabajo*», definida en el marco del Convenio 150 de 1978 como *las actividades de la administración pública en materia de política nacional de trabajo*»<sup>178179</sup>. Así, desde esa perspectiva es dable afirmar que un contexto propicio para la promoción del trabajo decente en donde existen procedimientos para *consulta, cooperación y negociación entre autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores o los representantes*».

---

<sup>167</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Decent work indicators. Guidelines...op. cit* pp. 210-211

<sup>168</sup> *Ibíd.* pp. 212-213

<sup>169</sup> *Ibíd.* pp. 218-220

<sup>170</sup> *Ibíd.* pp. 233-234

<sup>171</sup> *Ibíd.* pp. 235-237

<sup>172</sup> *Ibíd.* pp. 221-222

<sup>173</sup> *Ibíd.* pp. 223-224,

<sup>174</sup> *Ibíd.* pp. 225-226,

<sup>175</sup> *Ibíd.* pp. 227-228

<sup>176</sup> *Ibíd.* pp. 229-232

<sup>177</sup> *Ibíd.* pp. 238-240

<sup>178</sup> Artículo 1º, literal a)

<sup>179</sup> La política nacional del trabajo “constituye un enfoque y un plan amplio y práctico para lograr los objetivos de empleo de un país” (p. 1).



## V. ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL TRABAJO DECENTE

El análisis del trabajo decente a través de los *aspectos fundamentales de la agenda*, permite establecer qué o cuáles supuestos fácticos específicos determinan la existencia, ausencia o déficit. La respuesta contiene información relevante a los mercados laborales, así como a los puestos o condiciones de trabajo.

El primer aspecto fundamental que se plantea es la *oportunidad de empleo*. Se trata de una cuestión propia de los mercados del trabajo y que se refiere a la cantidad de oferta y demanda de trabajo disponible en un contexto determinado. En concreto, la idea apunta a la garantía y compromiso estatal de creación de pleno empleo (productivo y libremente escogido), y al soporte en el ingreso para aquellos que enfrentan la situación de desempleo. Así el trabajo decente constituye empleo suficiente, productivo, y libremente escogido. La idea implícita a su existencia, implica además el reconocimiento de garantías frente a la pérdida del ingreso que sobreviene como consecuencia del desempleo.

El sistema para medir la *oportunidad de empleo* ostenta una complejidad particular debido a la cantidad de indicadores que utiliza. Éste se desarrolla a partir del recaudo de información relativa a la habilidad de la economía para generar empleo<sup>180</sup>, la situación de los jóvenes en el mercado del trabajo<sup>181</sup>, el número de personas que se encuentran en situación de *empleo informal*<sup>182</sup>, la cantidad de oferta de

---

<sup>180</sup> El primer indicador relacionado con este problema se denomina “*relación Empleo/población*”, y a través de este se calcula el porcentaje de personas, en edad de trabajar, que se encuentran empleadas (*Ibíd.*, p. 31). Así mismo se proponen indicadores como la “*tasa de desempleo*” que refleja la inhabilidad general de la economía para generar empleo (*Ibíd.*, p.34), o en contextos más específicos como la población juvenil (“*tasa de desempleo juvenil*”, *ibíd.* pp. 49-50), o a partir de variables específicas (“*tasa de desempleo según el nivel educativo*”, *ibíd.* pp. 51-53)

<sup>181</sup> “*Jóvenes que no estudian ni trabajan*” (*Ibíd.*, pp. 38), “*tasa de desempleo juvenil*” (*Ibíd.*, pp. 49-50).

<sup>182</sup> Para el efecto, la guía considera empleo informal aquellos puestos de trabajo en los que “la relación de empleo no está, ni en la ley, ni en la práctica, sujeta a la legislación laboral nacional, impuesto sobre la renta, protección social o derecho a ciertos beneficios derivados de la situación de empleo, como el aviso sobre la terminación del contrato, indemnización por despido, vacaciones, licencia por enfermedad, etc.” (*Ibíd.* p.42)

trabajo disponible para la producción de bienes y servicios<sup>183</sup>, y la distribución de los trabajadores en el mercado laboral<sup>184</sup>.

El segundo aspecto se plantea desde el punto de vista del *ingreso*. Así, la idea de trabajo decente se expresa en la provisión de ganancias adecuadas a los trabajadores, cuyo contenido en términos de aceptabilidad, se determina principalmente por el concepto de pobreza<sup>185</sup> (p 70), y tomando como referencia otros factores como el valor de la remuneración recibida por otros trabajadores, el valor de los ingresos por hora recibidos de acuerdo al grupo de ocupación<sup>186</sup> (p. 79), la evolución del ingreso a lo largo del tiempo<sup>187</sup>, la relación entre el salario mínimo y el salario medio<sup>188</sup>, la variación de los salarios en el sector manufacturero<sup>189</sup>, y el nivel de participación de los trabajadores asalariados con formación reciente en cada mercado del trabajo<sup>190</sup>.

La tercera dimensión está referida al *tiempo de trabajo*. Trabajo decente es aquel que se ejecuta con sujeción a ciertos límites temporales, con el fin de preservar la salud y bienestar de quienes lo ejecutan, y de asegurar su productividad y motivación<sup>191</sup>. Por ello, éste supone el reconocimiento de una jornada de trabajo máxima de 8 horas diarias y 48 horas a la semana<sup>192</sup>, así como de diferentes períodos de

---

<sup>183</sup> “Tasa de participación de actividad” (*Ibíd.* pp. 46-48)

<sup>184</sup> Los indicadores que se plantean en este contexto se denominan “Empleo según la situación en el empleo” (*Ibíd.* pp. 54-57), proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares en el empleo total” (*Ibíd.* pp. 58-59), y “proporción del empleo asalariado en el empleo no agrícola” (*Ibíd.* pp. 60-62).

<sup>185</sup> Trabajo decente es aquel que, como mínimo, permite la subsistencia en un margen cuando menos superior a la línea de pobreza. La guía recomienda el uso de una *línea absoluta de pobreza* en cada nivel nacional, pese a la ausencia de una recomendación estadística internacionalmente reconocida (*Ibíd.* p. 71-72)

<sup>186</sup> En este punto la guía recomienda la “Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones –CIUO 08”.

<sup>187</sup> *Ibíd.* pp. 82 y ss. Ver Resolución relativa a la comparación internacional de salarios reales adoptada por la CIET (1954).

<sup>188</sup> *Ibíd.* p 84.

<sup>189</sup> *Ibíd.* p 86.

<sup>190</sup> *Ibíd.* p 88

<sup>191</sup> *Ibíd.* p 105.

<sup>192</sup> Dichos límites han sido fijados con sujeción a lo establecido por los Convenios No. 1 (1919) y 30 (1930) de la OIT, así como en la Resolución sobre la medición del tiempo de trabajo adoptada por la 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (*Ibíd.* p 94).

descanso remunerado (vacaciones, días feriados, enfermedad, maternidad o paternidad, *inter alia*).

La cuarta faceta se encuentra relacionada con la *conciliación del trabajo con la vida personal y familiar*. El trabajo decente es aquel que permite o facilita la combinación de estas dimensiones o facetas de la vida del trabajador. El goce de un tiempo de descanso con posterioridad al nacimiento de los hijos, la concesión de tiempos específicos durante la jornada de trabajo o la adecuación de los puestos de trabajo para la atención de responsabilidades familiares constituyen ejemplos típicos de los derechos que surgen en este ámbito específico de protección. Se trata de un asunto problemático respecto del cual apenas existen *indicadores futuros* y cuyo desarrollo se viene planteando a partir del análisis de diversas experiencias nacionales<sup>193</sup>

En quinto lugar, la idea de trabajo decente expresa *una incompatibilidad con ciertos puestos o formas de trabajo*. Por ello, su existencia reclama la lucha por la erradicación de aquellos que resultan contrarios a un estándar moral o social, según el cual se considera inadmisibles el trabajo en determinadas circunstancias. Es el caso del trabajo infantil<sup>194</sup>, sobre todo cuando este se considera peligroso<sup>195</sup>, o

---

<sup>193</sup> *Ibid.* pp. 106-108

<sup>194</sup> Para el efecto, la guía define el trabajo infantil como un subgrupo de las categorías “*niños en el empleo*” o “*niños trabajadores*”. Específicamente, ésta hace referencia a: “*todas las personas de 5 a 7 años de edad que, durante un período específico de tiempo están involucradas en una o más de las siguientes categorías de actividades: i) peores formas de trabajo infantil; y ii) empleo por debajo de la edad mínima, excluyendo niños en trabajos ligeros permitidos*” (*Ibid.* p. 113). Adicionalmente, y conforme al respectivo indicador del marco legal, la definición de trabajo infantil depende de las determinaciones que sobre el particular se consideren en cada ordenamiento jurídico nacional (*Ibid.* p. 124)

<sup>195</sup> “*El trabajo infantil peligroso está definido estadísticamente en términos de participación de niños en actividades de naturaleza peligrosa (ocupaciones e industrias designadas como peligrosas) o como trabajo bajo condiciones peligrosas, por ejemplo, largas jornadas de trabajo en tareas y obligaciones que por sí mismas pueden ser o no ser peligrosas para los niños (parágrafo 21 de la Resolución sobre estadísticas de trabajo infantil*” (*Ibid.* pp. 113-114). Para efectos de la definición de dichas actividades en cada nivel nacional, la guía recomienda la discusión tripartita en cada nivel nacional (*Ibid.* p. 124)

constituye una de aquellas consideradas *peores formas*<sup>196</sup>. Dicha inadmisibilidad también se predica en el caso del trabajo forzado<sup>197</sup>.

El sexto aspecto fundamental se refiere a la *estabilidad y seguridad en el trabajo*. Así, el trabajo decente se determina por la existencia de relaciones de trabajo de larga duración, y con garantías de seguridad frente a la circunstancia de terminación o extinción de los nexos. Su existencia se mide acorde con las circunstancias o características esenciales de cada país, como la duración de los vínculos (p. 132), el número de trabajadores en situación de empleo *precario*», esto es, de corta duración o con garantías mínimas frente a la decisión de terminación por iniciativa empresarial<sup>198</sup> (p. 130), el número de *trabajadores de subsistencia*<sup>199</sup>, o el nivel de la remuneración percibida por los *trabajadores casuales*<sup>200</sup>

De otra parte, se plantea la existencia de estándar relativo a la *igualdad de trato y oportunidad*. Aunque el fenómeno se presenta inicialmente como una cuestión asociada al género, debido al énfasis que propone la Declaración de la Justicia Social para una Globalización Equitativa, el enfoque cubre otro grupo de circunstancias comúnmente asociadas a fenómenos causales de segregación o segmentación en los mercados

---

<sup>196</sup> “*Las peores formas de trabajo infantil diferentes del trabajo peligroso*” están definidas por el Convenio 182 de 1999 y se refiere a tráfico infantil, al trabajo forzado infantil, a las servidumbres por deudas, al reclutamiento de niños para participar en conflicto armado, a la explotación comercial sexual de niños, y a la participación de niños en actividades ilícitas (*Ibíd.* p. 118)

<sup>197</sup> Para este efecto, la guía define el trabajo forzado con sujeción al Convenio 29 de 1930, como “*todo trabajo o servicio que se ejecuta bajo amenaza de pena o para cual una persona no se ha ofrecido voluntariamente*” (*Ibíd.* p. 126).

<sup>198</sup> Bajo la noción de “*trabajadores en empleo precario*” se consideran aquellos cuya situación particular ha llevado a su consideración como “*trabajadores ocasionales*”, “*trabajadores a corto plazo*”, o “*trabajadores estacionales*”. Así mismo, se considera bajo esta categoría, aquellos trabajadores vinculados a través de contratos que pueden ser terminados con corto plazo de aviso o a voluntad, de acuerdo con la legislación y costumbres nacionales (Resolución sobre la Clasificación Internacional de la situación en el Empleo - CISE, numeral IV, literal d)

<sup>199</sup> Se trata de trabajadores que tienen un “*empleo independiente*” y cuyo hogar consume la mayoría de los bienes o servicios producidos, los cuales constituyen una base importante para su subsistencia (*Ibíd.*, numeral IV, lit. s).

<sup>200</sup> Se trata de “*trabajadores que tienen un contrato de trabajo implícito o explícito que no se espera que continúe más allá de un periodo corto, cuya duración deberá determinarse de acuerdo con las circunstancias nacionales*” (*Ibíd.*, numeral IV, lit. e)

del trabajo (raza, origen étnico, pertenencia a grupos indígenas o a minorías que desempeñan trabajo rural, o situación de migración o de discapacidad<sup>201</sup>. Así, la idea de trabajo decente que corresponde a este dominio se expresa en una garantía general de ingreso y promoción, así como de reconocimiento de los mismos derechos para los diversos individuos que ofrecen servicios en el mercado del trabajo. Por ello su existencia se determina a partir de diversos índices que miden la segregación ocupacional por sexo<sup>202</sup>, la participación de las mujeres en empleos de dirección<sup>203</sup>, la disparidad salarial entre hombres y mujeres<sup>204</sup>, o la participación femenina en el empleo agrícola<sup>205</sup>. Al respecto es necesario advertir que el desarrollo de mecanismos de medición relativos a las causas de discriminación diferentes del sexo aún se encuentra pendiente, aun cuando la misma Organización ya ha identificado algunos indicadores pertinentes<sup>206</sup>.

La octava faceta hace referencia al *ambiente de trabajo seguro*. En ese sentido, trabajo decente es aquel en el cual se garantiza la protección del trabajador frente a los riesgos y peligros derivados con su actividad profesional, principalmente a través de la ejecución de acciones de prevención y del monitoreo respecto al cumplimiento de ciertas condiciones, así como a través de la garantía de provisión de ciertos estándares específicos. Así, el concepto supone, en el caso de eventos que afectan la integridad del trabajador, la provisión de compensaciones económicas, cuidado médico, beneficios en efectivo por la pérdida del ingreso temporal o permanente, o beneficios en efectivo en caso de muerte de aquel que provee el sustento familiar. En consecuencia, su existencia se determina a partir de indicadores que contienen información relativa a la frecuencia en la ocurrencia de lesiones profesionales mortales<sup>207</sup>, o no mortales<sup>208</sup>, el tiempo que dura

---

<sup>201</sup> *Ibíd.* p. 141.

<sup>202</sup> Para el efecto la guía propone tres índices: i) *participación femenina en el empleo en cada uno de los subgrupos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)*, ii) *la distribución ocupacional de empleo por sexo*, y iii) *el índice Duncan de disimilitud* (*Ibíd.* p. 143)

<sup>203</sup> *Ibíd.* p. 146.

<sup>204</sup> *Ibíd.* p. 148.

<sup>205</sup> *Ibíd.* p. 150.

<sup>206</sup> *Ibíd.* p. 141.

<sup>207</sup> *Ibíd.* p. 56

<sup>208</sup> *Ibíd.* p. 59

la cesación del trabajo debido a dichas lesiones<sup>209</sup>, o el número de inspectores del trabajo que existen en un contexto determinado <sup>210</sup>.

Luego, el documento identifica un área no necesariamente ligada al trabajo: *la seguridad social*<sup>211</sup>. La extensión del trabajo decente a esa dimensión se explica en el compromiso de la Organización en el logro de la justicia social, conforme a su razón de ser o base normativa institucional. La existencia se determina mediante indicadores que utilizan información no necesariamente relacionada con el mundo del trabajo, como aquellos que informan sobre la proporción de la población en edad de 65 años o más que recibe una pensión <sup>212</sup>, el gasto público social<sup>213</sup> el *gasto de bolsillo en salud no financiado por hogares privados*<sup>214</sup>, la proporción de la población económicamente activa que contribuye a esquemas de pensión<sup>215</sup>, y otros aún pendientes de desarrollo institucional<sup>216</sup>.

Finalmente, la existencia de trabajo decente se manifiesta en el reconocimiento efectivo del dialogo social, referido a la *negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, trabajadores y empleadores sobre problemas de común interés*” y cuyo fin principal es la construcción de soluciones concertadas <sup>217</sup>. Así, el contenido del concepto en este ámbito representa la posibilidad de constituir organizaciones de trabajadores

---

<sup>209</sup> *Ibíd.*, p. 162.

<sup>210</sup> *Ibíd.*, p. 165.

<sup>211</sup> La guía plantea una definición de aquella, basada en el Convenio 102, referido a aquellas “*medidas que proveen beneficios en dinero o especie, para asegurar protección, entre otros para asegurar protección, inter alia, frente a: a) falta de ingreso relacionada con el trabajo (o ingreso insuficiente) causado por enfermedad, discapacidad, maternidad, lesión en el trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; b) falta de acceso a recursos para el cuidado de la salud, c) apoyo familiar insuficiente (particularmente niños y adultos dependientes, d) pobreza general y exclusión social*”.

<sup>212</sup> *Ibíd.*, pp. 172-174.

<sup>213</sup> *Ibíd.*, pp. 175-177.

<sup>214</sup> Se trata de “*Out-of-pocket spending by private households (OOPs) is the direct outlay of households, including gratuities and payments in kind made to health practitioners and suppliers of pharmaceuticals, therapeutic appliances and other goods and services, whose primary intent is to contribute to the restoration or to the enhancement of the health status of individuals or population groups.*” (*Ibíd.* p 178)

<sup>215</sup> *Ibíd.*, pp. 181-185.

<sup>216</sup> *Ibíd.*, p 169.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, p 190.

y empleadores *independientes*<sup>218</sup>, y en *total libertad*<sup>219</sup>, la participación de los trabajadores en procedimientos de negociación colectiva<sup>220</sup>, la existencia de mecanismos de protección frente a acciones discriminatorias basadas en la pertenencia a dichas asociaciones, o actos de interferencia<sup>221</sup>, y la consulta efectiva de los actores sociales por parte de los gobiernos, en aquellos asuntos correspondientes o relacionados con el ámbito de actividades de la OIT<sup>222</sup>. La existencia de niveles de aceptabilidad en la materia se determina mediante la determinación del número de trabajadores sindicalizados<sup>223</sup> o de empresas vinculadas a organizaciones de empleadores<sup>224</sup>, de la cobertura de la negociación colectiva, relativa a la extensión de los acuerdos colectivos celebrados con el objeto de fijar remuneración y/o condiciones de trabajo <sup>225</sup>, o del impacto de huelgas y cierres de empresa<sup>226</sup>.

En estos términos se definen los ámbitos de cuyo desarrollo depende la existencia del trabajo decente. Se trata de un contenido mínimo de reglas -no exhaustivo- formulado en forma de estándar, el cual ostenta vocación de ser extendido a otras dimensiones de acuerdo con las posibilidades de cada Estado, y al dialogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores.

En todo caso, y como se verá en el capítulo IV, el abordaje de la Seguridad y Salud en el trabajo a través de un enfoque *sistemático*, en perspectiva de revaluación de aquel de carácter “*programático*” mayormente utilizado al menos hasta 2001 -cuando la Organización

---

<sup>218</sup> El carácter independiente de dichas organizaciones se encuentra determinado por los lineamientos que, sobre el particular, traza el Convenio 87 de 1949 y la Resolución de 1952 relativa a la independencia del movimiento sindical

<sup>219</sup> La extensión de ésta se determina con sujeción a lo dispuesto en el Convenio 87 de 1948, para referirse a: i) la prohibición de disolución o suspensión por vía administrativa; y ii) la posibilidad de dichas Organizaciones para afiliarse a Federaciones o Confederaciones Internacionales (artículos 4º, 5º) (*Ibid.* p. 203)

<sup>220</sup> La noción se encuentra desarrollada en el artículo 2º, del Convenio 154 de 1981

<sup>221</sup> *Ibid.* p. 203

<sup>222</sup> *Ibid.* p. 205

<sup>223</sup> El indicador se denomina “*tasa de sindicalización*” y se calcula a partir de la variable indicada en relación con el número total de trabajadores en un contexto determinado (*Ibid.* p. 193)

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 198

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 201

adoptó las directrices sobre seguridad y salud en el trabajo-, justifican una reevaluación de los indicadores que corresponden ese dominio. Es decir, partiendo de la complejidad que rodea el concepto de trabajo decente, dado su carácter multidimensional, medible a través de un conjunto de indicadores que se ocupa de las diversas facetas o “*elementos configuradores*”- del trabajo, resulta indispensable reflexionar sobre la actualidad, por efectos de un tratamiento distinto de la SST.

Como se verá, el nuevo enfoque predominante en materia de seguridad y salud en el trabajo, ya no solo exige la remoción, del sitio de trabajo, de aquellos factores que afectan, al menos en potencia, la salud del trabajador, o la reducción de los eventos que afectan esa dimensión individual del trabajador. Este tipo de salvaguardas, que son aquellas bajo las cuales se mide la seguridad y salud en el como elemento configurador, aun cuando fundamentales, han dejado de ser condición suficiente, para pasar a ser, apenas, condición necesaria del trabajo decente.

Un enfoque actualizado, exige una definición del trabajo seguro, en el que además de las salvaguardas sustanciales enunciadas, se provean otras salvaguardas de orden procedimental. Así, el trabajo seguro es trabajo decente, si, además, se garantiza el derecho del trabajador a participar en la creación de aquellas normas.

Esta reflexión exige entonces la disposición de mecanismos institucionales tendientes a ampliar el ámbito de la cuestión, siendo igualmente relevante, el recurso a ciencias auxiliares, como la estadística, que permitan encontrar la forma de medir esta variable dentro de las relaciones laborales de cada nivel nacional.



## **CAPITULO II. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. EL ACTOR PRINCIPAL EN LA GOBERNANZA DEL TRABAJO DECENTE**

La emergencia de acuerdos, en virtud de los cuales los Estados se comprometen a establecer salvaguardas comunes en la regulación laboral se atribuye a un grupo diverso de actores vinculados a países en proceso de industrialización durante el siglo XIX.

Las motivaciones que justificaron las demandas iniciales por el establecimiento de normas universales, relativas al respeto de las condiciones de trabajo, son diversas, e incluyen la preocupación por las condiciones de trabajo, o el impacto derivado de la comercialización de bienes producidos bajo condiciones inaceptables en el mercado internacional. Este último aspecto fue de especial relevancia para un mundo que anticipaba condiciones de integración e interdependencia económica, testigo del crecimiento de la producción industrial y del volumen global de operaciones, así como del avance de los procesos de integración por efectos de los avances en los medios de comunicación y de transporte<sup>1</sup>. Así, la legislación laboral internacional en EEUU y Europa precedió, por más de 50 años, a las primeras regulaciones en Asia, África y Sudamérica<sup>2</sup>. Aunque la razón que justifica tal preeminencia histórica puede estar ligada a las causas enunciadas, el origen de la disciplina en otras latitudes aún permanece poco explorado en la literatura.

En todo caso, en ese periodo de inepción se pueden distinguir al menos tres fases. Una primera, en la que actores individuales, no necesariamente vinculados a los Estados ni a organismos oficiales, efectuaron contribuciones desde diferentes perspectivas y enfoques; una segunda en la que la idea adquirió mayor relevancia debido a la realización de eventos o iniciativas tendientes a establecer un curso de acción común por parte de los sujetos promotores; y una tercera que se caracterizó por la evolución institucional que resulta en la ejecución

---

<sup>1</sup> VAN DER LINDEN, M. *Historia Transnacional del trabajo* (Trad. MUÑOZ, L y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.), Valencia: 2006, p. 24

<sup>2</sup> ENGERMAN, S ‘The History and Political Economy of International Labour Standards’, Paper presentado en el seminario sobre normas internacionales del trabajo”, Estocolmo, 2001, en HEPPLE, B. *Labour Laws and Global Trade*, Oxford, 2005, p. 27

de iniciativas relacionadas con la adopción de instrumentos concretos<sup>3</sup>.

Al margen de las particularidades que rodean la cuestión, mejor documentadas a través de estudios especializados<sup>4</sup>, el evento que marcó el giro de la cuestión hacia una dimensión global es la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, como consecuencia de la inclusión de un apartado específico en el Tratado de Paz de Versalles<sup>5</sup>.

El presente apartado provee un análisis sincrónico de la Organización a partir de ciertos conceptos considerados fundamentales en diversos estudios especializados, en cuanto distintivos de otras Organizaciones Internacionales. Así, la descripción de la Organización y su relación con la noción de Estándares Laborales Internacionales, se efectúa a partir de: i) las normas internacionales del trabajo; ii) la flexibilidad; iii) el tripartismo; y iv) los mecanismos de seguimiento y control.

## **I. EL PARADIGMA: EL DISEÑO INSTITUCIONAL ORIGINAL Y SU EVOLUCIÓN**

### **1. Los Convenios Internacionales del Trabajo**

La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo se concreta en la adopción de diferentes instrumentos, cuya finalidad esencial es obligar o persuadir a los Estados a adoptar legislación o instrumentos regulatorios alternativos que definan condiciones de trabajo uniformes en cada contexto nacional, con el fin de promover la justicia social en general, y en forma más específica, dentro del contexto de las relaciones laborales.

---

<sup>3</sup> VALTICOS, N. *Derecho Internacional del Trabajo* (Trad. José Triviño). Madrid, 1970

<sup>4</sup> Ver: *Ibid.* pp. 34-51; FRANCKE, E., "International Labour Treaties", *The Economic Journal*, 19 (74), 1909, pp. 212-223; ALCOCK, A., *History of the International Labour Organization*, Londres, 1971; GHÉBALI, V. Y. The International Labour Organisation: a case study on the evolution of U.N. Specialized Agencies, en R. AGO and N. VALTICOS (Eds.) *International Organization and the evolution of World Society* (Vol. 3). The Netherlands, 1989; VAN DER LINDEN, M. "Historia Transnational..." *op. cit., inter alia.*

<sup>5</sup> Tratado de Paz, de 28 de junio de 1919, Parte XIII

La naturaleza de Convenios Internacionales del Trabajo ha sido discutida por diferentes autores. Una minoría sostiene que se trata de leyes <sup>6)</sup>, mientras que otros defienden su naturaleza como auténticos tratados internacionales. Una postura más reciente apunta a sostener que se trata de actos con carácter *bifronte*: como leyes debido al procedimiento que antecede a su creación y a la obligación de cumplimiento que surge para los Estados como consecuencia de su incorporación, y como tratados, en cuanto su eficacia se encuentra condicionada a la ratificación voluntaria por los Estados miembros<sup>7</sup>.

Esta última posición -los Convenios como Tratados, es la que se puede deducir de la Constitución, de acuerdo a la interpretación dada por la Corte Internacional de Justicia, que desde 1926 señaló que la Organización Internacional del Trabajo no tiene poder legislativo. Al efecto, dicha Corporación consideró que cada miembro es libre de adoptar o rechazar cualquier propuesta formulada por ésta, y que el objeto de la Organización, aun cuando considerablemente amplio, está confinado a la investigación y discusión de problemas socio-laborales, y a la elaboración de propuestas que pueden orientar la legislación nacional, o la adopción de acuerdos en el orden internacional<sup>8</sup>

Tal decisión y otros aspectos fundamentales, como la creación de obligaciones internacionales para los Estados como consecuencia de la ratificación, o la inclusión de los convenios dentro del ámbito de aplicación de la Convención de Viena conforme a los trabajos preparatorios de ésta, parecen decantar la discusión a favor de la definición como Tratados<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> SCELLE, G. L *'Organisation Internationale du Travail et le BIT*, Paris, 1930; p., PARRY, C. "The Law of Treaties" en SORENSON, M. (ed). *Manual of Public International Law*, 1968, p.197, en LEARY, V. *International Labour Conventions and national Law: The effectiveness of the Automatic Incorporation of Treaties in National Legal Systems*. The Hague, 1982 p. 11

<sup>7</sup> WAGNER, N.D. *Internationaler Schutz sozialer Rechte, Die Kontrollätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO*, Estudio núm. 23, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2002, en WISSKIRCHEN A. "El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias" *Revista Internacional del trabajo*, vol. 124 (3), 2005, p. 289

<sup>8</sup> PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE (23 de julio de 1926), serie B, num. 13, pp. 16-17

<sup>9</sup> LEARY, V. "*International Labour Conventions...*" *Op. cit.*

Así, los Convenios internacionales del Trabajo son instrumentos que contienen el acuerdo alcanzado por los miembros de la Organización (Trabajadores, Empleadores y Gobiernos) en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo respecto a una cuestión social o laboral específica. Su finalidad consiste en crear parámetros sociales a efectos de ser incorporados en la legislación y en la práctica de los Estados que optan por la recepción de aquellos<sup>10</sup> “mediante obligaciones libremente consentidas, a fin de mejorar de manera concreta y medible las condiciones de trabajo del mayor número posible de trabajadores<sup>11</sup>. Como lo señaló la Organización en 1946 “Su propósito no se limita exclusivamente a la armonización de las legislaciones, sino a promover el progreso general”<sup>12</sup>

Definir los convenios como tratados exige identificar ciertas características especiales que diferencian dichos acuerdos de otros de carácter multilateral celebrados en el contexto de organizaciones internacionales, como el *tripartismo* (i); la producción de efectos aún en el supuesto de ausencia de consentimiento estatal en el proceso de creación normativa (ii); la exigencia de elementos adicionales a la voluntad de cada Estado como requisito para obligarse (iii), y la prohibición de efectuar reservas (iv).

La noción de *tripartismo* es tratada *in extenso* posteriormente. Sin embargo, y para efectos de distinguir los convenios de otros acuerdos internacionales de carácter multilateral, es necesario resaltar que aquellos surgen, en forma necesaria por el concurso de voluntades entre Estados y otros actores no gubernamentales: las organizaciones nacionales de trabajadores y las de empleadores. Así, la decisión favorable de estos sujetos, respecto a la regulación internacional de materias específicas en el ámbito laboral, constituye una condición necesaria para el nacimiento de las normas internacionales del trabajo.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 11

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Preservar los valores promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, 1994, p. 53

<sup>12</sup> El texto original señala: “as the purpose of standards is not simply to harmonize legislation but primarily to promote generalized progress”. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. 29th Session, Constitutional Questions. Part I, Reports of the Conference Delegation on Constitutional Questions (Report II (1)), Montreal, 1946. p. 63 en VALTICOS, N., *International Labour Law*, The Netherlands, 1979 p. 50.

A su vez, la intención o el deseo de un Estado en obligarse a través de un convenio no es condición necesaria ni suficiente para derivar la producción de efectos jurídicos en el respectivo orden nacional. En este sentido, es necesario indicar, en primer término, que la existencia de un convenio puede surgir aun pese la decisión negativa por parte de uno o varios Estados, siempre que se satisfaga el número favorable de votos que para el efecto exige el artículo 19 de la COIT<sup>13</sup>. Así, si los delegados gubernamentales de un Estado X votan en forma negativa sobre la adopción de un determinado convenio, pero los delegados de otros Estados (Y,Z,A...) -además de los delegados de los actores sociales – asienten en la creación del mismo y el número total de votantes en la Conferencia satisface el umbral *supra* – no existe otra consecuencia diferente al nacimiento de la norma. En ese sentido, se considera que la intención de un Estado en obligarse *-negativa* en el supuesto planteado-, no impide que las normas que conforman un convenio puedan nacer.

De otro lado es necesario advertir que la voluntad de un Estado en la creación de un convenio tampoco es condición suficiente para su aplicación en un territorio estatal determinado, pues la Constitución de la Organización exige, además, su ratificación por parte de la autoridad nacional respectiva<sup>14</sup>. Esta afirmación merece ciertas modulaciones y debe ser entendida en el sentido de regulación de las relaciones individuales y colectivas propias de un contexto determinado. Así, es necesario precisar que un convenio no ratificado no puede regular las relaciones individuales y colectivas de los sujetos en un Estado determinado, no obstante que, aún produce efectos destacables como la obligación de informar “sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio”<sup>15</sup>

Así las cosas, la segunda de las características enunciadas se explica en la necesidad de concurrencia de diversas voluntades en el nacimiento de un Convenio Internacional del Trabajo, y la necesaria ejecución de trámites o gestiones adicionales a la existencia el Convenio, para la aplicación en la regulación de las relaciones individuales y colectivas en un contexto territorial determinado.

---

<sup>13</sup> Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Artículo 19°, num. 2°.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, num. 5°, lit. b).

<sup>15</sup> *Ibíd.* lit. e).

En cuanto a la voluntad de cada Estado como requisito para obligarse a un convenio, además de los argumentos inmediatamente expuestos, se debe señalar que la *membresía* de los Estados a la Organización constituye un requisito para que las normas internacionales del trabajo produzcan efectos jurídicos en el respectivo contexto nacional. En términos generales, cuando un Estado accede un tratado multilateral basta su manifestación respecto a su voluntad de obligarse. Sin embargo, en el caso de las organizaciones internacionales – y en particular en la OIT-, se requiere una solicitud de membresía a la Organización, seguida de la aceptación, conforme al procedimiento establecido en el respectivo documento constitutivo<sup>16</sup>. En el caso de la OIT, la CIT es la encargada de decidir sobre la admisibilidad de nuevos miembros<sup>17</sup>, trámite que constituye un presupuesto fundamental para la incorporación de las normas internacionales del trabajo en el orden nacional respectivo.

De otro lado, los convenios internacionales del Trabajo no admiten reservas, esto es, declaraciones unilaterales hechas al momento de la ratificación “con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”<sup>18</sup>. Aunque el acto constitutivo de la Organización no regula este aspecto, la razón esencial está dada por el hecho de que las reservas son incompatibles con el objeto de los Convenios <sup>19</sup> por dos razones esenciales: porque generan divergencia y porque son contrarias al tripartismo.

Los Convenios definen parámetros que buscan la universalidad en la regulación del Trabajo siendo admisibles únicamente aquellas variaciones que se derivan por efectos de la flexibilidad. Por su parte las reservas constituyen una especie de catalizador que favorece la *divergencia* de las normas internacionales. Así, en virtud de las reservas, los Estados quedan habilitados para disponer sobre el contenido un tratado internacional específico, y así, el respectivo

---

<sup>16</sup> KLABBERS, J. *An introduction to International Institutional Law*. Cambridge, 2002, p. 83.

<sup>17</sup> Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 1º, num 4º

<sup>18</sup> Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. Artículo 2º, num. 1, lit. d).

<sup>19</sup> VALTICOS, N., “*International Labour (...)*” *Op. cit.*, p. 229

instrumento queda sometido -al menos en potencia- a tantas modificaciones como países se adhieran a éste.

De otra parte, es necesario recordar que los Convenios se adoptan con la finalidad de promover el diálogo social entre gobiernos y actores sociales involucrados en el universo del trabajo. Como la elección relativa a las reservas se asigna exclusivamente a los gobiernos, la misma resulta contraria al tripartismo, en cuanto, *prima facie*, excluye, a los demás actores involucrados en las cuestiones laborales.

### 1.1. Creación

La Organización Internacional del Trabajo desempeña un papel fundamental en la creación de los Convenios. No es un órgano legislativo, pero a través de sus órganos ejecuta tareas fundamentales de investigación, coordinación, y asistencia en el proceso de creación.

La norma que define las generalidades del procedimiento, desde su fase preliminar hasta la sumisión a los Estados, es el artículo 19 de la Constitución. En términos generales se puede señalar que los Convenios se adoptan en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo, en un proceso que incluye: la inclusión del asunto en el orden del día de la Conferencia (i), la ejecución de actos preparatorios a la discusión (ii), la discusión (iii), el examen de los textos (iv), y la votación final (v).

En primer lugar, el asunto, cuya regulación se pretende a través de un Convenio Internacional del Trabajo debe ser incluido en el orden del día de la Conferencia<sup>20</sup>, elaborado por el Consejo de Administración a partir de las proposiciones presentadas por los Gobiernos, las Organizaciones más representativas de empleadores o trabajadores, y las Organizaciones de derecho internacional público<sup>21</sup>. En esta fase puede intervenir la Oficina Internacional del Trabajo cuando la propuesta implica el conocimiento de la legislación de varios países<sup>22</sup>, o una *conferencia técnica preparatoria* a solicitud del Consejo de

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* num. 1º

<sup>21</sup> *Ibíd.* Artículo 14

<sup>22</sup> Reglamento del Consejo de Administración (23 de marzo de 1920, y sucesivas enmiendas). Sección 5, numeral. 5.1.2.

Administración<sup>23</sup>. La decisión final relativa a la agenda es adoptada por este último órgano <sup>24</sup>y frente a ella los gobiernos pueden ejercer oposición en la respectiva sesión de la Conferencia<sup>25</sup>.

Una vez se incluye el asunto en la agenda, el procedimiento continúa con la etapa preparatoria de la discusión. En ésta, la Oficina Internacional del Trabajo elabora dos informes: el primero en el que expone la legislación y práctica de los diferentes países miembros, y un cuestionario relativo a la materia el cual debe ser diligenciado por los Gobiernos previa consulta con las Organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores. Con base en las respuestas recibidas, la Oficina elabora el segundo informe que se denomina *definitivo* cuyo contenido varía de acuerdo al tipo de procedimiento de discusión al que haya sido sometido el proyecto<sup>26</sup>. Éste último se envía a los gobiernos antes de la reunión de la Conferencia en la que ha de discutirse la cuestión. Dentro de esta etapa la Oficina está obligada a consultar a la Organización de Naciones Unidas y a los demás organismos especializados sobre las disposiciones del proyecto de convenio relacionadas con la actividad de la Organización<sup>27</sup>.

A continuación, el asunto se somete a discusión en la respectiva sesión de la Conferencia, la cual puede ser llevada a cabo mediante un procedimiento *simple*<sup>28</sup> o *doble*, siendo este último la regla general<sup>29</sup>

En el caso del procedimiento doble, la primera discusión tiene como fin debatir, en sesión plenaria o al interior de una comisión, el informe que elabora la Oficina sobre la base de los cuestionarios diligenciados por los Estados miembros. Si la Conferencia decide que el asunto es

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, numeral 5.1.3; y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, artículo 36.

<sup>24</sup> Ver *Ibíd.* artículo 35.

<sup>25</sup> *Ibíd.* artículo 37, y Constitución de la Organización Internacional del Trabajo Artículo 16

<sup>26</sup> Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, Artículos 38 y 39

<sup>27</sup> *Ibíd.*, Artículo 39.

<sup>28</sup> La tramitación a través del proceso de discusión simple debe estar fundada en la especial urgencia u otras circunstancias especiales, y el Consejo debe votar favorablemente la tramitación en simple discusión por una votación de 3/5 (Reglamento del Consejo de Administración (23 de marzo de 1920), sección 5°, numeral 5.1.5)

<sup>29</sup> *Ibíd.* numeral 5.1.4.



apto para ser regulado mediante un Convenio, entonces adopta las conclusiones necesarias y puede decidir su inclusión en el orden del día de la reunión siguiente, o pedirle al Consejo que lo incluya en una reunión posterior<sup>30</sup>.

Con base en las respuestas dadas por los Estados en la etapa preparatoria y el resultado de la primera discusión, la Oficina prepara un (o varios) proyecto (s) de Convenio, y lo (s) remite a los Estados, para que, previa consulta con las Organizaciones de trabajadores y empleadores, manifiesten las enmiendas u observaciones que consideren pertinentes respecto al texto. A partir de estas respuestas se elabora un informe definitivo que contiene el proyecto de Convenio con las enmiendas que se estiman necesarias, el cual se remite a los Gobiernos antes de la Conferencia<sup>31</sup>.

Le siguiente fase se denomina *examen de los textos*, y en esencia se refiere al estudio y análisis de los proyectos de Convenio. En principio, la Conferencia decide diversos asuntos como el texto base de la discusión, el órgano al interior del cual se lleva a cabo y los principios generales que contiene el proyecto. Realizada estas etapas, el procedimiento continúa con la discusión del texto por etapas, lo cual implica que el debate de cada cláusula solo se admiten mociones referidas a la enmienda de éstas, o al orden de la sesión<sup>32</sup>. Las disposiciones que resultan después de este proceso son remitidas al Comité de Redacción, que se encarga de preparar un texto definitivo<sup>33</sup> que se presenta para ser objeto de votación final<sup>34</sup>.

Finalmente, el texto se somete a la votación final en la sesión de la Conferencia Internacional, y la aprobación requiere el voto favorable de dos tercios de los delegados presentes<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, artículo 39, numeral 4°

<sup>31</sup> *Ibíd.*, artículo 39 numeral 6°

<sup>32</sup> *Ibíd.*, artículo 40 numeral 1°

<sup>33</sup> Dicho texto es aún susceptible de modificaciones (*Ibíd.*, artículo 40, numeral 8° y 9°).

<sup>34</sup> *Ibíd.*, artículo 40 numeral 7°

<sup>35</sup> Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 19

## 1.2. Clases de Convenios Internacionales del Trabajo: Convenios Fundamentales, prioritarios, y Convenios que “establecen estándares laborales” básicos

Diferentes autores reconocen que al interior de la Organización han existido tradicionalmente tres tipos de Convenios: aquellos que protegen derechos humanos, denominados Convenios Fundamentales (*Core Conventions*) (i), otros que actúan como instrumentos claves para la formulación de política social (ii), y aquellos que establecen estándares laborales básicos (iii) <sup>36</sup>

En la Reunión No. 81 de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1994 en el marco del 75° aniversario de la Organización, (y el número 50 después de que se adoptara la Declaración de Filadelfia), su Director, Michel Hansenne, presentó la memoria titulada “*Preservar los valores, promover el cambio*”, a través del cual planteó la necesidad de establecer un orden de prioridades en la actividad normativa de la Organización, a través de un enfoque sobre la creación de un *dispositivo institucionalizado* que permitiese a trabajadores y empresarios discutir las cuestiones relativas al trabajo, y la definición de ciertas normas sociales como *fundamentales* con el fin de establecer una serie de *condiciones* “(...) al parecer inseparables de todo esfuerzo a favor del progreso social” <sup>37</sup>.

El mencionado reporte dejó sentadas las bases para el concepto de *derechos básicos de los trabajadores*, desarrollado en forma más explícita en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, referido a “la prohibición del trabajo forzado y del trabajo infantil, la libertad de asociación y el Derecho de asociación y negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo” <sup>38 39</sup>.

---

<sup>36</sup> BELLACE, J. The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work. *The international Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 17 (3): 2001, p. 270

<sup>37</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “*Preservar los valores...*”, *Op. cit.* p. 66

<sup>38</sup> Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 12 de marzo de 1995, num. 54, lit b)

<sup>39</sup> Algunos autores sugieren que se trata de una lista no exhaustiva (e.g.: ALSTON, P., “Core Labour Standards and the transformation of the International Labour Rights Regime”. *European Journal of International Law*, 15 (3), 2004, p 466)

Dos meses después de la cumbre, el Director General requirió a los Estados miembros la ratificación de siete Convenios a los que atribuyó el carácter de *fundamentales*, y que justamente desarrollaban aquellas materias planteadas en Copenhague. Los Convenios sobre los cuáles se efectuó la solicitud fueron el 29 de 1930, el 87 de 1948, el 98 de 1949, el 100 de 1951, el 105 de 1957, el 111 de 1958, y el 138 de 1973, conforme da cuenta el reporte rendido el año siguiente<sup>40</sup>. Adicionalmente, en junio de 1999, la Conferencia adoptó el Convenio 182 relativo a las peores formas de trabajo infantil al cual asignó ese mismo carácter.

Así, y validando una amplia tradición al interior de la Organización que solo fuera explícita hasta 1994<sup>41</sup> la Organización etiquetó como *fundamentales*, aquellos convenios referidos a ciertos derechos considerados básicos para los seres humanos en el trabajo, los cuales se conciben como una “condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para esforzarse en mejorar libremente las condiciones de trabajo individuales y colectivas”<sup>42</sup>

El énfasis institucional de la década de los 90, que en cierta forma encuentra conclusión en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, resulta útil para establecer una distinción conceptual entre dos categorías de normas internacionales del trabajo: los *Derechos Fundamentales* y demás derechos laborales o *Estándares Laborales Internacionales*. Se trata de una cuestión que excede el simple dominio terminológico, en tanto implica una serie de consecuencias relevante. Por lo pronto basta señalar que los convenios fundamentales son aquellos que desarrollan derechos fundamentales del trabajo, y que han sido reconocidos como tal por la Organización a través de alguna de sus órganos.

---

<sup>40</sup> INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. 83<sup>rd</sup> Session. Report of the Director-General. Activities of the ILO, 1994-1995. 1996 p. 9)

<sup>41</sup> BELLACE, J. “The ILO Declaration...”, *Op. Cit.*, p. 272

<sup>42</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo* (2<sup>a</sup> reimp.), Ginebra, 2003, p.7

Ahora, en el año 2008 la Organización adoptó la tercera Declaración de principios y políticas de gran alcance<sup>43</sup> denominada *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, la cual examinó diversos aspectos fundamentales. Dentro del ámbito del instrumento se incluyó el tema de la gobernanza, relacionado con las prácticas institucionales establecidas para implementar aquellas políticas de la Organización contenidas en Convenios, Recomendaciones y todos aquellos actos normativos adoptados durante su existencia.

La Declaración formuló una “lista de normas que revisten mayor importancia en relación con la gobernanza”<sup>44</sup>. Su finalidad consiste en plantear alternativas viables para la superación de una crisis, referida a la eficacia de las NIT, mediante la adopción de mecanismos específicos previniendo así, una “*carrera hacia el abismo*” en el plano de las condiciones sociales <sup>45</sup>.

Así, en el conjunto relacionado con la gobernanza fueron incluidos los Convenio 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, el Convenio 122 sobre la política del empleo, y el Convenio 144 sobre la consulta tripartita. Adicionalmente, se dejó abierta la posibilidad de asignar ese carácter a aquellos que, con posterioridad, llegase a adoptar la Organización, y les fuera asignada tal jerarquía.

Finalmente se encuentran los Convenios que establecen derechos o estándares laborales que, por no pertenecer a las categorías enunciadas, se consideran derechos o estándares laborales básicos. Esta última categoría ostenta un carácter residual, y en ella se incluyen entonces, todos aquellos convenios que no ostentan el carácter de

---

<sup>43</sup> La primera es la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo del 10 de mayo de 1944, y la segunda, la Declaración de la OIT relativa a los principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, de 18 de junio de 1998.

<sup>44</sup> Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa de 10 de junio de 2008, anexo, apartado II, literal B, num. vi)

<sup>45</sup>INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION *Towards widespread ratification and effective implementation of the Governance Conventions. Plan of Action 2010-2016*. Geneva: 2011, p. 2 ([https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_156431/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_156431/lang--en/index.htm))

fundamental, encaminados a orientar la práctica institucional de los Estados.

De esta categoría valdría excluir ciertas materias que, aun cuando tratadas por la Organización, no tienen relación directa con el trabajo, como la regulación de las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales<sup>46</sup>.

La OIT ha agrupado estos Convenios por *familias* siguiendo un criterio material, es decir, teniendo en cuenta el contenido sobre el cual versan, y a partir de allí se plantean diversos grupos de normas<sup>47</sup>

### **1.3. Entrada en vigor**

Las provisiones finales usualmente señalan que los convenios “*entran en vigor*”, o son aplicables, doce meses después de la ratificación, luego de que ésta ha sido registrada por el Director General.

Aunque la exigencia de un número plural de ratificaciones no se encuentra explícita, se puede afirmar que ésta está dada por el hecho de que se trata de Tratados Internacionales, los cuales por definición exigen una pluralidad de sujetos.

La revisión de categorías de Convenios Internacionales del Trabajo es útil para plantear una noción de estándares laborales internacionales. Se trata de normas que se ubican en la tercera categoría de los convenios. Así el Derecho de Asociación, la protección contra el trabajo infantil, no son, al menos dentro del vocabulario de la OIT, estándares laborales internacionales en estricto sentido.

Asignar a dichos derechos el carácter de Derechos Fundamentales tiene implicaciones importantes, como la obligación de cumplimiento por parte de los Estados, independientemente de la ratificación de los Convenios contentivos de éstos, la prohibición relativa al uso de

---

<sup>46</sup> Ver: Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales (27 de junio de 1989)

<sup>47</sup> E.g., el Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptado por la Oficina Internacional, al describir el procedimiento de presentación de memorias respecto a los convenios ratificados, refiere a la agrupación por temas (OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Manual sobre procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo. Ginebra, 2012, p 23)

medidas de *flexibilidad* en los instrumentos legislativos que desarrollan dichas materias, o la existencia de diferencias con relación a la presentación de memorias<sup>48</sup>. Otras consecuencias apuntan a la remoción del problema de la arena política nacional, a una mayor disuasión al momento de regular ciertas cuestiones asociados al trabajo, y la superación del debate, al menos en las materias definidas como derechos fundamentales, en torno a la universalidad<sup>49</sup>.

De lo anterior resulta que los estándares son provisiones detalladas y precisas, en comparación con los Derechos fundamentales que se formulan a través de principios generales; versan sobre diversas materias, y su universalidad es, cuando menos discutible, razón por la que, los instrumentos que los desarrollan admiten la inclusión de fórmulas de flexibilidad que permiten diversas modalidades de aplicación por parte de los Estados con diversos niveles de desarrollo, o simplemente una regulación más precisa, aunque con carácter no vinculante (Recomendación).

La obligación de cumplir estándares está condicionada por la incorporación de los Convenios contentivos de éstos dentro de la legislación nacional respectiva. Por el contrario, el cumplimiento de los Derechos fundamentales del trabajo, es exigible a todos los Estados, independientemente de la ratificación de los Convenios Fundamentales.

## **2. Las Recomendaciones**

El proyecto de Constitución de la Organización Internacional del Trabajo solamente contemplaba la regulación de cuestiones laborales a través de Convenios. Sin embargo, la delegación estadounidense planteó la existencia de dificultades en la implementación de dichas normas en los Estados Federales debido a la existencia de autoridades en diversos niveles y con intereses potencialmente divergentes<sup>50</sup>. La cuestión fue discutida entre los miembros que tomaron parte del

---

<sup>48</sup> Ver apartado 5 de este capítulo relacionado con los mecanismos de seguimiento y control.

<sup>49</sup> BELLACE, J. "The ILO Declaration...", *Op. Cit*, p. 272

<sup>50</sup> Sobre las generalidades del proceso de inclusión de recomendaciones en el proyecto del artículo 18 de la Constitución de la Organización ver MCMAHON J.F. "The legislative techniques of the International Labour Organization". *British Yearbook of International Law* 41, 1967, pp. 4 y ss.

proceso fundacional, y en últimas desencadenó en la inclusión del concepto dentro de la Constitución.

Así, y en virtud del artículo 19, las Recomendaciones son normas jurídicas surgidas del acuerdo entre gobiernos y actores sociales en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo a través del mismo procedimiento institucional de creación normativa que precede a los Convenios<sup>51</sup>. Esencialmente, dicho instrumento se caracteriza por regular asuntos que al momento de la discusión *no se prestan para la adopción de un convenio*, por la ausencia de fuerza obligatoria que implica un amplio grado de discrecionalidad para los Estados en cuanto a la forma de implementación, por la obligación de someter dichos instrumentos a la autoridad nacional competente a fin de que ésta adopte el contenido en forma de Ley a través de otras medidas<sup>52</sup>, y por el deber de los Estados de rendir reportes sobre el estado de la legislación y práctica con respecto a los asuntos tratados en ellas cuando así lo determine el Consejo de Administración<sup>53</sup>. Estos últimos atributos han llevado a considerarlas como una forma atípica de *soft law*<sup>54</sup>

Se trata pues de instrumentos que existen en forma alternativa a los convenios, y que sirven a un propósito diferente<sup>55</sup> (

Algunos autores han descrito las funciones<sup>56</sup>, o influencia<sup>57</sup> que ejercen dichos instrumentos en el régimen jurídico internacional. A pesar de una aparente diferencia conceptual, ambas expresiones son descriptivas y se relacionan con el papel que éstas desempeñan en la

---

<sup>51</sup> Al igual que los Convenios, las Recomendaciones son adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19, numeral 1º COIT.), se tramitan bajo el procedimiento de doble discusión (buscar referencia capítulo convenios) y se adoptan por la decisión favorable de 2/3 de los miembros (artículo 19º, numeral 2º)

<sup>52</sup> literal b), numeral 6º, artículo 19 COIT

<sup>53</sup> literal d), numeral 6º, artículo 19 COIT

<sup>54</sup> MAUPAIN, F. International Labour Organization Recommendations and Similar Instruments, en SHELTON, D. (Ed) *Commitment and Compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2000, p. 374

<sup>55</sup> MCMAHON J.F. "The legislative techniques (...)" *Op. cit.* p. 25

<sup>56</sup> VALTICOS, N. "Derecho internacional (...)" *Op. cit.*

<sup>57</sup> POLITAKIS, P.G., & MARKOV K. "Les recommandations internationales du travail: instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif?", en POLITAKIS, G. (Coord). *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Geneva, 2004, pp. 497-527.

creación del orden jurídico internacional y su aplicación dentro de los ordenamientos locales.

En el primer caso, VALTICOS<sup>58</sup> sostiene que las recomendaciones contribuyen a la creación de *una consciencia social común* respecto a la necesidad de regular cuestiones laborales específicas en el orden internacional<sup>59</sup>, a *complementar* los convenios internacionales del trabajo mediante normas específicas<sup>60</sup>, y a *orientar* la acción legislativa de los Estados miembros<sup>61</sup> Adicionalmente, POLITAKIS & MARKOV identifican otros ámbitos adicionales en los que se producen efectos considerables como el aporte de criterios útiles para “*interpretar*” los Convenios por parte de la CEACR y el Derecho interno, y para orientar la negociación colectiva, al constituir un referente importante de las reivindicaciones de las organizaciones de trabajadores o de empleadores en los respectivos contextos locales<sup>62</sup>.

Una última función esencial que cumplen las recomendaciones es la de proveer perspectivas u orientaciones específicas con respecto a materias específicas de las relaciones laborales -*estándares laborales* como el entrenamiento vocacional, la salud ocupacional o la terminación de las relaciones de trabajo<sup>63</sup>

Aunque las funciones enunciadas son contingentes, algunas merecen una mención particular, como la *complementariedad* debido al carácter dominante que con el paso del tiempo ha adquirido en los

---

<sup>58</sup> VALTICOS, N. “Derecho internacional (...)” *Op. cit.* pp. 235-236

<sup>59</sup> Para ilustrar esta función se puede ver la R200 sobre el VIH y el sida adoptada en 2010, a través de la cual la Organización llama la atención sobre la necesidad de tratamiento legal de los problemas asociados a este fenómeno, como la discriminación en el trabajo, *inter alia*

<sup>60</sup> En los últimos 13 años ver: Recomendación 199 (complementaria del Convenio de Trabajo sobre la Pesca de 2007), Recomendación 201 (complementaria del convenio sobre trabajo doméstico de 2011), Recomendación 202 (complementaria de los convenios de seguridad social existentes) y Recomendación 203 complementaria del C29)

<sup>61</sup> Ver Recomendación 198 sobre la relación de trabajo, en especial numeral 13, a través del cual se insta a los Estados a incluir en sus ordenamientos ciertos *indicios específicos que permiten determinar la existencia de una relación de trabajo*

<sup>62</sup> POLITAKIS, P.G., & MARKOV K. "Les recommandations internationales ... ” *Op. Cit.* p. 520

<sup>63</sup> GHEBALI *op. Cit.*, p. 211)



ámbitos de *creación normativa* y seguimiento y control<sup>64</sup>, o la *interpretación*.

En la práctica institucional es recurrente la regulación de una misma materia a través de un convenio y de una recomendación, reservando a los primeros la enunciación de principios o reglas con mayor grado de indeterminación, y a los segundos, las cuestiones más específicas, como *estándares normativos más elevados*, *términos convencionales*, o *modalidades de aplicación adicionales destinadas a mejorar la aplicación del convenio*<sup>65</sup>. Del mismo modo, y dado que los Estados miembros están en la obligación de rendir informes sobre el estado de la legislación y la práctica con respecto a los asuntos regulados por dichos instrumentos, según se advirtió<sup>66</sup>, ésta ha dispuesto el seguimiento de aquellas que contienen provisiones específicas sobre un mismo tema regulado en un Convenio<sup>67</sup>, hecho que resalta ese carácter dependiente.

Esta característica permite identificar su equivalente contradictorio: las recomendaciones *no complementarias*. Se trata de instrumentos normativos no subordinados a un Convenio y que, primordialmente se enfocan a orientar la política social nacional. En el ámbito de la

---

<sup>64</sup> Entre 1984 y 2004 se adoptaron 24 Recomendaciones de las cuales solo 3 ostentaban un carácter autónomo (*Ibíd.* p. 507). No obstante, la tendencia apunta a dirigirse en otra dirección, pues de las 10 que se han adoptado entre 2004 y 2020, 4 ostentan un carácter autónomo (198, 200, 204 y 206)

<sup>65</sup> BONNET, J. Las recomendaciones y otros actos normativos de la OIT. En J. BONNET & A. OLESTI (Dir.). *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, Barcelona, 2010, p. 185

<sup>66</sup> Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 19, numeral 6

<sup>67</sup> En el año 2017, por ejemplo, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó diversos temas (marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, seguridad y salud en la construcción, en las minas y la agricultura) a partir de las provisiones contenidas en Convenios y Recomendaciones (Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III, parte (1A)”. Ginebra, 2007 ([https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS\\_543645/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS_543645/lang-es/index.htm)))

. En el año 2016 la escogencia fue similar en cuanto se planteó en similares términos con respecto al Convenio y a la Recomendación sobre trabajadores migrantes (Disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2016-105-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2016-105-1A).pdf));

legislación internacional del trabajo tanto la adopción, como el control y seguimiento de estas recomendaciones es poco frecuente. Así, entre 1984 y 2004 solo se adoptaron tres de ellas, y ninguna fue elegida para efectos de presentación de memorias en los términos del artículo 19<sup>68</sup>. Una tendencia más reciente apunta a promover este tipo de instrumento, al menos en términos de creación<sup>69</sup>.

La proliferación de las recomendaciones complementarias ha sido considerada problemática para la definición de aquellas como verdaderos instrumentos normativos independientes, sobre todo en términos de visibilidad e impacto.<sup>70</sup>

La segunda particularidad de las funciones tiene que ver con la *interpretación*. Generalmente se postula que las recomendaciones, como forma de *soft law* carecen de efectos vinculantes. Sin embargo, esta noción merece ser moderada y entendida en el contexto de la relación entre el orden jurídico internacional y los ordenamientos nacionales de los Estados que hacen parte de la Organización. Así, afirmar que las Recomendaciones Internacionales del Trabajo no son vinculantes para la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el ejercicio de la función valorativa de las normas dentro del procedimiento regular de supervisión, o para la Corte Internacional de Justicia en el proceso de interpretación de las normas internacionales del trabajo, resulta cuando menos discutible debido a la riqueza y a su aptitud para determinar o inferir la voluntad de los sujetos creadores de las normas internacionales del trabajo.

Finalmente se debe resaltar que existe una dificultad metodológica para medir el impacto de esas normas en los ordenamientos nacionales. Como señala MAUPAIN<sup>71</sup> los informes que rinden los Estados conforme al artículo 19, o aquellos estudios específicos como aquel que la Organización adelantó en 1973 con respecto a la

---

<sup>68</sup> POLITAKIS, P.G., & MARKOV K. "Les recommandations internationales du travail : instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif?", en POLITAKIS, G. (Coord). *Les norms internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, p 507 y 512

<sup>69</sup> En los últimos 13 años se han adoptado tres recomendaciones autónomas, así: R 198 (2006) sobre la relación de trabajo, R 200 (2010) sobre el VIH y el sida, la R 204 (2015) sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> MAUPAIN, F. "International Labour Organization..." *Op. cit*

Recomendación 119, expresan en cierta medida la influencia que ejercen las Recomendaciones en la creación o evolución de los ordenamientos locales. Sin embargo, la dificultad para determinar esa relación está determinada por el hecho de que no todas las recomendaciones son objeto de seguimiento<sup>72</sup>. Lo anterior se traduce en una dificultad estructural para determinar si los cambios legislativos nacionales se producen como consecuencia de la adopción de éstos, o por cualquier otra razón. Algunos indicios como la similitud entre los enunciados normativos incluidos en las normas internacionales y las nacionales, o la adopción de umbrales cuantitativos similares a los planteados por las Recomendaciones son útiles para llegar a esa conclusión<sup>73</sup>.

En todo caso, se trata de instrumentos que pretenden influenciar el comportamiento de los Estados, cuyo impacto es difícilmente medible debido a la ausencia de una metodología suficientemente desarrollada. Tienen un potencial importante digno de explorar, el cual ha sido obstaculizado como consecuencia de la adopción conjunta con convenios<sup>74</sup>.

En resumen existen diversos rasgos que definen las recomendaciones como instrumentos normativos: una naturaleza jurídica atípica que surge de la combinación de la noción de *soft law* y la de supervisión y control de la OIT (i); la aptitud exclusiva para regular ciertos *estándares laborales en el orden* internacional (ii); la asignación de un rol secundario dentro de la estructura normativa de la OIT por efectos de ciertas prácticas institucionales que vinculan necesariamente a estos instrumentos con los Convenios (iii); la no vinculatoriedad como un atributo que se produce en el contexto de la relación entre el orden jurídico internacional y los órdenes nacionales de los estados que participan en la organización (iv); la eventual vinculatoriedad –al menos discursivamente, de su contenido por parte de los organismos que ejercen funciones relacionadas con la interpretación de las normas internacionales del trabajo (v); y la ausencia de un diseño metodológico estructural que permita identificar el impacto que

---

<sup>72</sup> Constitución de la OIT, artículo 19, numeral 6), literal d

<sup>73</sup> MAUPAIN, F. "International Labour Organization..." *Op. cit* p. 381

<sup>74</sup> POLITAKIS, P.G., & MARKOV K. "Les recommandations internationales (...)" *Op. cit.*

ejercen dichos instrumentos en la conformación del orden jurídico nacional (vi).

### 3. Tripartismo

Mediante este modelo se habilitó, por primera vez en la historia del ordenamiento jurídico internacional, la intervención de actores no estatales (trabajadores y empleadores), dentro del proceso de creación de las normas que conforman el orden jurídico internacional. Así, el tripartismo constituye “la innovación más valiosa y audaz de la Conferencia de Paz al fundar la OIT”, tal como lo reconoció su director David Morse en el discurso pronunciado con ocasión del otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a la Organización en el año 1969<sup>75</sup>

Diferentes estudios defienden el modelo tripartito a partir de los efectos que éste produce en términos de estabilidad económica y de progreso<sup>76</sup>. Sin embargo, la justificación histórica descansa en razones esencialmente políticas<sup>77</sup>. La agitación general de la clase obrera durante el periodo posterior a la primera guerra mundial y la amenaza que ésta generó para la paz universal<sup>78</sup> llevó a los representantes nacionales a incluir en el Tratado de Versalles un capítulo dedicado a la regulación internacional del trabajo a través de una Organización especializada. El Acuerdo reconoció a los trabajadores el derecho a participar en los procesos de creación de esas normas, así como en los principales órganos y procedimientos creados alrededor de esas normas. Así mismo y con el fin de ejercer un rol similar a partir del conocimiento especializado en el funcionamiento de las relaciones industriales y de la necesidad de contrarrestar las reivindicaciones de la clase obrera el Tratado garantizó también la representación patronal.

---

<sup>75</sup>INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, Nobel Lecture, December 11, 1969 (<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/labour/lecture/>)

<sup>76</sup> SIMPSON, W. “The ILO and tripartism: some reflections”. *Monthly Labor Review*, 117 (9), Special issue, 1994, pp.. 40-45

<sup>77</sup> En la sesión 131 del Consejo Directivo celebrada en 1956, el “Comité Mc Nair” advirtió sobre la ausencia de documentación oficial de la Organización Internacional del Trabajo que explicase los principios subyacentes al tripartismo (BEGUIN, B. ILO and the tripartite system. *International conciliation*, 523, 1959, p 408). Sin embargo, en ese mismo documento, así como en otros estudios doctrinales se alude “the strong desire on the part of Labour in many countries that its voice should be heard in international discussions upon industrial conditions”

<sup>78</sup> VAN DER LINDEN, M. “*Historia Transnacional...*” *op. cit.*

Así se creó un foro global tripartita en el que se discuten aquellas cuestiones técnicas y legales relativas al trabajo. Como principales obligados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción de Tratados Internacionales, los Gobiernos adquieren un carácter preminente que se expresa en la participación mayoritaria en los algunos de los órganos de mayor importancia de la Organización.

De acuerdo a su documento constitucional, la Organización Internacional del Trabajo, se encuentra integrada por tres cuerpos permanentes: La Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración, y la Oficina Internacional del Trabajo<sup>79</sup>. Cada uno de estos órganos, se encuentra esencialmente limitado por la participación de todos los actores (pensar una frase sobre el tripartismo).

La Conferencia Internacional del Trabajo es el órgano de mayor importancia en toda la estructura institucional, en el cual tienen lugar la discusión y decisión de las cuestiones sociales y laborales fundamentales de las que se ocupa la Organización. Allí, cada Estado es representado por cuatro miembros, de los cuales dos corresponden a cada Gobierno, uno a los trabajadores y otro a los empleadores<sup>80</sup>. La regulación también garantiza la intervención de otros sujetos dentro de los que se destacan los Consejeros Técnicos que asisten a los delegados y cuyo número se encuentra determinado por la cantidad de asuntos que conforman el orden del día de cada sesión<sup>81</sup>, y un número de sujetos que representan aquellos actores internacionales no gubernamentales que desarrollan actividades de interés para la Organización<sup>82</sup>, y quienes ostentan un carácter eminentemente

---

<sup>79</sup> Constitución de la OIT. Artículo 2°

<sup>80</sup> De acuerdo al núm. 5°, artículo 3° *Ibíd.*, tanto, los delegados de trabajadores y empleadores, como los consejeros técnicos, deber ser elegidos de acuerdo a las “*organizaciones más representativas*” existentes al interior de cada Estado. La definición del concepto es problemática debido a su indeterminación semántica. (Ver PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE (31 de julio de 1922) advisory opinion n°1).

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> Así se garantiza la comparecencia de cuatro de las principales organizaciones sindicales internacionales [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Manual de Educación Obrera* (4ª ed.), Ginebra, 1998, p 11], de las Organizaciones

consultivo que les impide participar directamente en la toma de decisiones.

Dentro de las funciones más representativas de la Conferencia se encuentra la creación de normas internacionales del trabajo en forma de Convenios o Recomendaciones<sup>83</sup>, la derogación de aquellas que se consideran obsoletas<sup>84</sup>, o la modificación de la Constitución de la Organización<sup>85</sup>. Desde el punto de vista del “*enforcement*”, la Conferencia toma las decisiones más relevantes en materia de seguimiento y control a los Estados, y la imposición de medidas derivadas del no seguimiento de las recomendaciones o pautas dadas por la Comisión de Encuesta o por la Corte internacional de Justicia en materia de protección de Derechos Laborales<sup>86</sup>.

La ejecución de las funciones descritas constituye una tarea compleja desarrollada por todos los participantes organizados a través de diferentes Comités y Comisiones que la misma normativa de la Conferencia establece. Aunque en algunos casos el tripartismo opera

---

Internacionales que ejecuten tareas relacionadas con el objeto de la OIT (artículo 12 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo), de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales con las que la OIT mantenga un vínculo, o con aquellas que demanden su asistencia mediante petición dirigida al Consejo de Administración (*Ibid.*, artículo 2º, num. 3º, literal j) y 4º), y de los movimientos de liberación reconocidos por la Organización de la Unidad Africana o por la Liga de Estados Árabes que hayan sido invitados por la Conferencia o por el Consejo de Administración a hacerse representar en la Conferencia (*Ibid.*, artículo 2º, num. 3º, lit. k)

<sup>83</sup> Constitución de la OIT, artículo 19

<sup>84</sup> *Ibid.*, artículo 20.

<sup>85</sup> *Ibid.*, artículo 36. No obstante se debe precisar que en este punto además del Acuerdo tripartita se requiere la ratificación de cinco de los delegados gubernamentales representativos de los Estados más industrializados pertenecientes al Consejo de Administración.

<sup>86</sup> *Ibid.*, artículo 33

en diversas modalidades<sup>87</sup>, o simplemente no se exige<sup>88</sup>, es claro que las decisiones de mayor trascendencia se adoptan bajo este modelo deliberativo.

Por su parte, el Consejo de Administración surge como el órgano ejecutivo de la Organización. El diseño institucional, al igual que en el caso de la Conferencia Internacional del Trabajo, garantiza la participación conjunta de gobiernos y actores sociales. Así, de los cincuenta y seis miembros que lo componen, veintiocho representan a los Gobiernos<sup>89</sup>, y el excedente es repartido en idénticas proporciones entre trabajadores y empleadores<sup>90</sup>. Como órgano que se encarga de la ejecución, el Consejo ejerce funciones relativas al funcionamiento de la Organización<sup>91</sup>, de la Conferencia Internacional<sup>92</sup>, de la Oficina

---

<sup>87</sup> Por ejemplo, la *Comisión de Poderes* ha sido establecida para verificar la legalidad de los mandatos conferidos a los delegados nacionales y los Consejeros Técnicos. Dicho organismo está compuesto por un delegado de cada grupo (Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, artículo 5º). A su vez, el Comité de Redacción de la Conferencia, que se encarga de expresar en forma de Convenios y Recomendaciones las decisiones adoptadas al seno de la misma, se encuentra conformada “*por lo menos de tres miembros que no es necesario sean delegados o consejeros técnicos*” (*Ibid.*, artículo 6º);

<sup>88</sup> Así, la Comisión Gubernamental sobre cuestiones financieras, se integra exclusivamente por delegados gubernamentales (*Ibid.*, art. 7bis).

<sup>89</sup> De estos, diez deben ser nombrados de los miembros de mayor importancia industrial (Reglamento del Consejo de Administración (23 de marzo de 1920), sección 1, num. 1.2.1)

<sup>90</sup> “Constitución ...”, artículo 7º, num 1º

<sup>91</sup> Elección del Director General (*Ibid.*, artículo 8, num. 1), Lugar de reunión de la Conferencia (*Ibid.*, artículo 5), Orden del día de la Conferencia (*Ibid.*, artículo 14, num. 1º), Solicitud de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones (artículo 19), forma de las memorias presentadas (*Ibid.*, artículo 22), examen de las reclamaciones (*Ibid.*, artículos 24 y 25), presentación de quejas contra miembro (*Ibid.*, artículo 26, num. 4º), comunicación de las quejas al gobierno contra el cual se presentan (*Ibid.*, artículo 26, num. 2), nombramiento de una comisión de encuesta (*Ibid.*, artículo 26, num. 3º), recomendaciones a la Conferencia para garantizar la puesta en práctica de las conclusiones de las comisiones de encuesta (artículos 33 y 34), formulación y sumisión a la aprobación de la Conferencia de reglas para establecer un tribunal competente en materia de interpretación de los convenios (*Ibid.*, artículo 37, num. 2º), formulación de las reglas para las reuniones regionales (*Ibid.*, artículo 38).

<sup>92</sup> Decisiones relativas a la representación de organizaciones internacionales no gubernamentales ante la Conferencia (Reglamento de la COIT, artículo 2, num. 4º); Opinión sobre las proposiciones sometidas a la Conferencia que impliquen gastos (*Ibid.*, artículo 18); y reducción de los plazos para la preparación de las normas internacionales del trabajo (*Ibid.*, artículos 38, num. 3º; 39, num. 5º; y 39, num. 8º).

Internacional<sup>93</sup> y algunas de carácter financiero<sup>94</sup>.

Finalmente, la Oficina Internacional del Trabajo ejerce labores eminentemente operativas propias de la Secretaría de la Organización<sup>95</sup>

La deliberación entre todos los miembros de la Organización es *prima facie* condición necesaria para la creación o eliminación de todas aquellas normas que conforman el Régimen Jurídico Internacional<sup>96</sup> y para la imposición de medidas concretas dirigidas a remediar la inobservancia de aquellas que lo conforman. Precisamente, dicha pluralidad resulta determinante para explicar la relevancia de la Organización en el contexto del derecho internacional. Ello sin mencionar que, además, otros actores internacionales (*e.g.* Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales *inter alia*) cuentan con la posibilidad de participar, aunque con limitaciones, en dicho escenario deliberativo.

No obstante, el acuerdo entre todos los actores sociales involucrados no condiciona la creación de normas. La regla de mayoría que establece la Constitución en los supuestos que se estudian (2/3)<sup>97</sup> permite, cuando menos fácticamente, la posibilidad de que ciertas normas sean creadas, sin el consentimiento de alguno de los grupos sociales que participan en el dialogo, sean trabajadores o empleadores. No obstante, como se observa, el consentimiento favorable de los delegados gubernamentales, en cualquier supuesto de creación de normas internacionales del trabajo, es ineludible.

---

<sup>93</sup> Ver funciones relativas a la inscripción de asuntos en el orden del día (*Ibíd.* sección 5)

<sup>94</sup> Ver *Ibíd.* nota introductoria, numeral 6º

<sup>95</sup> Constitución ..., artículo 10º

<sup>96</sup> No existe norma en la Constitución que imponga un número mínimo de asistentes a la Conferencia en relación con el número de miembros. Sin embargo, la omisión puede explicarse en términos de necesaria cooperación entra las partes.

<sup>97</sup> Constitución artículo 19, nums 2º y 9º; art. 36.



#### **4. Flexibilidad de las Normas Internacionales del Trabajo. Una cuestión de validez normativa**

Diferentes teóricos del Derecho Internacional del Trabajo han planteado la relación entre la idea de flexibilidad y otros conceptos<sup>98</sup>. Sin embargo, la noción parece ambigua en cuanto no distingue entre dos tipos de normas que son relevantes e interactúan dentro del Régimen Internacional del Trabajo: las normas internacionales propiamente dichas, contenidas en Convenios y Recomendaciones adoptados en el seno de la OIT, y las normas nacionales que reproducen o integran aquellas dentro cada sistema nacional.

Dicha ambigüedad puede ser identificada a través de conceptos que provee la teoría del derecho. Así las nociones de *sistema jurídico* y de *validez normativa*<sup>99</sup> resultan útiles para identificar dos nociones de flexibilidad: la primera relacionada con la rigidez de los sistemas jurídicos nacionales en relación con el Régimen Internacional del Trabajo; y una segunda, característica del Régimen Internacional del Trabajo y referida a los “*incentivos*” o facilidades otorgadas a los Estados con el fin de persuadirlos a incorporar ciertas disposiciones en sus ordenamientos respectivos.

##### **4.1. Preliminares: Validez normativa y sistema jurídico**

La teoría del Derecho, en una versión positivista-analítica, ha desarrollado ampliamente el concepto de *validez* dentro de la teoría de los *sistemas normativo*. Precisamente allí se ha planteado el problema de la *pertenencia*, recepción, o incorporación de las normas a los sistemas jurídicos, y de la *aplicabilidad*, como nociones que denotan la validez. Así, una norma es válida, entre otros, en cuanto *pertenece* a un *sistema jurídico* específico durante un momento determinado y/o cuando es aplicable para la solución de una controversia determinada

---

<sup>98</sup> SERVAIS, J.M., “Flexibility and rigidity in international labour standards” *International labour law review*, 125 (2), 1986, p. 193

<sup>99</sup> Generalidades sobre la cuestión pueden ser consultadas en RAZ, J., *The concept of a legal system. An introduction to the theory of a Legal System*, Oxford, 1980; BULYGIN, E. “Time and Validity”, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, 1991, pp. 195-215; VILAJOSANA, J.M. “Dinámica de sistemas y persistencia de normas jurídicas”, *Doxa* 21 (I), 1998, pp. 49-64

por cuenta de las autoridades o sujetos que tienen asignada la función de aplicar el derecho<sup>100</sup>

Al margen de las discusiones teóricas existentes dentro de este modelo<sup>101</sup>, se quieren extraer y resaltar dos cuestiones fundamentales: i) la posibilidad de analizar el derecho como sistema en diversos niveles determinados por el ámbito de *aplicabilidad* de las normas jurídicas (orden internacional, orden estatal, y orden jurídico o sistema jurídico); y se insiste, la pertenencia y la aplicabilidad como acepciones que denotan la validez.

El aparato conceptual referenciado permite identificar ciertas cuestiones fundamentales.

De un lado, es posible hablar de *pertenencia* de las normas internacionales del trabajo al orden jurídico internacional, y en otro nivel, se puede hablar de la pertenencia de esas normas al orden jurídico de cada uno de los Estados que integran la Organización.

En el primer caso, el Régimen Jurídico Internacional del Trabajo, la pertenencia deviene, en términos de legalidad, del acuerdo entre Estados celebrado en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo y su subsecuente expresión a través de un Convenio Internacional. Por su parte, la exclusión se produce por la derogación adoptada por la misma Conferencia, cuando se considera que la norma ha perdido su objeto, o que ya no representa una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> BULYGIN, E., “Algunas consideraciones sobre los sistemas jurídicos”, *Doxa* 9, 1991, pp. 257-279

<sup>101</sup> Ver CARACCILO, R. *El sistema jurídico: problemas actuales* Madrid, 1988; BULYGIN, E., “Algunas consideraciones sobre los sistemas jurídicos”, *Doxa* 9, 1991, pp. 257-279; BULYGIN, E., “Time and Validity”, en *Análisis lógico y derecho*, Madrid, 1991, pp. 195-215; MORESSO, J.J. Y NAVARRO, P., “The reception of norms, and open legal systems”, en S. PAULSON y B. LITSCHESKY (eds.), *Normativity and Norms: Critical perspectives on Kelsenian Themes*, Oxford, 1999; MORESSO, J.J. Y NAVARRO, P., “Applicability and effectiveness of legal Norms”, en *Law and Philosophy*, 16, 2005, pp. 201-219.

<sup>102</sup> Constitución de la Organización, artículo 19, num. 9º. Conforme con la reforma constitucional que habilita, desde el 8 de octubre de 2015, la derogación de convenios por parte de la Conferencia Internacional, previa recomendación del Consejo de Administración, se han adelantado iniciativas para la derogación

Con relación al segundo nivel, la Constitución de la OIT impone a los Estados la obligación de someter los Convenios ante la autoridad nacional competente a efectos de su adopción, bien mediante la expedición de la Ley, o a través del mecanismo respectivo<sup>103</sup>. El acto institucional de incorporación de un Convenio equivale a su *ratificación formal*<sup>104</sup>, y de éste se deriva principalmente la obligación de cumplimiento, y la sujeción a los sistemas regulares de seguimiento y control. Por su parte, la no ratificación genera únicamente la obligación de rendir informes al director de la Organización conforme al mandato constitucional<sup>105</sup>. Así, la pertenencia de las normas internacionales del Trabajo a los ordenamientos nacionales, está condicionada a su ratificación (incorporación)

Así, y dado que en los términos de la Constitución los Estados se obligan al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Convenios solo cuando éstos son incorporados por la autoridad respectiva, es dable afirmar que, en el ámbito específico del Régimen Internacional del Trabajo, la pertenencia de las normas internacionales del trabajo a los ordenamientos nacionales es condición necesaria de su aplicabilidad. No obstante, esta afirmación merece ser moderada en relación con los Derechos fundamentales del Trabajo, cuya aplicabilidad no se deriva de la pertenencia de los convenios, sino de la membresía a la Organización.

Ahora, la idea de validez se encuentra asociada a cualquiera de sus dimensiones según lo expuesto en forma precedente, bien como *pertenencia*, referida a la incorporación de aquellas dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados que participan de la Organización, o como aplicabilidad, relacionada con la producción de efectos concretos en ese ámbito específico.

---

“masiva” de convenios obsoletos (A. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe VII (2). Derogación de cuatro convenios internacionales del trabajo y retiro de otros dos convenios. Ginebra, 2017)

<sup>103</sup> Constitución ... Artículo 19, numeral 5º, literal b)

<sup>104</sup> *Ibíd.*, literal d)

<sup>105</sup> *Ibíd.* literal e)

#### **4.2. Flexibilidad de las normas jurídicas nacionales que regulan la recepción de las normas internacionales del trabajo**

Se ha dicho que una norma internacional pertenece a un respectivo orden estatal específico como consecuencia de la incorporación conforme a los términos definidos en la respectiva Constitución, particularmente por la forma en que ésta regula la relación entre cada orden estatal y el ordenamiento internacional. Los estudios clásicos de Derecho Internacional han capturado esta relación bajo las nociones de *dualismo* y *monismo*.

En primer lugar, el dualismo postula la inexistencia de una relación entre orden jurídico internacional y nacional debido a la existencia de diferencias ostensibles en cuanto a fuentes, relaciones que se regulan, y contenido sustancial. Mientras que el Derecho internacional surge del acuerdo entre los Estados, regula dichas relaciones y encuentra sus fuentes principalmente en la costumbre y en los tratados internacionales; el Derecho interno surge de la costumbre y la ley local, regula las relaciones entre individuos, y es impuesto a los individuos mediante el ejercicio de autoridad<sup>106</sup>. De la diferenciación estricta entre niveles que plantea este modelo, las normas internacionales no pertenecen *prima facie* a los sistemas jurídicos nacionales, y por ello requieren, a efectos de su incorporación, su convalidación a través de un acto del legislativo distinto de la ratificación, que implica, además, la promulgación del Tratado en forma de Ley del Estado<sup>107</sup>

Por su parte, el monismo parte de una relación opuesta entre los dos niveles. Bajo este enfoque, los dos sistemas regulan las mismas relaciones “con la única diferencia que las consecuencias de dicha conducta en la esfera internacional se atribuyen al Estado”<sup>108</sup> Así, la aproximación monista sostiene que la fuente fundamental en ambos sistemas es la Ley, y que, en consecuencia, tanto el ordenamiento nacional como el internacional representan un mismo concepto de Derecho. A partir de esta conceptualización, los sistemas monistas

---

<sup>106</sup> OPPENHEIM, L. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Barcelona, 1961, p. 38

<sup>107</sup> BETTEN, L. *International Labour Law. Selected Issues*. Boston, 1993, p. 383

<sup>108</sup> OPPENHEIM, L. “Tratado (...)” op. cit. p. 39

puros no exigen ningún acto institucional específico para incorporar los tratados internacionales ratificados

Entre los extremos enunciados (monismo-dualismo) existen posturas intermedias. El caso español constituye un típico ejemplo. Allí, el artículo 96.1 del Código Civil exige, para la incorporación de los Tratados Internacionales en el orden interno, la publicación en el *Boletín Oficial de Estado*. Como lo señala FÉRNANDEZ PONS, no se trata de un sistema dualista puro, en cuanto no se requiere la promulgación del Tratado mediante Ley aprobatoria; ni tampoco monismo puro, pues la simple ratificación no es suficiente para que el tratado sea considerado parte del orden nacional<sup>109</sup>.

En primer lugar, en cada Estado parte de la Organización existen normas jurídicas que determinan la aplicabilidad de las normas internacionales del trabajo. Algunas son más flexibles, es el caso de aquellas que establecen la *recepción* sin ninguna condición adicional a la ratificación (monismo puro), mientras que otras son menos flexibles, en cuanto exigen un proceso institucional complejo en orden a obtener dicha incorporación (dualismo puro). En el medio existen diversas posturas. Así, la idea flexibilidad es una propiedad, que existe en mayor o menor medida en cada ordenamiento nacional, y a través de ésta se mide el grado de rigidez del procedimiento institucional de incorporación de las normas del Derecho internacional.

### **4.3.Flexibilidad de las Normas Internacionales del Trabajo**

La Constitución de la Organización<sup>110</sup>, y la Declaración de Filadelfia<sup>111</sup> imponen a la Conferencia Internacional del Trabajo la obligación de adoptar Convenios y Recomendaciones teniendo en cuenta los diversos niveles de desarrollo de los Estados a los cuales se encuentran dirigidos, con la finalidad subyacente de incorporación por el mayor número de países. Se trata entonces, de una propiedad o característica que se puede entender en términos de sinonimia, o equivalencia en términos de adaptabilidad. Esta es la noción de

---

<sup>109</sup> FERNÁNDEZ PONS, X. El Régimen jurídico internacional del trabajo y el ordenamiento jurídico español, en BONNET, J. & OLESTI, A. (Dirs). *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Barcelona, 2010, p. 107

<sup>110</sup> Artículo 19, num 3º

<sup>111</sup> Numeral V

flexibilidad a la que apunta mayoritariamente la doctrina, y para la cual, la OIT ha desarrollado específicamente un amplio catálogo de instrumentos.

En primer lugar, la Organización otorga excepcionalmente a los Estados la facultad de definir la forma más apropiada para cumplir aquellas obligaciones establecidas en los Convenios “*limitando los estándares contenidos en una Convención a principios Generales, y reservando las provisiones más precisas y detalladas a Recomendaciones suplementarias, cuyos estándares no son obligatorios para los Estados*”<sup>112</sup>.

Otra forma de flexibilidad son *las cláusulas de equivalencia*. En estos casos la Organización fija un umbral mínimo de protección <sup>113</sup> y corresponde a los Estados definir la forma o mecanismos de amparo específico. En esencia, se faculta a los Estados para “desviarse de una norma determinada siempre que se otorgue una protección total comparable”<sup>114</sup>.

En tercer lugar, la Organización ha previsto la *incorporación progresiva* de los Convenios Internacionales del Trabajo. Anteriormente se ha dicho que la incorporación se produce mediante la ratificación del Convenio por parte de la autoridad nacional respectiva, según la forma en que se encuentre regulada la relación entre el régimen nacional y el internacional. Pues bien, en aquellos casos en los que se exige la ratificación por parte de la autoridad nacional competente, la Organización establece la posibilidad de que el Convenio sea aceptado en diferentes etapas. Así, la protección se

---

<sup>112</sup> SERVAIS, J.M., “Flexibility and rigidity ...”, op. cit, p. 198

<sup>113</sup> Ver, en particular, Convenios 17 sobre la indemnización por accidentes de trabajo , artículo 3; Convenio 24, artículo 2, 3); Convenio 25, artículo 2, 3); Convenio 54, artículo 2, 4), b); Convenio 72, artículo 3, 7); Convenio 92, artículo 1, 5); Convenio 106, artículo 7, 2); Convenio 121, artículo 3, 1) y artículo 7, 2); Convenio 126, artículo 1, 7); Convenio 128, artículo 33, 1); 133, artículo 1, 6); Convenio 146, artículo 9; Convenio 147, artículo 2; Convenio 158, artículo 2, 4); Convenio 165, artículo 7; Convenio 185, artículo 6, 6).

<sup>114</sup> WISSKIRCHEN A. & HESS CH. *Actividades normativas y conexas de la Organización Internacional del Trabajo. Manual para empleadores*. Ginebra, 2002, p. 21

provee en forma gradual, desde la incorporación, y en la medida de desarrollo de cada unidad política<sup>115</sup>

Otro número importante de instrumentos de flexibilidad que ha desarrollado la OIT se pueden explicar en términos de *aplicabilidad*.

Hemos hecho referencia a ésta como al uso de una norma para resolver una controversia por parte de un sujeto que tiene asignada la función de adjudicación. Dentro de ese concepto algunos teóricos han postulado la noción de *esferas de validez*, a través de las cuales se plantea la restricción los efectos de las normas a ciertos casos específicos. Así, algunas normas que regulan un caso genérico, limitan la producción de sus efectos a algún tiempo, lugar, grupo de individuos, o acción genérica específicamente considerada<sup>116</sup>

Diversos Convenios promueven la ratificación a través de la restricción de la aplicabilidad, en cualquiera de sus dimensiones, bien sea la *personal, material, o temporal*.

En el primer caso la OIT, por declaración expresa en el texto del respectivo Convenio<sup>117</sup>, o por decisión de cada Estados debido a la existencia de una norma internacional que autoriza ese curso de acción<sup>118</sup>, limita la aplicación de un Convenio Internacional del trabajo a un grupo de individuos.

Respecto al ámbito material, la OIT permite a los Estados definir el objeto de protección de las normas internacionales del trabajo. El caso paradigmático de este modelo es el Convenio 102 relativo a la

---

<sup>115</sup> El artículo 10, párrafo 1, del Convenio 156 que sólo autoriza a aplicar las disposiciones “por etapas”, “habida cuenta de las condiciones nacionales” de un Estado. Véase también el Convenio núm. 161, artículo 3, 1).

<sup>116</sup> MORESSO, J.J. Y NAVARRO, P., “Moroso and efectivosos ...” *Op. cit.*, p. 206

<sup>117</sup> Los Convenios 128 (artículo 38) y 130 (artículo. 3) permiten excluir a ciertos trabajadores por decisión de la OIT. El convenio 110 y su respectivo Protocolo, así como el Convenio 24 excluyen de su aplicación a la gente de mar y pescadores

<sup>118</sup> El Convenio 95 habilita a los Estados para que excluya determinadas personas, el Convenio 178 autoriza para que la autoridad nacional defina el alcance de la noción “*gente de mar*” destinataria del convenio, el 133 difiere decisión al estado respecto a lo que se considera navegación marítima y por ende a que casos aplica el convenio. Por su parte el Convenio 95 autoriza la exclusión de personas por decisión de cada Estado (artículo 2.2.), el 162 permite que se excluyan ciertas ramas o categorías de empresas

seguridad social. La ratificación impone a los adherentes la obligación de adoptar un nivel mínimo de protección dentro de ese contexto general. Sin embargo, corresponde a cada Estado determinar cuáles son las áreas específicas en las que decide otorgar el amparo a su población para cumplir con el Convenio<sup>119</sup>. Es decir, dentro de un ámbito de protección en materia de seguridad social, la Organización permite a los Estados adoptar restricciones con el fin de promover la aplicación por parte de un número mayor de miembros.

La práctica de la Organización muestra que estos instrumentos no son utilizados en forma aislada. Generalmente, los diversos mecanismos interactúan entre sí con el fin de alcanzar el propósito de universalidad.

Un ejemplo claro se encuentra en el artículo 2° del Convenio 18 adoptado el 20 de septiembre de 2013, mediante el cual se promueve la idea de trabajo decente entre los trabajadores domésticos. La redacción del texto permite a los Estados que lo ratifican: excluir de la aplicación de sus disposiciones a ciertos grupos de trabajadores domésticos bajo determinadas condiciones (restricción de la aplicabilidad *supra*); exonerar a ciertos Estados de aplicar el Convenio cuando se garantice cierto nivel de protección equivalente sin importar si el amparo se provee a cabo a través de otros instrumentos (cláusula de equivalencia *supra*), y finalmente una ampliación del carácter de la protección al imponer la obligación de reportar sobre aquellas acciones adelantadas con el fin de extender los efectos del Convenio (cláusula de intensificación *supra*)

A manera de conclusión, la “*flexibilidad*” es una propiedad que se predica respecto de diferentes normas relevantes para el orden

---

<sup>119</sup> Otros ejemplos se pueden observar en: Convenio 62 (artículo 2°); 81, artículo 25, 1); 109, artículo 5; 110, artículo 3; 168, artículo 4. Los Estados puede ratificar solo una parte de sus Convenio o de los anexos, 43, artículo 16, permite la aceptación de una de las dos partes que contienen disposiciones de fondo relativas, respectivamente, a las migraciones en condiciones abusivas y a la igualdad de oportunidades y de trato; el Convenio. 148, artículo 2, permite la aceptación separada de los tres riesgos previstos: aire, ruido y vibraciones; el Convenio 160, artículo 16, permite que los Estados elijan en qué campos aceptan obligaciones específicas relativas a la compilación de estadísticas; y, por último, el Convenio 173, artículo 3, permite su ratificación a condición de que se acepten las obligaciones ya sea de la parte II, sobre la protección de los créditos laborales por medio de un privilegio, o las de la parte III, en la que se prevé la protección de los créditos laborales por una institución de garantía, o bien ambas opciones. Ver Convenio 147 y Protocolo 147.



internacional del trabajo: por una parte, las normas nacionales que habilitan la incorporación de las normas internacionales del trabajo (i), y por otra, las mismas normas internacionales del trabajo (ii).

En el primer caso, la flexibilidad se refiere al grado de rigidez del procedimiento institucional de recepción, y se explica a través de las nociones de *dualismo* y *monismo*. En ese contexto, y conforme a los términos de la Constitución, la pertenencia de las normas internacionales del Trabajo a los ordenamientos nacionales es condición necesaria de su aplicabilidad.

Por otra parte, y en cuanto al Régimen Internacional del Trabajo, la flexibilidad también se explica en términos de validez. En este contexto, una norma es flexible en cuanto establece condiciones especiales que facilitan su incorporación a los ordenamientos estatales. Los mecanismos desarrollados a este fin son diversos, y conforman un amplio catálogo que incluye: la regulación de aspectos generales a través Convenios y de especificidades a través de Recomendaciones (i); la posibilidad que tiene cada Estado para decidir un nivel mínimo de protección entre un ámbito más amplio a través de *cláusulas de equivalencia* (ii); la posibilidad de aplicar progresivamente los Convenios en virtud de *cláusulas de intensificación* (iii); la autonomía que tiene cada Estado para restringir el ámbito de aplicabilidad personal o material de las normas internacionales, bien por decisión de la OIT o de cada Estado en ejercicio de una facultad otorgada por la respectiva norma (iv).

Los mecanismos descritos suelen interactuar en forma simultánea en diferentes instrumentos con el fin de lograr el propósito de universalidad.

## **5. Eficacia de los instrumentos normativos: El Sistema de Supervisión**

La Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado un modelo de supervisión de aquellas obligaciones que son exigibles a los Estados en materia de protección laboral por el vínculo de pertenencia que los une a ésta, o por la ratificación de instrumentos normativos específicos. Se trata de un sistema paradigmático que apela predominantemente a la disuasión moral y al dialogo entre los actores

involucrados como medios principales para lograr el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas internacionales del trabajo

La supervisión versa, en primera medida, sobre las gestiones adelantadas por los Gobiernos para obtener la respectiva decisión institucional a través de la cual se incorporan los Convenios a cada orden interno, y posteriormente sobre la aplicación de éstos, es decir, sobre la ejecución de medidas concretas en orden a garantizar la ejecución de los parámetros definidas en éstas. El sistema ejerce funciones de monitoreo respecto a la conformidad de la Ley nacional y del cumplimiento efectivo (i); y de la coherencia entre las normas nacionales, la práctica, y las normas que conforman el ordenamiento internacional(ii)<sup>120</sup>. Así, existen infracciones de *iure* al orden internacional del trabajo - en el primer caso-; y luego aquellas *de facto*<sup>121</sup>

Dicha actividad genera la puesta en marcha de una estructura institucional compleja que define la esencia del sistema y dentro de la cual se plantean importantes desafíos.

Diversos autores coinciden en que el sistema, desde el punto de vista de la Constitución, se estructura a partir de un binomio constituido por el *control regular* que se inicia a partir de los reportes entregados por los Estados por mandato constitucional y en el que a continuación intervienen ciertos organismos, y aquel que se ejerce en un contexto *adversarial* como consecuencia del uso de los mecanismos de reclamación y queja<sup>122</sup>. Aun cuando tal disyunción aparece discutible

---

<sup>120</sup> Las funciones del sistema son planteadas por MAUPAIN como fundamento de su propuesta de la redistribución de roles de las instituciones que participan del sistema de supervisión. Al margen de la propuesta teórica, el presente trabajo asume que dichas funciones aportan elementos descriptivos importantes que ayudan a una mejor comprensión de las dinámicas de la Organización, y en ese sentido son utilizadas. (Ver MAUPAIN, F. The ILO Regular Supervisory system: A model in crisis? *International Organizations Law Review* ,10, 2013, pp. 148-151)

<sup>121</sup> LANGILLE, B. The curious incident of the ILO, Myanmar and forced Labour, en BLACKETT, A & TREBILCOCK, A. (Eds) *Research Handbook on transnational labour law*. Cheltenham, 2015, p. 509.

<sup>122</sup> VALTICOS, N. "Comparative Law and the International Labour Organization". *Comparative Labor Law*, 1977, pp. 273 -288; SAMSON, K. "The "Berufsverba" problem revisited –Views from Geneva and Strasbourg", en POLITAKIS, G. (Coord). *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en*

debido a la dificultad para identificar un fundamento específico<sup>123</sup>, lo cierto es que ésta da cuenta de la práctica de la Organización y de ciertas características distintivas entre uno y otro modelo.

No se puede olvidar que, además de los mecanismos descritos, existen otros, originados en fuentes diversas al mismo documento constitucional, y cuya inclusión es necesaria para efectos de una descripción completa del sistema<sup>124</sup>.

### **5.1. Control regular**

En esencia, el sistema de control se desarrolla en diferentes etapas que van desde la recopilación de la información relativa a la incorporación y aplicación de los Convenios Internacionales del Trabajo en cada Estado, seguida de la sistematización y análisis técnico e imparcial por parte de un organismo especializado, y finalmente su discusión en el seno de los órganos políticos que para el efecto han definido las normas de la Organización.

El punto de partida del sistema son las *memorias*, informes escritos exigibles a los Estados por mandato constitucional<sup>125</sup>, elaborados en un escenario de discusión tripartito<sup>126</sup>, relativos a la sumisión de los convenios adoptados a la autoridad nacional competente<sup>127</sup>, al estado de la legislación y practica respecto a los asuntos regulados en

---

*l'honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, pp. 21-47 ; SERVAIS, J.M., *International Labour Law*. Kluwer Law International, 2014

<sup>123</sup> MAUPAIN, F. "The ILO Regular Supervisory...", *op. cit.*, p. 119.

<sup>124</sup> BONET denomina estos procedimientos "no constitucionales", y les atribuye un carácter "complementario" dentro de la estructura institucional como consecuencia de su aptitud para solventar "las insuficiencias detectadas en la práctica desarrollada a partir de los procedimientos constitucionales". Dentro de dichos procedimientos incluye la "encuesta" y los estudios especiales, además de los de estudios especiales sobre discriminación, u otros de reconocida importancia para la Organización, como el de libertad sindical (BONET PÉREZ, J., *Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT de 199*, Bilbao, 1999, pp. 62-63)

<sup>125</sup> "Constitución ..." Artículo 22

<sup>126</sup> La Constitución impone a los Estados miembros la obligación de informar a las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores el contenido de las memorias enviadas al Director General de la Organización. (artículo 23, num. 2º). En similar orientación, el Convenio 144 obliga a sus suscriptores la realización de consultas con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores (artículo 2, num. 1º)

<sup>127</sup> Constitución..., artículo 19, numeral 5º, literal b)

convenios no ratificados<sup>128</sup>, a las medidas adelantadas para poner en ejecución los Convenios ratificados<sup>129</sup>, y al efecto dado a estas normas en territorios no metropolitanos<sup>130</sup>. Quedan por fuera de esta obligación los convenios declarados obsoletos<sup>131</sup>, o aquellos respecto de los que el Consejo de Administración hubiese dispensado a los miembros del deber de reportar<sup>132</sup>.

Debido a la densidad en el número de reportes, causada por la cantidad de Estados y por el volumen de Convenios ratificados, se han desarrollado mecanismos que facilitan el funcionamiento del sistema. Entre otros, la Organización ha modificado en varias ocasiones la periodicidad en la presentación de los informes<sup>133</sup>, y además ha adoptado un enfoque que permite la focalización en problemas de mayor envergadura, con el fin de promover, en últimas, la discusión final de éstos entre todos los actores involucrados<sup>134</sup>. Así, existen memorias *detalladas y simplificadas*, distinción que se efectúa a partir del objeto de supervisión<sup>135</sup>, y que resulta relevante de cara al contenido de los reportes<sup>136</sup>, y a la periodicidad en su presentación.

---

<sup>128</sup>*Ibíd.* Artículo 19, numeral 5°, literal e)

<sup>129</sup>*Ibíd.*, Artículo 22.

<sup>130</sup>*Ibíd.*, Artículo 35.

<sup>131</sup>*Ibíd.*, Artículo 19, numeral 9°

<sup>132</sup> Ver OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO. Manual sobre procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo. Ginebra, 2012

<sup>133</sup> Ver OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. OFICINA DEL CONSEJERO JURÍDICO. Manual de Redacción de los instrumentos de la OIT, Ginebra, 2006 (<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/>)

<sup>134</sup> LANDY, E. Shaping a dynamic ILO system of regular supervision: The Valticos years. In G. POLITAKIS (Coord.) *Les norms internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Geneva, 2004, p. 14

<sup>135</sup> Así, las *memorias detalladas* se rinden durante el año siguiente a la entrada en vigor de un Convenio, en los casos con cierta relevancia que generan la solicitud específica de este tipo de informe, o cuando se presentan cambios sustanciales que afectan la aplicación de las normas internacionales incorporadas. Por su parte, a través de las memorias simplificadas se monitorea regularmente la aplicabilidad de los Convenios fundamentales, de gobernanza, o de aquellos que fijan de estándares laborales internacionales (OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO. “Manual sobre procedimientos...” *Op. cit.*, p 23)

<sup>136</sup> Sobre las diferencias en el contenido ver *ibíd.* pp. 26-27)

El sistema dirige una parte importante de su atención a esta fase del procedimiento, pues la estructura institucional depende de ella. Así, la omisión estatal en cumplir esta obligación ha sido considerada un obstáculo para el adecuado funcionamiento del sistema, y en cuanto tal, la Organización ejerce esfuerzos ingentes hacia el cumplimiento de esa obligación.

En razón a ello, surge la noción de *incumplimiento grave*, referida a aquellos supuestos facticos en los que la omisión en entregar reportes adquiere relevancia jurídica internacional<sup>137</sup>

Como reacción al incumplimiento, la práctica institucional de la Organización ha desarrollado la noción de “*caso automático*”, que refiere el control ejercido sobre los Estados por dos organismos diferentes: la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones – CEACR, y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia – CAS.

Estas comisiones definen las etapas subsiguientes del procedimiento.

En primer lugar, la CEACR es un organismo independiente compuesto por veinte juristas eminentes que representan Estados miembros de la Organización, que ejerce funciones por delegación del Consejo de Administración. Además de controlar la sumisión de los reportes por parte de los Estados obligados<sup>138</sup>, se encarga de sistematizar la información contenida en éstos<sup>139</sup>, remitir *observaciones* o solicitudes

---

<sup>137</sup> Así, dicho incumplimiento se predica en los casos de: omisión en la presentación de primera memoria (detallada), el incumplimiento durante dos o más años del envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados (Constitución... artículo 22 OIT), el incumplimiento en el envío de informaciones solicitadas por el CEACR, el incumplimiento de la obligación de someter los convenios ratificados por la Conferencia (*Ibid.* artículo 19, numeral 5°, literal e) en al menos 7 reuniones, y el incumplimiento del envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años (*Ibid.* artículo 19, numeral 5°, literal e), f) la omisión de indicar, durante los últimos tres años, las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores a las que se han comunicado copias de las memorias

<sup>138</sup> Para este preciso efecto, la CEACR efectúa *observaciones y solicitudes directas* a los gobiernos involucrado, con el fin de disuadirlos al cumplimiento de esta obligación –lo cual es registrado en el informe anual emitido por este organismo.

<sup>139</sup> “La CEACR ha sido creada, dentro de estos parámetros, con el objetivo de optimizar la información obtenida de las memorias presentadas por los Estados

*directas* a los países sujetos a la supervisión en los casos de inobservancia de las referidas materias, y describir la situación de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios.

Como esta Comisión determina si la legislación o práctica de los Estados se aviene a las exigencias de las normas internacionales del trabajo, labor que supone la elección entre una variedad de significados que se pueden atribuir a los enunciados normativos incluidos en los Convenios de acuerdo a ciertos criterios institucionales, se discute el carácter interpretativo de sus funciones<sup>140</sup>. Aun cuando el Consejo de Administración definió que el objeto de la CEACR es el análisis técnico, no jurisdiccional, de las situaciones reportadas<sup>141</sup>, conclusiones como aquellas que se han alcanzado respecto al Derecho de huelga en el marco del Convenio 87 han generado controversia<sup>142</sup>. Interpretativa o no, lo cierto es que la CEACR ejerce, cuando menos, una función valorativa relevante.

La etapa posterior del control regular se surte ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia – CAN, organismo cuya actividad se encuentra regulada por el Reglamento de la Conferencia<sup>143</sup>, y que, a diferencia de la CEACR, analiza, desde una perspectiva política los asuntos sometidos a su conocimiento.

La función de la CAN se concreta en la presentación de un informe a la CIT que aborda, la situación general de cumplimiento de las

---

respecto a los Convenios de la OIT que hubiesen ratificado, así como para proporcionar “such additional data as may be found desirable to supplement that already available and of reporting thereon to the director who will annex this report to his summary of the annual reports presented to the Conference” [BONET, J. “El sistema de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Interpretación de los Convenios de la OIT: Aproximación Jurídica a una crisis institucional” *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (26), 2013, p. 15]

<sup>140</sup> Para una explicación detallada en torno a la naturaleza interpretativa de las funciones de la CEACR (ver: BONET, J. “El sistema de control...” *op. cit.*, p 12 y ss.)

<sup>141</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. First Record, anexo V, Ginebra, 1926, p 395, en WISSKIRCHEN A. “El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias”. *Revista Internacional del trabajo*, vol. 124, 2005, p. 297

<sup>142</sup> Ver BONET, J. “El sistema de control...” *op. cit.*; y MAUPAIN, F. “The ILO Regular Supervisory...” *op. cit.*

<sup>143</sup> Constitución..., artículo 7º

obligaciones contenidas en los Convenios, y en específico la situación particular en ciertos Estados.

La primera parte del trabajo de la comisión se denomina *estudio general*. A través de éste se analiza el impacto de los convenios y recomendaciones, los problemas aducidos por los Gobiernos y se identifican los medios para superar tales dificultades tomando como referencia la Declaración de justicia social para una globalización equitativa.

La segunda parte se desarrolla, desde la práctica de la Organización, bajo la noción de *caso individual*. Se trata de una selección de situaciones nacionales problemáticas (veinticinco, de entre todas aquellas sobre las cuales la CEACR efectúa comentarios), por acuerdo entre trabajadores y empleadores y a partir de la concurrencia de ciertos criterios. Su escogencia se basa en el balance entre la variedad de convenios y la necesidad de equilibrio geográfico de las controversias analizadas, y en forma más específica, a partir de ciertas características fácticas específicas de las situaciones alegadas de incumplimiento conforme a la información recaudada <sup>144</sup>.

La inclusión de un caso nacional en el informe de la CAN y la amenaza de exposición pública de las deficiencias detectadas en un orden nacional determinado, en el marco de la CIT, operan como un poderoso disuasor que incentiva la corrección de las situaciones identificadas por ambas Comisiones.

---

<sup>144</sup> Al efecto, la Comisión valora : “ la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos, en particular la inclusión en dichos comentarios de notas de pie de página; la calidad y el alcance de las respuestas proporcionadas por el gobierno o la ausencia de una respuesta de su parte; la gravedad y la persistencia de las faltas en la aplicación del Convenio; la urgencia de la situación considerada; los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; la naturaleza particular de la situación (si se trata de una cuestión no debatida hasta la fecha o si el caso presenta un enfoque interesante para la resolución de problemas de aplicación); las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus reuniones anteriores y, en particular, la existencia de un párrafo especial, y la probabilidad de que la discusión del caso tenga un efecto tangible” (OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*. Ginebra, 2011, pp. 20-21)

Así, la intervención de dichos organismos es considerados pilares fundamentales del sistema de control.

## 5.2.Procedimientos adversariales

Además de la supervisión a partir de la revisión de las Memorias, la Organización interviene frente a acusaciones de incumplimiento a los compromisos asumidos por los Estados, a partir de alegaciones o denuncias hechas por éstos o por los actores sociales.

Las nociones de procedimiento adversarial, más específicamente las de *reclamación y queja*, se encuentran desarrolladas por los artículos 24 y 26 de la Constitución. Diferencias conceptuales ostensibles pueden ser identificadas en uno y otro caso.

El procedimiento de *reclamación* se surte ante la OIT por parte de *organizaciones profesionales*<sup>145</sup> (de trabajadores o empleadores) conforme a las reglas que establece el reglamento aplicable, cuyas últimas modificaciones se efectuaron en el año 2004<sup>146</sup>. En esencia, y al igual que otros mecanismos del sistema, las reclamaciones buscan persuadir a los Estados a modificar aquellas conductas que se consideran contrarias a los Convenios, bajo la amenaza de exposición pública de las situaciones controvertidas<sup>147</sup> o de la exigibilidad a través de mecanismos más severos<sup>148</sup>. Estas son las consecuencias últimas que se derivan de la falta de respuesta gubernamental o de respuestas insatisfactorias frente a alegaciones de incumplimiento.

Por su parte, el artículo 26 contempla el mecanismo de *queja* para los Estados que consideran la existencia de una infracción a un Convenio Internacional del Trabajo por parte de otro Estado que, al igual que el denunciante, ha ratificado el Convenio acusado de incumplimiento. Este mecanismo ostenta características similares con respecto a la

---

<sup>145</sup> Respecto a ciertos a la delimitación conceptual de la noción, ver Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT (de 8 de abril de 1932), p. 12, ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/meetingdocument/wcm\\_041901.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/meetingdocument/wcm_041901.pdf))

<sup>146</sup> *Ibíd.*

<sup>147</sup> Constitución... artículo 25.

<sup>148</sup> Constitución... artículo 26 numeral 4º; “Reglamento relativo al procedimiento...”, *op. cit.*, artículo 10º.



*reclamación*. La distinción se deriva, entre otras variables, de la intervención de *comisiones de encuesta* –CdE, organismos que, conforme a las consideraciones expuestas en 1983, definen la ocurrencia los hechos materia de controversia, efectúan una evaluación en relación con el convenio involucrado, y en caso de constatar la infracción denunciada formulan recomendaciones con carácter correctivo<sup>149</sup>.

La existencia de ciertas reglas de procedimiento, que se pueden asimilar a las de un Tribunal en el marco de un procedimiento adversarial inquisitivo<sup>150</sup>, y la posibilidad de controvertir las sugerencias o recomendaciones que éstas formulan, ante la Corte Internacional de Justicia<sup>151</sup>, han llevado a considerar las CdE como organismos jurisdiccionales de primer grado (VALTICOS: 1987 p 858), a pesar de que el resultado último que se deriva de su intervención es el ejercicio de acciones estrictamente disuasorias.

De cualquier forma, el mecanismo permanece utilizado con una escasa frecuencia<sup>152</sup>

### **5.3.El último recurso: el artículo 33 de la Constitución.**

La Organización ha recurrido a las CdE en forma sido esporádica<sup>153</sup>, y *a fortiori*, a la imposición de medidas tendientes a obtener la ejecución de las medidas recomendadas por éstas o por la CIJ.

---

<sup>149</sup> Ver informe rendido en el caso relacionado con los trabajadores haitianos empleados en los ingenios de la República Dominicana Oficina Internacional del Trabajo, 1983, p. 123, en VALTICOS, N. "Les Commissions d'enquête de l'organisation internationale du travail", *Revue Générale de Droit International Public*, 1987, p 857

<sup>150</sup> *Ibíd.* p 862

<sup>151</sup> Constitución..., artículo 29.

<sup>152</sup> A pesar de su inserción en la versión original de la Constitución de la OIT en 1919, transcurrieron cuatro décadas para que éstas fueran usadas por primera vez en 1960. En lo que va corrido del siglo XXI, el procedimiento tan solo ha sido utilizado dos ocasiones: en 2003 en contra del Gobierno de Bielorusia y más recientemente en 2010 contra el gobierno de Zimbawe, ambos por inobservancia de los Convenios 27 y 98. Ver <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50011:::NO::>

<sup>153</sup> Cerca del primer centenario de la Organización, solamente 13 comisiones de encuesta han sido establecidas en el marco del procedimiento de queja, en los casos de Portugal (1962), Liberia (1963), Grecia (1968), Chile (1975), Polonia (1982),

En casi 100 años de historia, el uso de esta facultad ha sido promovido en un solo caso<sup>154</sup>. En el marco de la 83ª reunión de la CIT celebrada en 1996, 25 delegados de trabajadores promovieron una queja en contra el Gobierno de Myanmar, antigua colonia británica del Sudeste Asiático, por la violación al Convenio 29 sobre trabajo forzado (ratificado por dicho Estado desde 1955), debido a la existencia de legislación incompatible con éste<sup>155</sup>, y por el recurso sistemático y continuo al uso de trabajo obligatorio, no remunerado y con características específicas de marginalidad y crueldad en diferentes sectores.

Previo al procedimiento de queja, el asunto fue objeto de discusión en diversos escenarios internacionales de la propia OIT<sup>156</sup> y de otros organismos especializados en la protección de Derechos Humanos<sup>157</sup>.

---

República Dominicana y Haití (1983), República Federal Alemana (1985), Nicaragua (1987), Rumania (1989), Myanmar (1996), Bielorusia (2003) y Zimbawe (2010) (Ver informes en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011\\_ARTICLE\\_NO:26](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50011::NO:50011:P50011_ARTICLE_NO:26))

<sup>154</sup> Los detalles del caso pueden ser consultados *in extenso* en HORSEY, R., *Ending Forced Labour in Myanmar. Engaging a pariah regime*. New York, 2011; y OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso”, Ginebra, 1996 ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2508280,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2508280,es:NO))

<sup>155</sup> Ley de ciudades (1907) y Ley de aldeas (1908). Ver *Ibíd.* numerales 239 y 240).

<sup>156</sup> Así, la CEACR tuvo ocasión de pronunciarse desde la década de los 60 en virtud de las funciones que ejerce dentro del sistema de la supervisión regular (*Ibíd.* numerales 121 a 129), y el Consejo de Administración a raíz de la reclamación promovida por la Conferencia Internacional de Organizaciones Sindicales Libres – CIOSL en 1993 en relación con el reclutamiento y maltrato de “cargadores” (*Ibíd.* Numeral 137, 152, OIT: 1996)

<sup>157</sup> Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU elaboró distintos informes (1992 – 1998) y Resoluciones (1993, 1994, 1997 y 1998) debido a la proliferación de expedientes sobre trabajo forzado y reclutamiento OIT: 1996 numeral 171 a 192). Igualmente se pronunciaron el Comité de Derechos el Niño (OIT: 1996, numeral 194), los Relatores Especiales sobre la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (OIT: 1996, numeral 195), los Relatores Especiales sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (OIT: 1996, numeral 197).

A pesar del esfuerzo continuo del aparato institucional internacional, los resultados fueron exigüos, y han sido calificados como un “diálogo de sordos”<sup>158</sup>

Basada principalmente en una amplia prueba testimonial recaudada en estados fronterizos, y en un vasto acervo documental, la Comisión encontró probadas las acusaciones que motivaron la queja<sup>159</sup> y en consecuencia recomendó al gobierno modificar las normas de la legislación interna que en el curso del procedimiento se encontraron contrarias al Convenio 29, garantizar la cesación en la imposición de trabajo forzoso por cuenta de las Fuerzas Militares mediante la adopción e implementación de leyes pertinentes a ese fin, y promover sanciones penales frente a las conductas contrarias<sup>160</sup>.

Como consecuencia de la falta de cooperación del Gobierno Myanmar en relación con las recomendaciones adoptadas por la CdE, la CIT decidió, en primera medida, prohibir la cooperación técnica y suspender a dicho Estado en la participación de las actividades organizadas por la OIT<sup>161</sup>. Posteriormente, ante la inobservancia continua, y como último recurso, la CIT dispuso la aplicación del artículo 33 de la COIT, que habilita la adopción de las “*medidas que se estimen convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones*” conforme a las recomendaciones que al efecto emita el Consejo de Administración.

El grado de vaguedad del enunciado normativo es problemático, y la tarea de trazar límites ha sido asignada a la CIT. En el presente caso, ésta recomendó, a los Estados de la Organización y a otras Organizaciones internacionales revisar sus relaciones con Myanmar, además de invitar al director de la ONU a inscribir el asunto en la

---

<sup>158</sup> MAUPAIN, F. Is the ILO Effective in upholding worker’s rights): Reflections on the Myanmar Experience, en ALSTON, P (Ed) *Labour Rights as Human Rights*, 2005, p. 96?

<sup>159</sup> Ver OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “*Informe de la Comisión de Encuesta...*”, *op. cit.* num. 468-514.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, numeral 539.

<sup>161</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar*, Ginebra, 1999.

reunión del ECOSOC celebrada en 2001. La adopción de medidas adicionales, con carácter concreto, fue deferida a los Estados<sup>162</sup>.

Pese a las dificultades implícitas de las medidas referenciadas debido a la ausencia de relaciones entre Myanmar y los demás Estados<sup>163</sup>, el uso del mecanismo generó cierto nivel de incertidumbre de las que se derivaron las iniciativas de cambio, expresadas en la cooperación del gobierno desde 1999, explícita con la aceptación de una delegación de la OIT en mayo de 2000<sup>164</sup>. A partir de entonces, surgieron una serie de eventos que permitieron la superación de la crisis en dicho Estado, y el cierre del caso.

El trazo de las generalidades de los mecanismos de supervisión y control resultan útiles para arribar a ciertas conclusiones con respecto al sistema en general

Las normas que regulan los procedimientos de la vigilancia se encuentran basados en la Constitución, pero dependen fuertemente de las decisiones administrativas de la Organización y de la práctica institucional. Solo en esos términos se explican las particularidades de instituciones centrales para el funcionamiento del mismo como el CEACR y la CAS, o del artículo 33.

Algunas diferencias estructurales se pueden identificar entre los diversos mecanismos de control. Así, en el caso de la supervisión regular y de los procedimientos adversariales, el artículo 33 plantea una disyunción de funciones en materia de seguimiento y control respecto a la observancia de las obligaciones contenidas en los Estándares Laborales Internacionales. Bajo este esquema, la instrucción e investigación de las conductas que se consideran

---

<sup>162</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar. Ginebra, 2000*, numeral 1º, literal b

<sup>163</sup> De acuerdo al reporte emitido por el Director General a la CIT, de los 175 Estados miembros de la Organización para esa fecha, solo 47 dieron respuesta a la Resolución adoptada en la 88ª reunión, señalando la ausencia de relación con dicho Estado, y por ende la imposibilidad de adoptar medidas tendientes a prevenir o impedir el uso de trabajo forzado (HORSEY, R. *Ending Forced Labour in Myanmar. Engaging a pariah regime*. New York, 2011, p. 61)

<sup>164</sup> Ver *Ibíd.*, Capítulo III)

contrarias a los Convenios, y la interpretación y aplicación de las normas que conforman Régimen Jurídico internacional del Trabajo se asigna a las CdE o la CIJ, mientras que la imposición de medidas concretas para obtener la ejecución de dichas medidas se asigna a la CIT, conforme a las recomendaciones que sobre el particular remita el CdA<sup>165</sup>.

No obstante, tanto en los sistemas regulares, como en los adversariales, existe una especie de *sinergia* entre el análisis objetivo llevado a cabo por expertos, y la discusión a través de órganos políticos de composición tripartita<sup>166</sup>. En el caso del sistema de supervisión regular se presenta como consecuencia de la necesaria interacción entre la CEACR y la CAS; en el caso de los mecanismos de control adversarial por cuenta de la intervención de las Comisiones de Encuesta o de la Corte Internacional de justicia y la posterior discusión y aprobación de sus decisiones en la CIT.

Todos los mecanismos del sistema dependen, en últimas, de la voluntad de los Estados, siendo la presión o la exposición pública de las situaciones investigadas el mayor disuasor, lo cual respalda las críticas que apuntan a la debilidad del sistema. No obstante, la *expectativa* que rodea la aplicación del artículo 33 continúa siendo un factor de consideración hacia el futuro.

## **II. LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES. EL CAMBIO DE PARADIGMA Y EL DEBATE TEÓRICO.**

En el año 1998 la OIT adoptó la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales*. Se trata de un instrumento de largo alcance que produjo el efecto de introducir modificaciones sustanciales sobre el enfoque que hasta entonces venía orientando la acción normativa de la Organización, de cara a obtener una renovación, sobre todo, ante la ocurrencia de diversos sucesos internacionales relevantes desde una perspectiva económica, social y política (*i.e.* el fin de la guerra fría, la creciente expansión del fenómeno global, *inter alia*). La reafirmación

---

<sup>165</sup> LANGILLE, B. (2015). The curious incident of the ILO, Myanmar and forced Labour, en BLACKETT, A & TREBILCOCK, A (Eds) *Research Handbook on transnational labour law*. Cheltenham: 2015, p 517

<sup>166</sup> MAUPAIN, F. "Is the ILO Effective..." *Op. cit.* p. 94

de los principios, el énfasis en un grupo de derechos considerados fundamentales y la implementación de mecanismos de promoción pertinentes a reforzar la eficacia de las normas que componen el sistema normativo institucional, hacen parte de una nueva estrategia, dentro de la cual se resalta el precitado instrumento, y la cual estuvo llamada, en su momento, a traer aires de renovación institucional.

Dentro del contexto descrito tuvo lugar la apertura de un periodo de reflexión sobre el impacto de la Declaración en el Régimen Internacional del Trabajo. En dicho marco, la descripción del *derecho* a partir de la dualidad soft/hard, se presenta como herramienta metodológica útil a identificar, *ex ante*, las características del Régimen internacional del Trabajo conforme al diseño establecido en la Constitución y en los instrumentos relevantes posteriores (*vr.gr.* La Declaración de Filadelfia); y *ex post*, esto es, aquel resultante por efectos del precitado instrumento.

Con ocasión de la publicación de “*Core labour standars and the transformation of the international labour rights regime*”<sup>167 168</sup> por PHILLP ALSTON - reconocido experto en Derecho Internacional y consejero de la Organización de Naciones Unidas- se provocó uno de los debates académicos más importantes respecto al modelo institucional de la OIT, y las modificaciones introducidas por efectos de la adopción del instrumento. Un enfoque basado en *principios* sobre otro basado en *derechos* -bien delimitados y desarrollados claramente a través de un marco legal de referencia (tratados internacionales); la selección de ciertos *derechos* como *fundamentales* y su posición frente a otros no incluidos expresamente en ese conjunto; y el énfasis en “técnicas promocionales” sobre mecanismos tradicionales de *enforcement* son algunos de los ejes a partir de cuales formula una tesis en la que defiende la marginalización del régimen “*tradicional*”

---

<sup>167</sup> Algunas de las posiciones desarrolladas en este trabajo encuentran antecedentes en ALSTON, P., & HEENAN J. (2004). “Shrinking the International Labor Code: An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work?”. *New York University Journal of International Law and Politics*, 36 (2 & 3), 2004, pp. 221-264, y luego contestadas por el mismo autor (ALSTON, P. Facing Up to the Complexities of the ILO’s Core Labour Standards Agenda. *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, pp. 467–480

<sup>168</sup> ALSTON, P. “Core Labour Standards and the transformation of the International Labour Rights Regime”. *European Journal of International Law*, 15 (3), 2004, pp. 457-521.

establecido en los convenios internacionales del trabajo<sup>169</sup> y el tránsito hacia un modelo de *soft law*, en perjuicio de los logros alcanzados durante la mayor parte de la existencia de la OIT.

Para ALSTON, la Declaración contribuyó a consolidar dos categorías dentro del sistema normativo de la OIT: Los *principios* y los *derechos fundamentales del trabajo* (*core labor rights*), con una serie de implicaciones particularmente trascendentes desde el punto de vista institucional. Así, la noción de *principios*, que en el contexto de la Declaración se relaciona con formulaciones amplias, y jerárquicamente situadas en un nivel superior respecto de otras normas<sup>170</sup>, permite la adopción de *medidas promocionales* no contempladas específicamente en la Constitución de la Organización<sup>171</sup> como aquella que contempla el anexo del instrumento<sup>172</sup>. Por su parte, la creación de una categoría específica de *derechos*, a los cuales se asigna el carácter de *fundamentales*<sup>173</sup>, atribuye un nivel de preeminencia sobre aquellos desarrollados históricamente por la Organización y contenidos en los Convenios Internacionales del Trabajo, que quedan, en consecuencia, sometidos a una degradación correlativa<sup>174</sup>.

En segundo lugar, y a partir de la anterior distinción, ALSTON dirige una crítica respecto a la ausencia de relación entre *principios*, *derechos fundamentales*, y normas internacionales del trabajo, incluyendo en esta última categoría la “jurisprudencia” de los organismos de control<sup>175</sup>. Así, para él, no existen criterios que permitan definir el

---

<sup>169</sup> *Ibíd.* p. 518

<sup>170</sup> *Ibíd.* p. 479

<sup>171</sup> *Ibíd.* p. 480

<sup>172</sup> El anexo I de la Declaración creó un “*mecanismo promocional*” adicional a aquellos instrumentos de control establecidos en la Constitución dirigido fomentar la observancia de los *derechos fundamentales*. A partir de la facultad que confiere la Constitución al Director General para exigir informes a todos los miembros sobre el estado de la legislación y la práctica nacional en relación con las materias desarrolladas en los convenios no ratificados (artículo 19, numeral 5, literal e, COIT), la Declaración crea un seguimiento anual para medir la evolución de “*las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración*”, así como un reporte anual, elaborado por un grupo de expertos, en torno a la evolución global de la materia

<sup>173</sup> *Cfr.* Declaración 1998, numeral 2°

<sup>174</sup> *Ibíd.* pp 488-489

<sup>175</sup> *Ibíd.* pp 490

contenido de los *derechos fundamentales* establecidos en la Declaración con sujeción a los instrumentos normativos, quedando entonces, “cada uno de los gobiernos (...)” [y los demás actores que recurren al uso de esta categoría en una amplia variedad de instrumentos<sup>176</sup>], autorizados para determinar, por sí mismos, el significado de los estándares en cuestión”<sup>177</sup>.

En tercer lugar, a partir de un análisis que toma como referencia el procedimiento que dio lugar a la creación del Comité de libertad sindical en la década de los 50<sup>178</sup>, el trabajo cuestiona el fundamento legal que da lugar a su existencia, así como la eficacia de la medida tomando como base información relativa al bajo índice de respuesta por parte de los Estados miembros, y la presentación de reportes “*desprovistos de interés significativo*”<sup>179</sup>.

En adición a los puntos focales en que se centra la crítica, otros asuntos son objeto de atención y escrutinio. De esta forma, el autor advierte sobre la ambigüedad en el uso de ciertas categorías normativas<sup>180</sup>, sobre la ausencia criterios suficientes que justifiquen la selección de materias dentro del ámbito de los principios y derechos fundamentales<sup>181</sup>, o la pertinencia de dichas materias<sup>182</sup>.

---

<sup>176</sup> *Ibid.* pp 497 - 508

<sup>177</sup> “*The discipline, or the acquis, of the conventions has been escaped, and individual governments and employers are now empowered to determine for themselves what the ILO really meant in adopting the standards in question*” (*Ibid.* p. 495)

<sup>178</sup> A este respecto se debe señalar, que, conforme a la reconstrucción efectuada y a otras piezas de literatura, la existencia del Comité encargado del análisis de casos relacionadas con el ejercicio de la libertad de Asociación (Comité de Libertad Sindical) no tiene origen directo en la Constitución, y su existencia se funda en el mandato abierto de la Organización para garantizar los fines y objetivos (*Ibid.* p. 481)

<sup>179</sup> *Ibid.* p. 515

<sup>180</sup> En este sentido, plantea la diversidad de uso de la categoría “*principios*” en el Derecho internacional (*Ibid.* pp. 476 y ss)

<sup>181</sup> En este sentido, se plantea que la selección de estándares “*was not based on the consistent application of any coherent or compelling economic, philosophical or legal criteria*”, si no que, por el contrario, “[it] rather reflects a pragmatic political selection of what would be acceptable to the United States” (*Ibid.* p. 485)

<sup>182</sup> *Cfr. Ibid.* p. 486, en relación específica con la omisión en incluir los Derechos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo dentro de la selección



Se trata de entonces, de una tesis que postula el debilitamiento de la estructura institucional preexistente como consecuencia de la introducción de una serie de modificaciones en diversas áreas relevantes, las cuales facilitan el tránsito a un modelo de *soft law*.

En respuesta a la anterior caracterización surgen críticas de quienes reconocen en la Declaración una herramienta útil al fortalecimiento del sistema institucional dentro de un contexto descentralizado y conformado por una variedad heterogénea de actores. En este grupo se encuentran BRIAN LANGILLE, reconocido autor de tradición anglosajona y antiguo consultor de la Organización, y FRANCIS MAUPAIN, funcionario de larga trayectoria internacional y a quien, según TAPIOLA se atribuye la calidad de responsable de la orientación estratégica que dio lugar al instrumento<sup>183</sup>.

En esencia, LANGILLE ofrece una caracterización del Régimen Internacional del trabajo más cercana al concepto de *soft law*, a partir de la cual considera que los cambios introducidos a través del instrumento de 1998 contribuyen a la reconducción del enfoque institucional con miras al fortalecimiento por esa misma vía.

Frente al primero de los argumentos citados como soporte de la tesis, LANGILLE advierte la existencia de un déficit conceptual en lo que respecta a las premisas básicas sobre las que se centra la discusión. Para solventar ese déficit, plantea una distinción en virtud de la cual atribuye a los *principios* el carácter de “*derecho mismo*” en cuanto formulaciones cuyo contenido se encuentra delimitado por un conjunto de supuestos aceptados universalmente dentro de un ámbito específico; y a los “*derechos*”, el de “*ejemplificación legal detallada*” provistas de un contenido contingente, determinado por el contexto específico dentro del cual tienen vocación de aplicabilidad<sup>184</sup>. A partir de dicha delimitación, señala que el diseño que propone el instrumento, en efecto promueve un énfasis institucional en los principios<sup>185</sup>, el cual justifica la exigencia de adecuación de la conducta estatal a criterios específicos en materias determinadas, con

---

<sup>183</sup> TAPIOLA K. *La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Una poderosa herramienta de la OIT*. Ginebra, 2018.

<sup>184</sup> LANGILLE, B. “Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)”. *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, p. 422

<sup>185</sup> *Ibíd.* p. 422

independencia de la situación de ratificación de los instrumentos que lo desarrollan, y no una *degradación* en perjuicio de los derechos, pues aquellos se encuentran en el mismo ámbito de los principios. Así pues, la Declaración formula un cambio de enfoque, de las *Normas Internacionales del Trabajo (International Labour Standards)* a los Derechos humanos/laborales internacionales (*International labour human/rights*)<sup>186</sup>

En relación entre principios, derechos y NIT, LANGILLE advierte sobre la imposibilidad constitucional de obligar a los Estados miembros a cumplir con las obligaciones establecidas en instrumentos no ratificados<sup>187</sup>, posición desde la cual plantea su crítica.

Así mismo, considera que el mecanismo de seguimiento promocional establecido en el anexo, con características similares el procedimiento de libertad sindical desarrollado en la década del 50 en cuanto a su origen y fundamentación, implica un tránsito hacia su configuración como “otro engranaje en la gran maquinaria del “enforcement” legal, y detallado”<sup>188</sup>, pese a su diseño como una herramienta más compatible con el modelo de soft law.

En síntesis, LANGILLE reconoce la existencia de una serie de transformaciones sobre la Organización por virtud del instrumento, pero en otra dirección. No se trata de un tránsito hacia un modelo de *soft law*, pues para él, las técnicas de la OIT fueron y son<sup>189</sup> una expresión típica de este tipo de modelo; y así, la referencia a los convenios como instrumentos de *hard law* deben ser entendida con miras a diferenciar su estatus de las normas estrictamente voluntarias.

---

<sup>186</sup> *Ibíd.*

<sup>187</sup> *Ibíd.* p. 423

<sup>188</sup> En este sentido señala: “My view is that the freedom of association precedent is very relevant, and quite worrisome, precisely because it shows how what was to have been a set of basic constitutional principles, tied to a new promotional process, which was promised to commit in no way the constitutional sleight of hand of sticking non-ratifiers with exactly what the constitution says they should not be stuck with (i.e. the details in the conventions or the detailed jurisprudence thereunder), which was promised to not merely replicate existing ways of doing business, and which was to be really helpful in dealing with pressing problems in the real world, ended up becoming another cog in the great machine of detailed, legal, ‘enforcement’—i.e., not so much part of a new solution but looking very much like part of the old problem” (*Ibíd.* p. 427)

<sup>189</sup> *Ibíd.* p. 423

En consecuencia, el cambio que produce el instrumento versa sobre la naturaleza, propósito<sup>190</sup> y organización de las técnicas *soft* que ya venía utilizando la Organización durante su existencia<sup>191</sup>, respecto a la que, afirma en forma vehemente, “*nunca ha obligado a cumplir nada*”<sup>192</sup>.

En consecuencia, el énfasis de principios sobre derechos, la amplitud del contenido de las formulaciones normativas, y la consolidación de un sistema que promueve la asistencia a los Estados en la consecución de los logros y objetivos, son útiles a fortalecer un modelo *soft* que considera más apropiado a las circunstancias históricas en que tiene lugar su existencia y desarrollo. En contraste, plantea LANGILLE, un modelo *duro*, como aquel que parece promover ALSTON, resulta imposible de ejecutar, y causa la marginalización de la Organización, verificable con indicadores existentes, como la ralentización en la creación de normas internacionales del trabajo durante las últimas décadas, los bajos niveles de ratificación de los convenios internacionales del trabajo, o la reducción en los niveles de reporte por parte de los Estados sometidos a supervisión<sup>193</sup>

Dentro del debate objeto de reconstrucción tiene lugar la intervención de un segundo interlocutor. Se trata de FRANCIS MAUPAIN, quien asintió en la existencia de modificaciones sustanciales sobre las áreas identificadas, pero manteniendo una defensa en relación con el énfasis en principios<sup>194</sup>, en la existencia de una relación entre el contenido de

---

<sup>190</sup> En la existencia de un *cambio de propósito institucional* se plantea una de las principales tesis de LANGILLE, que consiste en reevaluar el rol de aquella como disuasora de la conducta estatal (sin capacidad real de *enforcement*), al de un organismo que asiste a los Estados en entender sus intereses, y que provee mecanismos específicos para su consecución. La misión se concreta entonces en facilitar el tránsito de los Estados, desde la posición en que se encuentran y hacía aquella en la que debería estar a través de un sistema de incentivos (*Ibíd.* p. 434).

<sup>191</sup> *Ibíd.*

<sup>192</sup> “*The ILO has never ‘enforced’ anything*” (*Ibíd.*p. 423)

<sup>193</sup> Para conocer algunas estadísticas que dan cuenta de la crisis del sistema ver. CREIGHTON, B. (2004). “Is There A Role for International Labour Standards?” en BARNARD, C; DEAKIN, S.; MORRIS, G. (Eds.), *The Future of Labour Law*, Oxford, 2004.

<sup>194</sup> MAUPAIN, F. Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights. *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, p.444

los derechos y las NIT, y en la adopción de mecanismos alternativos para reforzar la eficacia.

A partir de la identificación de los problemas propios de un enfoque concentrado en formulaciones legales detalladas<sup>195</sup>, MAUPAIN defiende la incorporación de reglas caracterizadas por la “ausencia de compromisos específicos” (propias del instrumento), como una forma de extender la protección en ámbitos ya cubiertos por las NIT<sup>196</sup>. Para él, no hay evidencia de una tendencia que se haya desencadenado, por efectos de la Declaración, hacia la degradación de un conjunto de derechos en perjuicio de otros. No se trata, pues, de una “*retirada*”, si de “*una revitalización más amplia de la acción (...) para su promoción universal*”<sup>197</sup>

De otro lado, defiende la existencia de una relación necesaria entre principios, derechos, y convenios internacionales del trabajo<sup>198</sup>, por efectos del tripartismo, la cual impregna todo el engranaje institucional, que, en consecuencia, no puede ser socavado por la Declaración. Así, a partir del énfasis en la responsabilidad final por verificar la coherencia entre la conducta estatal y los principios de la Organización a cargo de los miembros *constituyentes* de la CIT, por efectos de la asignación de competencias tanto en materia creación normativa, como en la resolución de “controversias” relacionadas con

---

<sup>195</sup> *i.e.* falta de especificidad en NIT existentes (i), creación de obstáculos para la ratificación (ii), la *causalidad reversa* (iii), y la existencia de obstáculos en el logro de objetivos. (*Ibíd.*, p 452 y ss)

<sup>196</sup> *Ibíd.*, p. 453.

<sup>197</sup> “*The Declaration, far from being the expression of a ‘retreat’ from the protection and implementation of other objectives and rights, offers through its follow-up a precedent and a possible model for a broader revitalization of the ILO action for their universal promotion*” (*Ibíd.* p. 460)

<sup>198</sup> Al Igual que LANGILLE, MAUPAIN controvierte la estructura argumentativa de ALSTON, y acusa la existencia de problemas de orden conceptual. Así, propone alternativas de solución en lo que respecta al uso de diversas categorías normativas, y en virtud de las cuales señala que el instrumento plantea una distinción directa entre la existencia de derechos y obligaciones (i), exigibles a todos los miembros de la Organización e independientes de las obligaciones específicas derivadas de la ratificación de convenios; y su respectivo *ámbito* y *contenido* (ii) correspondiente a expresiones normativas incluidas en convenios internacionales del trabajo, disponibles para todos los trabajadores, aunque carentes de exigibilidad universal, debido al requisito de incorporación al orden interno como condición necesaria de la aplicabilidad (*Ibíd.*, p. 451)

la aplicación de las NIT<sup>199</sup>, resulta contraevidente el temor que se genera por el “*vaciamiento*” de contenido. En ese sentido, se debe entender pues, que las NIT son “*pilares*” del sistema, y que la ejecución de actividades pertinentes a la verificación del contenido normativo corresponde, en últimas al mismo cuerpo que ejerce las funciones de creación, lo cual diluye el riesgo de socavamiento.

Ahora, no existen razones para desconsiderar la Declaración por su incapacidad para desarrollarse como un mecanismo de cuasi *enforcement* similar al establecido en materia de libertad sindical. El hecho de establecer un mecanismo que no se basa en la presentación de quejas, no implica debilidad institucional. Para MAUPAIN, la provisión de asistencia a los miembros en la ejecución de acciones concretas hacia el respeto y realización de principios y derechos fundamentales, independientemente de que la ratificación de convenios, permite “*un rango más amplio de situaciones específicas a través de la cooperación técnica sin depender de una queja*”<sup>200</sup>. Las revisiones y los reportes proveen la base para determinar el tipo de asistencia que se necesita

En ese contexto, la Declaración debe considerarse un paradigma, en el que los *derechos fundamentales* juegan un papel primordial debido a su capacidad para *habilitar* a los trabajadores a reclamar la riqueza que ellos han contribuido a generar; y a la mejora en la legislación nacional a través de la incorporación de legislación laboral internacional<sup>201</sup>. La evidencia muestra que hay un cambio de la OIT en la forma de abordar los problemas, ya no desde la simple identificación de los “*infractores*”, sino con un *enfoque más orientado a la acción, y a la solución de problemas para el manejo de situaciones de inobservancia*

---

<sup>199</sup>. Ver *supra*

<sup>200</sup> “*This allows for a more in-depth and common understanding of the changes taking place in the structures and dynamics of labour markets and of their implications for the realization of fundamental principles and rights at work. Leaving aside convenient but misleading analogies, no meaningful assessment of the value of the follow-up can thus be made without taking account of the concrete impact made by this new approach, a subject to which we shall return*” (Ibíd. p. 446)

<sup>201</sup> Ibíd. p. 459

*de principios fundamentales y derechos en el trabajo (...) en el que las revisiones anuales, reportes globales y cooperación van más allá*”<sup>202</sup>

Como queda visto, el debate aparece en mayor parte orientado a ciertas predicciones sobre el futuro de la Organización. El simple transcurso del tiempo, la historiografía de instrumento y la ocurrencia de hechos posteriormente documentados han permitido despejar algunos de los interrogantes planteados <sup>203</sup>. De otro lado, las divergencias de criterio en cuanto al método más apropiado para llevar a cabo los fines y cometidos institucionales, bien a través de un enfoque dirigido hacia la adopción de convenios con énfasis en la ratificación por parte de los Estados que toman parte de las actividades de la Organización y el subsecuente control por parte de los organismos encargados por la Constitución y las normas del sistema, mediante la interacción entre diversos actores, y sistemas de *enforcement* (reportes, asistencia, etiquetado, etc.), constituyen un debate no concluido en la literatura, y respecto al cual, existen escasas referencias en el contexto iberoamericano <sup>204</sup>

### **III. EL FUTURO DE LA OIT: LA PROMOCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES Y LA EMPRESA EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES DEL CENTENARIO**

---

<sup>202</sup> “(...) *the Declaration has helped develop a more ‘action-oriented’ and ‘problem-solving’ approach in addressing situations of non-observance of the fundamental principles and rights at work. Annual reviews, global reports and ensuing technical cooperation go beyond pointing to problems or highlighting areas warranting remedial action. They seek also to work out and test, together with member states, possible solutions that may help to put an end to the identified scourges*” (Ibíd. p. 456).

<sup>203</sup> Tapiola ofrece la versión institucional frente al entendimiento propio de los conceptos de derechos y principios, así como su relación con los convenios internacionales del trabajo. En ese contexto, señala que, “*la cuestión del título determinó los principales conceptos*”, y en ella se dejaron sentados algunas premisas esenciales para dar concreción. Así, se plantea que “*el término “principios” se utilizó para establecer una distinción con respecto a los derechos más específicos (...) Los principios figuraron en primer lugar en el título a fin de destacar que eran objetivos constitucionales que todos los Estados miembros deberían tratar de lograr, [mientras] los derechos indicaban las obligaciones de cumplimiento que habían asumido diferentes Estados al ratificar los convenios*” (TAPIOLA K. “*La Declaración relativa...*” *op. cit.* p. 37)

<sup>204</sup> Ver. GIL Y GIL, J. L. “*Justicia y acción normativa ...*” *op. cit.*

Hasta ahora han quedado identificados aquellos rasgos esenciales para describir el sistema, así como las principales dinámicas inherentes a su funcionamiento. Como se ha podido constatar, el funcionamiento de esta estructura no ha estado exento de desafíos y presiones. Así, la reconstrucción histórica efectuada ha sido útil para identificar la ejecución de iniciativas de trascendencia histórica, en diferentes momentos considerados de trascendencia histórica para la Organización. La Declaración de Filadelfia en el aniversario número 25, la entrega del Premio Nobel de paz en el 50º, y la divulgación de trabajos en el aniversario 75 que a la postre vendría a influir en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, son testimonio del simbolismo implícito. El cumplimiento del primer centenario no escapa a esta tendencia, y así, ha constituido el centro de atención, para gobiernos, organizaciones internacionales, y para la sociedad civil en general, respecto al panorama que se vislumbra.

### **1. La conmemoración del centenario: Una visión de conjunto sobre las iniciativas.**

El director Guy Ryder, en el primer informe presentado en el año 2013, expresó su intención de reforzar la interacción entre gobiernos y actores sociales, y de renovar el compromiso de dialogo y construcción conjunta, como una forma de enfrentar los actuales desafíos relevantes para el mundo del trabajo. En consecuencia, el curso de acción escogido constituyó una especie de invitación a los miembros hacia la concentración de la acción institucional en un conjunto de áreas estratégicas. El futuro del trabajo, el fin de la pobreza, las mujeres en el trabajo, el desarrollo sostenible, las normas internacionales del trabajo, las empresas, y la gobernanza, han adquirido un rol central en las discusiones promovidas en el marco del centenario, y han marcado los derroteros de la actividad institucional para los años siguientes. Es así como, con ocasión de la celebración del centenario, la Organización ha planteado un conjunto de *iniciativas*. Se trata de un conjunto de programas de acción que se concentran en el desarrollo de dichos ámbitos concretos.

En primer lugar, se encuentra la *iniciativa sobre el futuro del trabajo*. Se trata de un programa o plan de acción, esencialmente concentrado en la discusión global que subsiste con respecto al impacto que producen las actuales transformaciones en el universo del orden laboral internacional. A través de dicha iniciativa, el director efectuó

un llamado a los gobiernos nacionales a tomar parte de esta gran conversación cuya fase de ejecución tuvo lugar entre 2016 y 2017, y que se llevó a cabo mediante la realización de consultas a un total de 168 Estados miembros. En general, los participantes adelantaron iniciativas locales que permitieron un amplio diálogo social en áreas sensibles a partir de cuatro grandes conversaciones: Trabajo y sociedad, Trabajo decente para todos, Organización del trabajo y producción, y Gobernanza del trabajo. Los resultados de la Comisión apuntan hacia la redefinición del contrato social y hacia la rendición de las responsabilidades de la organización de cara al nuevo milenio<sup>205</sup>

Ahora bien, *la Iniciativa sobre la gobernanza* se relaciona con la ejecución de medidas para mejorar el funcionamiento de los órganos que integran la Organización. Concretamente, a través de ésta se promovió la discusión con respecto al funcionamiento del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo.; y se contempló una evaluación del impacto de las medidas adoptadas con ocasión de la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, y una evaluación del funcionamiento y los métodos de trabajo utilizados por las Oficinas regionales de la Organización<sup>206</sup>

De otra parte, La OIT ha planteado, durante casi dos décadas, su preocupación por todos los trabajadores “inclusive aquellos que no pertenecen al mercado laboral formal”<sup>207</sup>. La noción de “*trabajo decente*” ha sido determinante para el desarrollo de otras iniciativas en la agenda internacional. Así, la Organización de las Naciones Unidas se reunió en 2015 alrededor de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, y estableció un plan de trabajo con el fin de erradicar la pobreza del planeta para el año 2030. Dada la relación entre este fin y los objetivos de la OIT, se ha considerado la necesidad de establecer un nexo entre la acción institucional de ésta y la mencionada Agenda

---

<sup>205</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO. Trabajar para un futuro más prometedor. Ginebra, 2019

<sup>206</sup> Una descripción del objeto de la iniciativa se encuentra en [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS\\_504714/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_504714/lang-es/index.htm)

<sup>207</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Superar la pobreza...” op. cit.



2030. El esfuerzo institucional que corresponde a este ámbito se canaliza a través de *la iniciativa para la erradicación de la pobreza*<sup>208</sup>.

El tema de la mujer, al igual que todos los componentes de la iniciativa, había sido planteado por del Director General en su informe de 2013. En el año 2017, fruto de la alianza entre la OIT y la firma Internacional GALLUP<sup>209</sup>, se expidió un reporte global que plantea tendencias importantes en relación con la situación de mujer en el mundo del trabajo. Resultados como la tendencia a ocupar ciertos puestos de trabajo, la aceptación y recurso común al trabajo femenino en el contexto familiar, el reconocimiento de la conciliación de la vida laboral y familiar como uno de los retos prioritarios, o la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación y al mercado del trabajo como condición para obtener la igualdad de oportunidad fueron entonces identificados como los debates determinantes en la materia. Así, la posición de la mujer en el mercado de trabajo, la promoción de la igualdad de trato y oportunidad, y en general la persistencia de desigualdades y brechas en materia laboral son los grandes temas discutidos en el marco de la iniciativa.

Por su parte, a través de la *iniciativa verde*<sup>210</sup> se planteó, en líneas generales, la necesidad de adoptar programas y políticas orientadas a la disminución en las emisiones de carbono, conforme lo reafirmó la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030, y a través de otros eventos significativos como la Cumbre celebrada en París en 2015<sup>211</sup>. La relación entre el cambio climático y la regulación del

---

<sup>208</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030”. Memoria del Director General. Informe I (B), documento ILC.105/DG/IB Ginebra, 2016  
ILC.105/DG/IB

<sup>209</sup> Ver: GALLUP & INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2017). *Towards a better future for women and work: Voices of women and men*. Ginebra, 2017 ([https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_546256/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_546256/lang--en/index.htm))

<sup>210</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde Memoria del Director General. Informe I. (documento ILC.106/DG/I). Ginebra, 2017

<sup>211</sup> Sobre antecedentes de la Iniciativa al interior de la Organización ver: UNEP/ILO/IOE/ITUC. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low*

trabajo está determinada por diferentes factores, dentro de los que se cuenta los efectos ambientales de las dinámicas de producción, la creación de problemas sociales asociados al fenómeno, la expansión de cambios cualitativos (*i.e.* oportunidades de expandir el trabajo decente) y cuantitativos (*i.e.* generación, sustitución, eliminación, y adaptación de empleos) en los mercados del trabajo como consecuencia de la transición a un mundo con bajas emisiones de carbono<sup>212</sup>, o la oportunidad de expandir el trabajo decente mediante la creación de nuevos empleos en una era de “green Jobs”. Se explica, así pues, el conjunto de cuestiones consideradas relevantes para la iniciativa.

Finalmente se encuentra la iniciativa dedicada a las normas internacionales del trabajo y la iniciativa sobre las empresas

## **2. La promoción de las Normas Internacionales del Trabajo y la empresa en el marco de las actividades conmemorativas del centenario**

Las normas internacionales del trabajo constituyen un elemento indispensable para la ejecución del mandato de la OIT. La anterior premisa se funda en el alto grado de legitimidad que se atribuye a éstas por efectos del dialogo social implícito al proceso de creación normativa, y por su adaptabilidad a diferentes contextos nacionales a través de las diferentes fórmulas de flexibilidad. Constituyen pues una expresión del contrato social<sup>213</sup> que se materializa a través del compromiso estatal por crear condiciones mínimas de bienestar en el contexto de las relaciones de trabajo, y el acuerdo alcanzado por actores sociales a diferentes niveles a través de un amplio proceso deliberativo y ulteriormente constitutivo de las normas de la Organización.

---

*carbon world*. Washington, 2008 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_158727.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf))

<sup>212</sup> Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde*. Memoria del Director General. Informe I. (Documento ILC.106/DG/I). Ginebra, 2017

<sup>213</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO. “Trabajar para un futuro...” *op. cit.* p. 58

En el mundo actual surgen, con mayor frecuencia, hechos con serias implicaciones para los sistemas jurídicos, en particular, aquel segmento que regula el trabajo en un contexto internacional. El esparcimiento de la informalidad, la mayor participación de la mujer en el mercado del trabajo, la creciente circulación de bienes y servicios, o la explosión tecnológica, son apenas muestras del fenómeno. Dicho conjunto se encuentra integrado por un amplio número de normas que cubren diversas áreas, muchas de las cuales han existido durante décadas. Así, la capacidad de respuesta de dichas normas frente a circunstancias emergentes se encuentra en cierto nivel de tensión.

### **3. La Iniciativa relativa a las Normas Internacionales del Trabajo**

A través de la *iniciativa relativa a las normas internacionales del trabajo* la Organización plantea alternativas para mejorar el conjunto de normas. Como la mejora supone el reconocimiento y ponderación de aquellos nuevos fenómenos que impactan en el mundo del trabajo los mandantes han considerado la coordinación necesaria entre esta iniciativa y aquella relativa *al futuro del trabajo*.

Así, la iniciativa relativa a las normas internacionales del trabajo plantea dos componentes esenciales: el mecanismo de examen de las normas, referido a una propiedad específica que denominamos *pertinencia*, y el proceso de consolidación del sistema de control que se mide en términos de *eficacia*. Así, la utilidad del sistema en términos de promoción de condiciones de bienestar en favor de los trabajadores en el ámbito internacional actual constituye el contexto dentro del cual se plantea el debate en términos de *pertinencia*; por su parte, la cuestión relativa a la *eficacia* se relaciona con el cumplimiento estatal de las obligaciones derivadas bien de la pertenencia a la Organización, o de la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo.

#### **3.1. El Mecanismo de Examen de las Normas – MEN**

La *pertinencia* de las normas internacionales del trabajo ha sido una preocupación constante de la Organización, particularmente durante

los últimos 30 años. El establecimiento del grupos *ventejol* en la década de los 80's<sup>214</sup>, y del grupo *Cartier* entre 1995 y 2002<sup>215</sup>, la enmienda constitucional introducida en 1997 a través de la cual se otorgó a la Conferencia la facultad de derogar aquellos Convenios Internacionales del Trabajo considerados obsoletos<sup>216</sup>, el inicio de labores por parte de la Comisión de Asuntos Legales y Normas Internacionales del Trabajo – LILS del Consejo de Administración (particularmente desde 2005) en torno a la política normativa institucional y su función en el marco de la *estrategia normativa*<sup>217218</sup>, y finalmente la Declaración de la Justicia Social para la Globalización equitativa adoptada el 10 de junio de 2008, a través de la cual se introdujeron los *objetivos estratégicos*<sup>219</sup> de la Organización y su relación con la *política normativa*<sup>220</sup> constituyen antecedentes fundamentales en la materia.

---

<sup>214</sup> Ver. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo, Boletín Oficial, vol. LXX, Serie A, número especial, Ginebra, 1987

<sup>215</sup> Para una relación completa de los documentos que dan cuenta de las actividades del Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas entre 1995 y 2002 ver: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms\\_152973.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_152973.pdf)

<sup>216</sup> Constitución..., artículo 19, numeral 9º.

<sup>217</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. *Mejora de las actividades normativas de la OIT. Política normativa de la OIT: Enfoque para lograr un código internacional del trabajo sólido y eficaz* (Documento GB.310/LILS/3/1), Ginebra, 2011, p.1

<sup>218</sup> La noción de “estrategia normativa” se utiliza en relación con el plan de acción de la Organización dirigido al fortalecimiento de su sistema normativo. En este contexto, dicha estrategia se plantea a partir de cuatro componentes: i) la política normativa; ii) el sistema de control; iii) las normas y la cooperación técnica y iv) la información y comunicación respecto del sistema normativo (GB.294/PV, párrafo 22 y GB.294/LILS/4)

<sup>219</sup> Los cuatro objetivos estratégicos son desarrollados en la parte I de la Declaración, y se resumen en: i) La creación de empleo en un entorno institucional y económico sostenible, ii) La adopción de medidas sostenibles de protección social y de protección de los trabajadores adaptadas a las circunstancias nacionales; iii) La promoción del dialogo social y el tripartismo; y iv) El respeto, promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

<sup>220</sup> La noción de *política normativa* se ubica en un nivel más concreto, cuyo objeto fue discutido en la 309ª reunión del Consejo de Administración, y se concreta en: “i) la determinación de los mejores medios para mantener el cuerpo de normas actualizado; ii) la determinación de las normas que requieren revisión; iii) la determinación de nuevos temas y enfoques para las actividades normativas; iv) la

En ese contexto surgió el *Mecanismo de Examen de las Normas- MEN* en noviembre de 2011 por decisión del Consejo de Administración<sup>221</sup>. Se trata de un programa continuo para “*revitalizar y reforzar el código internacional del trabajo, garantizando que los instrumentos de la OIT brinden de hecho una protección sólida a todos los trabajadores en el lugar de trabajo en el día de hoy*”<sup>222</sup> “*teniendo presentes las necesidades de las empresas sostenibles*”<sup>223</sup>. En concreto, el programa ha sido establecido para revisar las normas pertenecientes al Código Internacional del Trabajo en relación con los objetivos estratégicos de la Organización introducidos en la Declaración sobre la Justicia Social para la Globalización Equitativa<sup>224</sup>, y con el fin de que el mismo sea claro, sólido y actualizado. Por ello, se considera que el programa se ubica dentro del ámbito de la política normativa de la Organización<sup>225</sup> y a partir de allí, se ha definido que la Comisión LILS es el foro institucional adecuado para su desarrollo<sup>226</sup>

En términos operativos, el MEN se desarrolla a través de discusiones en un grupo tripartito<sup>227</sup> bajo la coordinación del Consejo de Administración, particularmente de la sección LILS. El resultado consiste en la formulación de recomendaciones al Consejo de

---

preparación y adopción de normas; y v) la aplicación efectiva de las normas de la OIT” ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Mejora de las actividades normativas...” *Op. cit.* párrafo 11, p. 5

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> *Ibid.* Párrafo 18, p. 8

<sup>223</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN (2015). Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. La iniciativa relativa a las normas: Mandato del Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas (Documento GB.325/LILS/3). Ginebra, 2015, anexo 1, numeral 8, p. 4

<sup>224</sup> *Ibid.* Párrafo 24, p. 9

<sup>225</sup> *Ibid.*, Párrafo 13, p. 6

<sup>226</sup> *Ibid.*, Párrafo 19, p. 8

<sup>227</sup> El Grupo de Trabajo tripartito del MEN estará integrado por un presidente y 32 miembros: 16 representantes gubernamentales, 8 representantes de los trabajadores y 8 representantes de los empleadores. Respecto a la designación de representantes y a las reglas específicas relacionadas con la composición, *Ibid.* anexo 1 numerales 4 y ss, pp. 3-4.

Administración en torno a las normas objeto de revisión sobre la base de los principios de la política normativa<sup>228</sup>

Como se indicó, el MEN se desarrolla en el seno de un Grupo de trabajo tripartito que se reunió por primera vez en febrero 2016<sup>229</sup>. En dicha reunión se adoptó el plan de trabajo que inicialmente comprende el examen de 231 Normas Internacionales del Trabajo (Convenios y Recomendaciones) agrupadas en conjuntos temáticos<sup>230</sup> de acuerdo a los objetivos estratégicos establecidos en la Declaración de la Justicia Social para la Globalización Equitativa. Como coordinador de las labores de éste, el Consejo de Administración viene aprobando las propuestas relativas a la gestión operativa del mandato.

Las conclusiones obtenidas hasta el momento han permitido obtener avances en torno al fortalecimiento del sistema normativo referidas a la identificación de normas obsoletas, lagunas normativas, antinomias, entre otros

### **3.1.1. El proceso de consolidación del sistema de control. La interrupción del funcionamiento y la crisis.**

Uno de los principales desafíos que ha venido enfrentando constantemente la Organización, y que no fue ajeno a la celebración de su primer centenario fue la supervivencia del sistema de supervisión conforme al diseño constitucional y a las normas reglamentarias que

---

<sup>228</sup> Las discusiones en torno a este ámbito, se deben realizar con sujeción a un conjunto de principios y reglas definidos por la Organización: i) no reducción de la protección garantizada en Convenios Internacionales del Trabajo; ii) preservación de los derechos existentes; iii) formulación de respuestas pertinentes a las necesidades del mundo del trabajo; iv) Aplicación de un criterio holística, teniendo en cuenta cada uno de los objetivos estratégicos, la necesidad de elaborar normas para cuestiones nuevas y de examinar normas vigentes, así promover normas y prestar asistencia técnica para la ratificación y aplicación efectiva), v) Basar las decisiones en análisis detenidos, y vi) Adopción de decisiones por consenso (*Ibíd.*, párrafo 14, p. 6.)

<sup>229</sup> Para más detalles ver el informe de esta primera reunión (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. *La iniciativa relativa a las normas: Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas* (Documento GB.326/LILS/3/). Ginebra, 2016)

<sup>230</sup> *Ibíd.* numeral 3, pp. 1-2.

definen su actual estructura y funcionamiento. La existencia de una crisis respecto a este componente alcanzó su punto más álgido durante la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en el año 2012, cuando se constató, por primera vez en la historia de la Organización, una interrupción en el funcionamiento.

Conforme quedó planteado en un apartado anterior, uno de los ejes del sistema es el *control regular* que ejerce la Organización sobre sus miembros con respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en Convenios Internacionales del Trabajo ratificados, y sobre el estado de la legislación y práctica de las materias desarrolladas en aquellos instrumentos no ratificados por los Estados<sup>231</sup>. Por delegación de funciones del Consejo de Administración, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR sistematiza la información contenida en los informes con especial énfasis en las situaciones más relevantes, y presenta un *Estudio General* anual. Representativos de Empleadores y trabajadores constituyen la Comisión de Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo-CAS, y efectúan una selección de los 25 casos más relevantes, que posteriormente son objeto de discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo.

En términos generales, la existencia de la crisis se suscitó específicamente en el control ordinario, en donde, la falta de acuerdo entre trabajadores y empleadores respecto a la selección de casos individuales a discutir por la CAS durante la 101ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo impidió la ejecución de esta fase del procedimiento. No se trata de una situación aislada, sino de una discusión estructural cuyos orígenes son trazables a décadas pasadas<sup>232</sup> y que se deriva de la existencia de serios desacuerdos,

---

<sup>231</sup> *Supra*

<sup>232</sup> LA HOVARY identifica diversas etapas históricas en las que se desenvuelve el conflicto. Una primera que va desde la década de los 50 y hasta los 80's, en la que la CAS aceptaba la interpretación de la CEACR, según la cual, el Derecho de Huelga podía ser deducido de las provisiones contenidas en el Convenio 87. Posteriormente, el cambio de posición del grupo empleador con respecto al naturaleza del derecho de huelga y concretamente a la labor interpretativa del CEACR marcó el inicio de una nueva etapa de enfrentamiento entre los actores sociales (1989), la cual se consolidó en 1994 con ocasión del *Estudio General sobre el Derecho de Asociación* y las discusiones adelantadas en torno a la materia. Los orígenes de una última fase

particularmente del grupo empleador, con respecto a ciertas dinámicas institucionales.

El conflicto en la sesión de 2012 se planteó con respecto al derecho de huelga, pues, a juicio del CEACR el Convenio 87 impone a los Estados la obligación de proteger este derecho. Existen argumentos sólidos que apoyan la conclusión contraria, esto es, que las partes suscriptoras del tratado tenían la voluntad de regular este derecho mediante otro instrumento. Sin embargo, la discusión parece no tener mayor relevancia pues: i) existe un criterio consolidado emanado de un organismo de naturaleza tripartita (El Comité de Libertad Sindical – CLS) que establece aquel derecho como parte de las obligaciones *constitucionales* de los Estados miembros; y ii) el derecho a la huelga se encuentra incluido en diversos instrumentos internacionales que asignan específicamente la categoría de *derecho fundamental*<sup>233</sup>.

Así, la causa eficiente de la crisis, desde un punto de vista estrictamente legal<sup>234</sup>, radica en la interpretación de los convenios internacionales del trabajo por parte del CEACR, y la influencia de las “reglas” dictadas por éste (*soft law jurisprudence*<sup>235</sup>) en otros ordenamientos internacionales.

En primer lugar, no existe, norma constitucional, ni legal<sup>236</sup> que asigne al CEACR la competencia de interpretar las NIT. La solución de los conflictos interpretativos respecto a normas constitucionales, o

---

se ubican desde entonces y van hasta 2012, cuando el conflicto generó la interrupción en el funcionamiento del sistema [LA HOVARY, C., Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike, en *Industrial Law Journal*, Vol. 42 (4), 2013, (<https://ssrn.com/abstract=2718404>)].

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> Dentro de la literatura se identifican diversas explicaciones del fenómeno, como la ruptura de las alianzas creadas al interior de la OIT para contener el avance del bloque soviético como consecuencia de la caída del muro de Berlín (MAUPAIN, F. “The ILO Regular Supervisory...” *op. cit.*, p 124), el mejoramiento del poder de negociación de los empleadores *inter alia*.

<sup>235</sup> LA HOVARY, C. ‘The ILO’s Supervisory Bodies’ ‘Soft Law Jurisprudence’, en BLACKETT, A. and TREBILCOCK, A. (eds.) *Research Handbook on Transnational Labour Law*, 2015.

<sup>236</sup> Así, norma reglamentaria que dio lugar a la existencia de le CEACR y la CAS, se encuentra afectada de cierto grado de vaguedad respecto al mandato de dichos cuerpos. (LA HOVARY, C., “Showdown at the ILO?”, *Op. cit.*



aquellas contenidas en Convenios internacionales el Trabajo, está atribuida por la Constitución a la Corte Internacional de Justicia, o a un Tribunal ad-hoc designado por el Consejo de Administración en los términos del artículo 37 de la COIT. Así, la interpretación de las NIT por parte del CEACR se explica en razones lógicas. Ya se ha mencionado que este organismo ejerce funciones de *control* con respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en convenios ratificados por parte de los Estados obligados, y de *seguimiento* sobre las normas nacionales que tratan asuntos desarrollados en convenios no ratificados. El ejercicio de dichas funciones es posible, si y solo sí, dicho Comité asigna un significado a las normas entre diversas posibilidades hermenéuticas. Aunque existen declaraciones institucionales explícitas que reiteran la ausencia de facultades interpretativas por parte del Comité o el carácter no vinculante de sus decisiones, lo cierto es que aquellas son inherentes a las funciones atribuidas a dicho organismo.

Uno de los principales problemas que se derivan de la interpretación de las NIT por parte del CEACR es la *pérdida de balance constitucional*, como lo señala MAUPAIN<sup>237</sup>. El artículo 24 constitucional incluye un sistema para la solución de controversias que se activa por solicitud de los actores (representativos de trabajadores y/o empleadores) cuando se alega el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un convenio. Dicha solicitud activa la intervención del organismo ejecutivo – CdA, quien procede a la designación de un Comité tripartito que examina la cuestión. Así, cuando un órgano como el CEACR satisface las demandas interpretativas del sistema, sin necesidad de que se activen los mecanismos “*contradictorios*”, estos sufren cierto tipo de *marginalización*<sup>238</sup>.

Por otro parte, y como una cuestión de hecho, el Comité goza de un amplio prestigio en el ámbito internacional debido a la imparcialidad en sus exámenes, a las calidades de sus integrantes, a la experiencia en el estudio de las materias desarrolladas en el Régimen Internacional del Trabajo derivado del ejercicio continuo de la función de supervisión, y a la utilidad práctica de sus decisiones debido al escaso recurso a los mecanismos constitucionales establecidos para solventar

---

<sup>237</sup> MAUPAIN, F. “The ILO Regular Supervisory...” *op. cit* p. 134

<sup>238</sup> *Ibíd.* p. 135

las dificultades interpretativas implícitas a la Constitución y a los Convenios Internacionales del Trabajo. La conjunción de estos factores, ofrece una explicación, cuando menos plausible, respecto al uso de sus criterios en el contexto del Derecho Nacional<sup>239</sup> y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>240</sup>.

La oposición del grupo empleador con respecto a la interpretación de los convenios por parte del CEACR desencadenó la no selección de casos por parte de la CAS para el año 2012.

Pese a la gravedad de los acontecimientos, trabajadores y empleadores han venido seleccionando desde entonces, sin controversias de consideración, los casos sometidos a discusión en la CIT. Prueba de ello es la Declaración de 2014 (reiterada en 2015), en la que el CEACR reafirmó su mandato, la cual obtuvo el respaldo total del Consejo de Administración y de los mandantes tripartitos<sup>241</sup>.

Estos acontecimientos llevan a entender que el conflicto se encuentra superado, al menos temporalmente. Sin embargo, los desacuerdos de fondo, respecto al ejercicio al ejercicio de funciones interpretativas por parte del CEACR persisten.

De otra parte, existen diversas áreas que pueden considerarse problemáticas, o que, cuando menos, ofrecen oportunidades de mejora del sistema. El aumento de la carga de trabajo asociada al incremento de ratificaciones, el nivel de complejidad de las interacciones entre los

---

<sup>239</sup> BEAUDONNET apunta la existencia de una “*jurisprudencia consolidada o por lo menos en vía de consolidación*” en Argentina y Colombia, y de casos en Australia, Canadá, Perú, y Sudáfrica en los que las decisiones del CEACR son reconocidos como criterios útiles para la “*correcta*” interpretación de las normas contenidas en los Convenios Internacionales del Trabajo (BEAUDONNET, X. “La utilización del Derecho internacional” *Op. Cit.* pp. 258-261).

<sup>240</sup> MAUPAIN identifica dos casos resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Demir & Baykara contra Turquía, y Enerji Yapi-Yol Sen contra Turquía), en los que las decisiones hacen referencia explícita a la interpretación del Convenio 87 organismos de control de la OIT (MAUPAIN, F. “The ILO Regular Supervisory...” *op. cit.*, p. 126)

<sup>241</sup> Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe de la CEACR. Aplicación de las normas internacionales Del Tribalo, 2014 (I), Ginebra, 2014; y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Informe de la CEACR, Informe III (parte 1 A), Ginebra, 2015, p. 10, párrafo 24.

órganos que intervienen, o la eficiencia, constituyen apenas una muestra de ello.

En ese contexto, la Organización ha propiciado el dialogo interno con el fin de fomentar la reflexión en torno al funcionamiento de los mecanismos de control.

### **3.1.2. La respuesta institucional: El Informe conjunto de los presidentes de la CEACR y del CLS**

El Consejo de Administración, en la reunión 323 celebrada en marzo de 2015 solicitó la preparación de un informe conjunto del presidente de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones – CEACR y del presidente del Comité de Libertad Sindical- CLS con respecto al funcionamiento del sistema en general, la interrelación entre los órganos que lo conforman y las oportunidades de mejora. El informe se presentó en la 326ª reunión del Consejo de Administración y fue publicado bajo el título “examen del mecanismo de control de la OIT”.

A partir de la identificación de los roles que ejercen los órganos y comisiones que participan en el sistema (CEACR, CAS, CLS, CdA, CdE), y la interacción entre ellos, el documento plantea una serie de propuestas y sugerencias de mejora en tres ejes: i) transparencia visibilidad y coherencia, ii) control e interpretación de los convenios, y iii) la carga de trabajo, eficiencia y efectividad

En el primer eje, uno de los problemas de mayor relevancia es la coherencia del sistema. El cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Convenios Internacionales del Trabajo permite la puesta en marcha de diversos tipos de procedimiento, cada uno de los cuales vincula diversos actores e implica dinámicas específicas<sup>242</sup>. En virtud de la *complementariedad*, los mecanismos no son excluyentes *prima facie*, esto significa que “el examen de una cuestión con arreglo a un procedimiento dado no impide incoar otro procedimiento con

---

<sup>242</sup> Con respecto a las características generales del procedimiento ordinario ver “Constitución ...” artículos 22-23, y de los procedimientos especiales ver artículo 24-25 para la reclamación y 26-29 con respecto a la queja)

respecto a las mismas cuestiones”<sup>243</sup>. Así mismo, las normas habilitan la interacción de diferentes órganos de control, al interior de diversos procedimientos<sup>244</sup>. Como el sistema persigue un propósito único, el reto consiste en que las soluciones alcanzadas en diferentes niveles sean compatibles.

La propuesta de mejora en este eje apunta a la creación de escenarios deliberativos en los que participen los presidentes del CEACR, la CAS, y el CLS, con el fin de intercambiar opiniones y criterios respecto de los casos pendientes de decisión, de los problemas de coordinación, y de las ideas generales sobre el funcionamiento<sup>245</sup>. En ese mismo sentido se propone la optimización de en los sistemas de información<sup>246</sup>

El segundo eje se relaciona con la interpretación de las NIT, materia crítica que desencadenó la crisis de 2012. Así, y con el fin de resolver la controversia relativa a la titularidad de dicha función, la propuesta consiste en reafirmar el mandato de la Corte Internacional de Justicia conforme al enunciado constitucional<sup>247</sup>, junto con la creación de un Tribunal independiente para solucionar los conflictos respectivos, como en el caso del Tribunal Internacional del derecho del Mar o el órgano de solución de controversias de la OMC<sup>248</sup>.

Finalmente, en lo atinente a la eficiencia y efectividad del sistema afectada por una creciente carga de trabajo, la iniciativa plantea una serie de propuestas dirigidas a los órganos que intervienen en las diversas fases. Así, por ejemplo, se recomienda incentivar al CEACR

---

<sup>243</sup> Documento ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema* [Documento GB.301/LILS/6 (Rev.)], párrafo 63

<sup>244</sup> Con respecto a los supuestos básicos entre los diversos organismos al interior de los mecanismos de control ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. *Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical* (Documento GB.326/LILS/3/1), nums. 77 a 92, pp. 31-34

<sup>245</sup> *Ibíd.* num. 127, p. 44

<sup>246</sup> *Ibíd.* num. 130, p. 46

<sup>247</sup> *Ibíd.* p. 47, num 133,

<sup>248</sup> *Ibíd.* p. 47, num 134

a mejorar su organización y métodos de trabajo mediante la extensión de los periodos de reunión, o la mejora en la estructura y claridad de los comentarios incluidos en sus estudios<sup>249</sup>, la adopción de medidas logísticas específicas que faciliten el trabajo de la CAS<sup>250</sup>, o la racionalización de los procedimientos que se adelantan ante el CLS<sup>251</sup>.

En este punto se destaca la formulación de propuestas relacionadas con la admisibilidad de los casos en el marco del procedimiento de control. Se ha dicho que la creciente carga de trabajo en el marco del procedimiento regular, es uno de los factores más problemáticos en cuanto obstaculiza el funcionamiento normal del sistema. Aunque históricamente se han adoptado diversas medidas como la ampliación en el número de miembros del CEACR, la definición de ciertos convenios como obsoletos, estas no contrarrestan con suficiencia el fenómeno.

Así, el informe plantea, por primera vez, la alternativa de establecer limitaciones para acceder a los mecanismos del control. En primer lugar, se insta a la Organización a adoptar *opciones de resolución extrajudicial de las controversias a nivel nacional, aceptadas por las partes, que se apliquen antes de recurrir al sistema de la OIT*, como en el caso del Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT - CETCOIT existente en Colombia<sup>252 253</sup>, y se propone desarrollar *criterios razonables para evaluar la admisibilidad de los casos presentados a los órganos de control*, con el fin de descartar aquellos casos sin de fundamento<sup>254</sup>.

#### **4. La Iniciativa relativa a las Empresas**

La empresa es la unidad fundamental en materia económica. En un contexto globalizado la transnacionalización, el control masivo sobre la producción y comercialización de bienes y servicios, y la provisión de cantidades significativas de puestos de trabajo, son fenómenos de

---

<sup>249</sup> *Ibíd.* p 49, num 138,

<sup>250</sup> *Ibíd.*, p 49, num 139

<sup>251</sup> *Ibíd.*, p 49, num 140

<sup>252</sup> *Ibíd.*, p 49, num 141

<sup>253</sup> Con respecto al funcionamiento ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ABC de la CETCOIT, Bogotá D.C, 2015

<sup>254</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Iniciativa relativa a las normas...” *op. cit.* num. 141, p 49

común ocurrencia e inexorablemente asociados a la actividad empresarial<sup>255</sup>. Así, la contribución de estas entidades se considera fundamental para la promoción y consecución de los objetivos de la Organización, sobre todo en Estados que carecen de voluntad de adoptar o de promocionar los estándares internacionales del trabajo, o donde la eficacia de éstos es reducida. Por ello, la interacción con éstas constituye un reto para la Organización, respecto al cual existen diversos antecedentes en la legislación internacional del trabajo.

En primer lugar, la OIT adoptó la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* en 1977 (enmendada en 2000, 2006 y 2017). Se trata de un instrumento enfocado principalmente a cuestiones transnacionales, pero que provee principios aplicables a todo tipo de empresa. La Declaración constituye un marco de referencia fundamental en relación la materia, pues: i) reconoce la importancia del dialogo entre los principales actores vinculados al Régimen internacional del trabajo como un instrumento útil para garantizar la coherencia entre la actividad empresarial y los sistemas jurídicos nacionales, ii) contribuye a delimitar el contenido de las obligaciones empresariales en materia de derechos humanos, y iii) define ámbitos o áreas en las que las empresas están mejor posicionadas para producir efectos positivos con respecto a sus trabajadores<sup>256</sup>. En este instrumento ya se plantea la problemática relacionada con la descentralización de los procesos productivos, y así, los principios y directrices que promueve incluyen

---

<sup>255</sup> Algunas indicadores presentados por el Consejo de Administración permiten ilustrar, en líneas generales, esta tendencia: “aparición de empresas dominantes “integradoras de sistemas” que controlan grandes cadenas internacionales de valor; 100 empresas concentran más de tres quintas partes del gasto total en investigación y desarrollo correspondiente a las 1400 empresas más importantes del mundo, y, en 2012, los ingresos combinados de cinco empresas representaron el 2,9 por ciento del PIB mundial, y una empresa obtuvo ingresos incluso superiores al PIB de 171 países” [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Estrategia para una mayor colaboración de la OIT con el sector privado” (documento GB 319/INS/5), nums 7-10, Ginebra, 2013, pp. 2-3].

<sup>256</sup> Se trata de: i) *Empleo*: sistemas de seguridad social, trabajo forzoso, trabajo infantil, igualdad de trato y oportunidades y seguridad en el empleo ii) *Formación*, iii) *Condiciones de trabajo y de vida*: salarios, prestaciones y condiciones de trabajo y seguridad social; y iv) *Relaciones de trabajo*: libertad sindical y derecho de sindicación, negociación colectiva, dialogo social, mecanismos de reparación y examen de reclamaciones). *Ibíd.* numeral 13 a 68

a todas aquellas compañías que intervienen, en virtud de relaciones comerciales (cadenas de suministro).

En segundo lugar, se encuentra la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa adoptada en 2008. Es un instrumento de máximo alcance en el que se expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de globalización<sup>257</sup>, y que en esencia plantea la necesidad institucional de desarrollar la capacidad de establecer nuevas alianzas con actores no estatales con el fin de mejorar la eficacia de los programas y de las actividades de la Organización<sup>258</sup>.

Adicionalmente, la Organización ha trabajado en diferentes proyectos y alianzas con actores del sector privado desde 2008. En una etapa inicial se crearon alianzas público-privadas con organizaciones privadas<sup>259</sup>, y posteriormente algunos programas como el *Better work*, el *Programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables - PECR*, el *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC* y el *Programa Especial de Acción para combatir el Trabajo Forzoso - SAPL-FL* adelantados con el fin de extender el proyecto institucional en ámbitos específicos.

En ese contexto surge el capítulo de la iniciativa del centenario dedicado a las empresas, lanzada por el Director General en la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con el fin de “contribuir a la sostenibilidad y a la consecución de los objetivos de la OIT<sup>260</sup>” a través de aquellas.

---

<sup>257</sup> Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (10 de junio de 2008), prefacio p. 1

<sup>258</sup> *Ibid.* parte II, literal A, número v)

<sup>259</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN *Informe de la Comisión de Cooperación Técnica* (documento GB 301/15), Ginebra, 2008, num. 28, p. 5; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN *Alianzas de colaboración público-privadas: informe sobre los progresos realizados* (documento GB.326/POL/7), Ginebra, 2016.

<sup>260</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito*. Memoria del Director General, Informe 1 A (Documento ILC.102.DG1A). Ginebra, 2013, numeral 155-4

El Consejo de administración determinó, en una fase inicial de ejecución de la iniciativa, los principales desafíos institucionales en el ámbito de colaboración con actores privados, tomando como base la experiencia en la gestión previa de proyectos. Así, dicho organismo consideró que la *gobernanza* (falta de una política que sirva de orientación para todos los tipos de colaboración con empresas), las *comunicaciones* (la difusión, en el contexto empresarial, de las actividades de la OIT), el *desarrollo del producto* (orientaciones prácticas sobre las normas internacionales que definen parámetros relacionados con la interacción entre OIT y actores privados), y *un desafío operativo* (coordinación entre modelos de alianza y colaboración y el enfoque de la actividad empresarial) son los principales retos en la materia.

#### **4.1. Principios básicos que orientan el establecimiento de Asociaciones público privadas**

En el año 2006, la organización definió una serie de principios para guiar la interacción entre asociaciones públicas y privadas<sup>261</sup>. Como la iniciativa se formuló con el fin de fomentar la creación y el fortalecimiento de este tipo de acuerdos, es claro que las actividades que se adelanten en el marco de ésta se deben sujetar a dichas parámetros.

En términos generales los principios apuntan a garantizar la coherencia entre las actividades ejecutadas en el contexto privado y el Régimen Internacional del Trabajo. Dichos mandatos de conducta imponen a los participantes los deberes de: i) “Obrar de conformidad con los valores de la OIT” esto es, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Organización y su política contenida en los instrumentos normativos que definen el marco de acción institucional como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en 1998 o la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social; ii) “Promover el trabajo decente”, que implica fijar un objetivo de cara a obtener esta finalidad y ponerlo de manifiesto en cada una de las actividades que se ejecuten mediante la asociación o vínculo entre los actores privados

---

<sup>261</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN “Informe de la Comisión...” *Op. cit.*



y la OIT; iii) “Fomentar del tripartismo”, que se relaciona con la participación de gobiernos y actores sociales en el proceso deliberativo y decisorio de creación de asociaciones público-privadas); iv) “Promover la igualdad de género” en las actividades que se ejecuten en el marco de las alianzas, esto es garantizar una participación equitativa de hombres y mujeres en consultas y estudios, ofrecer y recolectar información tomando como base las diferencia asociadas al género y sexo en investigaciones adelantadas, o formular estrategias y objetivos con una dimensión de género, entre otros; v) “la rendición de cuentas”, a través de la cual se crear un marco de atribución de responsabilidades y transparencia en la ejecución de los proyectos que surjan de esta interacción, vi) La sostenibilidad, relacionada con el equilibrio de las actividades de cara a la consecución de fines, económicos, medioambientales y sociales vii) La imparcialidad, que implica la correspondencia de las actividades con el marco regulatorio de la Organización, y viii) el “trato no preferencial y no exclusivo”, que implica la reserva del derecho a establecer asociaciones similares con otros actores del mismo sector de actividad, y la revelación de la identidad de los actores con quienes la OIT integra asociaciones.

#### **4.2. Componentes estratégicos de la iniciativa**

En la 319ª reunión, el Consejo de Administración presentó una estrategia concreta a partir de los desafíos identificados por la Organización con respecto a las empresas, la cual constituye el núcleo de la iniciativa. Dicha estrategia, y a su vez la iniciativa, se han planteado a partir de tres componentes estratégicos denominados: i) “políticas y prácticas relativas a las empresas y a las cadenas de suministro”; ii) “iniciativas internacionales sobre el comportamiento de las empresas” y iii) “creación de conocimientos y divulgación”<sup>262</sup>.

La cuestión relativa a la política y practicas relativas a las empresas y cadenas de suministro se relaciona con la prestación de servicios de asesoramiento por parte de la Organización en asuntos en los cuales ésta cuenta con conocimientos especializados, el desarrollo de redes sobre temas específicos, el aporte de experiencia y conocimientos prácticos respecto a la gestión de las cadenas de suministro conforme

---

<sup>262</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Estrategia para una mayor colaboración ...” *Op. cit*

a los principios de trabajo decente, y el apoyo para la adopción y desarrollo de Acuerdos Marco Transnacionales<sup>263</sup>.

El segundo componente se plantea a partir del reconocimiento de la OIT como un referente global en materia de promoción de derechos sociales, y de la necesidad de promover un dialogo entre ella y las empresas, y con otras OOII respecto a la forma de participación en la promoción de los derechos establecidos en las normas internacionales del trabajo. *¿Cuál es el apoyo que la OIT debe prestar a los mandantes tripartitos nacionales con el fin de promover las prioridades nacionales en materia de desarrollo y trabajo decente?*<sup>264</sup>, o los vínculos existentes con otras Organizaciones Internacionales que desarrollan actividades relacionadas con el comportamiento empresarial como la Organización de Naciones Unidas (especialmente en el contexto del Pacto Global y el Foro sobre Empresas y Derechos Humanos – ACNUDH) o la OCDE (Foro mundial sobre conducta empresarial responsable, y guías sectoriales sobre diligencia debida)<sup>265</sup>, son el tipo de cuestiones que se asocia al ámbito de este componente estratégico.

En el contexto del vínculo de relación de la OIT con otros actores internacionales se ha planteado una cuestión de singular relevancia para el futuro de la Organización, conforme lo declaró el Director General en 102ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se trata de la interacción entre el Régimen Internacional del Trabajo y el sistema de *soft law* desarrollado por la Organización Internacional de Normalización – ISO. El documento seminal de la iniciativa ha reportado que los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011 “no han sido debatidos en los órganos de la OIT encargados de adoptar decisiones, pese a lo cual, existen “*progresos pertinentes*” en el referido sistema. De allí, se acusa una interferencia en las competencias de la Organización, más concretamente en el ámbito de sus actividades normativas<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> *Ibid.* numeral 28 pp. 6-7

<sup>264</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. *Informe sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la iniciativa relativa a las empresas* (Documento GB.326/INS/3), Ginebra, 2016, numeral 18, p.6

<sup>265</sup> *Ídem.*

<sup>266</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Estrategia para una mayor ...”, *op. cit.*, p. 8, nums. 33- 34

El último componente de la iniciativa, referido a la creación de conocimiento y divulgación, plantea la expansión del conocimiento de la Organización a aquellas instituciones o desarrolladas en el marco de una estrategia de trabajo decente, como la Responsabilidad social empresarial<sup>267</sup>, a través de un flujo constante de información y de un proceso de dialogo. Los programas de formación impartidos en el centro de Turín en diferentes ámbitos (desarrollo empresarial, metodología de formación, normas internacionales del trabajo), o los *encuentros* organizados entre el departamento de Empresas y la Oficina de Actividades para Empleadores de la OIT - ACT/EMP<sup>268</sup> son un ejemplo típico de las actividades que se desarrollan en el marco de este componente.

---

<sup>267</sup> *Ibíd.* num. 29

<sup>268</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Informe sobre los progresos...”, p 7, nums. 21- 22

### **CAPITULO III. RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: NUEVOS ACTORES, NORMAS Y GOBERNANZA**

La evolución del “*Régimen Internacional del Trabajo*” puede seguirse a través de diversas etapas, siendo el paradigma y punto de partida la fundación de la OIT. La identificación de cuestiones relevantes en el plano internacional, la creación de un foro para la discusión y deliberación sobre dichas materias, la disposición de una infraestructura legal para consignar los compromisos alcanzados por los actores involucrados, y la posibilidad de ejecutar acciones concretas para fomentar el cumplimiento de dichos acuerdos dan cuenta de su protagonismo.

Dentro de dicha estructura el Estado se constituye como la unidad fundamental de referencia; esencialmente, porque solamente aquellos, en cuanto sujetos de derecho internacional, cuentan con vocación para adquirir “*membresía*” conforme al mandato constitucional<sup>1</sup>. Aunque el ejercicio de la “*representación*” ante la Organización corresponde a delegados gubernamentales en conjunto con actores no gubernamentales (trabajadores y empleadores) bajo la fórmula de *tripartismo*, el cual se ejerce a través de la participación en la discusión de materias inherentes al funcionamiento institucional, del “*voto individual*” en la adopción de todo tipo de decisiones<sup>2</sup>, y de la participación en diferentes órganos, lo cierto es que éstos concurren en representación de los intereses estamentales existentes al interior de cada unidad política. Así mismo, cuestiones como la evaluación relativa al cumplimiento de los compromisos consignados en las NIT, se efectúan en relación con cada actor individualmente considerado.

En contraste, los actores no gubernamentales como los individuos o las Empresas Multinacionales carecen de participación directa dentro de los foros institucionales, mientras que otros, como las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales, apenas cuentan con posibilidades restringidas de participación<sup>3</sup>.

Se trata entonces de un modelo que facilita el diálogo social entre un grupo diverso de actores, en el que el Estado ejerce un poder

---

<sup>1</sup> Constitución OIT. Artículo 1º, numeral 2º

<sup>2</sup> *Ibíd.* Artículo 4º

<sup>3</sup> *Ibíd.* Artículo 12.

predominante, y otros actores no convencionales, ostentan una importancia secundaria.

Acontecimientos posteriores han venido transformando ese contexto hacía una apertura del orden laboral internacional, dando lugar a una especie de desconcentración de las actividades de la Organización, descrita como la “*pérdida del monopolio*” sobre el Derecho Internacional del Trabajo<sup>4</sup>, ZANDVLIET & VAN DER HEIJDEN: 2013).

Una primera fase se encuentra determinada por la introducción de cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo dentro de instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos.

Así, en el plano global, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - ICCPR (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - ICESCR (1966) adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas; la Convención (1950) y la Carta Europea (2000), la Convención Americana (1978), el Protocolo de San Salvador (1990), o la Carta de Banjul (1981) en el nivel regional, extendieron su alcance a materias claramente relacionadas con el mundo del trabajo, como la prohibición contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil, o la protección del derecho de asociación. Dicha relación ha permitido reforzar la protección internacional en términos cuantitativos, por efectos de la adhesión de nuevos países a los compromisos existentes

Ahora bien, la inclusión de derechos relacionados con el mundo del trabajo en el ámbito de los derechos humanos se ha producido por diversos tipos de instrumentos. Por ejemplo, los *Derechos Económicos Sociales y Culturales* se consagran en forma de “*finés aspiracionales*”, y su promoción corre por cuenta de mecanismos específicos como la presentación de reportes; mientras que otros, como los *Derechos Civiles y Políticos*, las normas pertinentes han establecido mecanismos de amparo que habilitan el ejercicio de

---

<sup>4</sup> GRAVEL E. “Is the appropriation of international labour standards by new actors replacing or complementing the ILO’s traditional related work”, In INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES, *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*. Geneva, 2008, pp. 79-103.

mecanismos jurisdiccionales específicos<sup>5</sup>. En todo caso, e independiente de la inclusión de los derechos laborales en uno u otro conjunto, lo cierto es que todos los derechos tienen idéntica jerarquía y relevancia en el orden jurídico internacional., conforme ha sido ratificado por la comunidad internacional en la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y la Convención de Derechos del Niño

De otro lado, la discusión sobre el vínculo entre el sistema de comercio global y la protección de derechos laborales ha contribuido a la proliferación de instrumentos en diversos contextos. La existencia de críticas contra la Organización Internacional del Trabajo, y en particular contra la eficiencia del sistema de supervisión; la existencia de acusaciones en contra de países en desarrollo a partir de la consideración del uso de fuerza de trabajo a bajo coste como una “*ventaja ilegítima*”, o la respuesta de éstos mediante acusaciones de “*proteccionismo disfrazado*” en contra de los países desarrollados hacen parte de los argumentos que sustentan la discusión<sup>6</sup>.

En el contexto de la discusión sobre La OIT ha sido reconocida, incluso por la OMC, como el organismo más apropiado para generar y desarrollar discusión relativa a cuestiones sociales<sup>7</sup>. Sin embargo, existen diversos antecedentes relacionados con la protección laboral transnacional, bien como materia de estipulación unilateral por parte de Estados, o grupos de Estados, que ejercen posiciones de relevancia dentro del contexto transnacional de relaciones comerciales

En primer lugar, a partir de la década de los 70, diversos Estados adoptaron instrumentos que amparaban derechos laborales en un contexto de comercio transnacional a través del reconocimiento

---

<sup>5</sup> MANTOVALOU, V. “Are labour rights human rights”, en *European Labour Law Journal*, 3 (2), 2012, p. 153.

<sup>6</sup> Para seguir la cuestión, ver HEPPLE, B “Labour law ...” *Op. cit.*, pp. 129 y ss

<sup>7</sup> LANGILLE ubica los orígenes de este paradigma en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 en el contexto del debate adelantado con respecto a la dimensión laboral de la actividad de dicha Organización “*precisely to get some real teeth into the international labour regime*” [LANGILLE, B. “Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)”. *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, p. 421].

unilateral<sup>8</sup> de prerrogativas establecidas en sus sistemas jurídicos nacionales. La literatura anglosajona se ha valido de la idea de condicionalidad (positiva y negativa) y de la metáfora “*stick and carrots*” para explicar el fenómeno como una cuestión de premio/castigo<sup>9</sup>. La idea subyacente apunta al reconocimiento de beneficios arancelarios por parte de países desarrollados y a favor de países en desarrollo que fungen como contraparte en el marco de relaciones comerciales, condicionados a la verificación de ciertos supuestos específicos. Se trata de un primer grupo de medidas, conocido como *Sistema Generalizados de Preferencias*.

Una investigación publicada en 2003 sostiene que los orígenes del mecanismo son trazables a la sesión inaugural de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD celebrada en 1964, en la que se discutió el informe presentado por el Secretario General del organismo, el economista Raúl Prebisch, quien propuso el otorgamiento de beneficios arancelarios a los países en desarrollo, debido a la posición de aquellos dentro del sistema de comercio global. Acontecimientos posteriores dan cuenta de la evolución de la propuesta hasta la inclusión de una cláusula “*habilitante*” por los signatarios del GATT en 1979<sup>10</sup>, a través de la cual se decidió autorizar un trato diferenciado y más favorable en beneficio de un grupo de países en desarrollo bajo circunstancias específicas, con lo cual se dejaron sentadas las bases legales para la evolución del mecanismo.

---

<sup>8</sup> La expresión se utiliza para expresar que los beneficios arancelarios reconocidos en el marco de los Sistemas Generales de Preferencias son de naturaleza *unidireccional*, es decir, el país oferente no exige reciprocidad (TSOGAS, G Labour standards in the Generalized System of Preferences of the European Union and the United States, *European Journal of Industrial Relations*, 6 (3), p. 352)

<sup>9</sup> HEPP.LE, B “*Labour law ...*” *Op. cit*

<sup>10</sup> Dentro de éstos, COLE presenta un análisis diacrónico de la cuestión que pasa por: las discusiones celebradas durante los años posteriores en diferentes foros internacionales con respecto al “*informe Prebisch*”(i); la exención al principio de la nación más favorecida concedida al gobierno australiano en 1966 y la subsecuente adopción, por parte de éste, de un primer *Sistema Generalizado de Preferencias – GSP* (ii); la Carta de Argel suscrita por el G-77 en 1968 y la inclusión de una propuesta para la extensión de este tipo de medidas (iii); la segunda reunión del UNCTAD (iv), la exención general de 10 años sobre el principio de la *nación más favorecida* adoptada en 1971, entre otros (COLE, A. L. “Labor Standards and the Generalized System of Preferences: The European Labor Incentives”. *Michigan Journal International Law*. 25 (1), 2003. pp. 181-192)

Pese a la ausencia de aceptación general de la propuesta en el foro internacional, ésta produjo un impacto considerable en algunos Estados Europeos, quienes para la segunda mitad de la década ya habían reconocido acceso preferencial a ciertos bienes producidos en países en desarrollo, con fundamento en vínculos y relaciones históricas. En consecuencia, la Comunidad Económica Europea recomendó en 1966 la implementación de un Sistema Generalizado de Preferencia<sup>11</sup> cuya evolución legal sigue con la revisión al cuarto Convenio Lomé (1989), el Acuerdo de Cotonú (2000), y el sistema Generalizado de Preferencias, regulado a través del Reglamento 978 de 2012.

El equivalente funcional de la institución se encuentra desarrollado en la legislación Estadounidense a través del *Trade Act de 1974*<sup>12</sup>, en virtud del cual se reconoció al gobierno de dicho país la facultad para conceder acceso preferencial a un grupo de productos<sup>13</sup> provenientes de países en desarrollo reconocidos como beneficiarios, cuando aquellos adelanten o lleven a cabo medidas para proteger “*derechos laborales internacionalmente reconocidos*” de acuerdo a la definición que el mismo Estatuto provee<sup>14</sup>. Dichos beneficios se han venido extendiendo de forma sucesiva, siendo la más reciente definida hasta el 31 de diciembre de 2020<sup>15</sup>.

Ahora bien, un segundo subgrupo de medidas plantea la relación entre normas internacionales del trabajo y comercio internacional en el

---

<sup>11</sup> *Ibíd.* p. 189

<sup>12</sup> La figura fue creada en 1974, sin embargo, la cláusula que establece la protección laboral como una de las razones que justifica el tratamiento arancelario preferencial fue incluida por el gobierno del presidente Reagan a través del *GSP Renewal Act* de 1984 (COMPA L. & VOGT S. J. Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 22, 2001, p. 202)

<sup>13</sup> De acuerdo al libro guía del programa, los artículos elegibles se encuentran identificados en el *Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS)*, documento publicado por la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (USITC). Una versión del mismo puede ser consultada a través de <https://hts.usitc.gov/view/list> (Última visita 30 de mayo de 2019)

<sup>14</sup> *Ibíd.* numeral 8, sección 507, numeral 4°

<sup>15</sup> Ver. <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp/gsp-program-inf> (Última visita: 31 de mayo de 2019)



marco de los Acuerdos o Tratados Comerciales celebrados entre Estados.

La primera estipulación de este tipo se produjo en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte - ACLAN subordinado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN, que fuera suscrito entre Estados Unidos, México y Canadá con vigencia a partir del 1° de enero de 1994<sup>16</sup>. A partir del modelo del TLCAN surge una serie de Acuerdos de Libre Comercio que incorporan cláusulas sociales. Siguiendo un modelo casi idéntico al del TLCAN-ACLAN, Chile y Canadá incluyen cláusulas sociales en forma de Acuerdo subordinado al Tratado de Libre Comercio celebrado en 1996. Otros acuerdos posteriores dan cuenta del mismo fenómeno, como los convenios bilaterales celebrados entre Estado Unidos y países de distintas regiones como Jordania (2000), Chile, Singapur (2003), Australia, Bahrein, Marruecos (2004), Omán, Perú, Colombia (2006), Corea del Sur y Panamá (2007). En el plano multilateral, se destacan los Tratados Comerciales celebrado entre Estados Unidos, República Dominicana y diversos países centroamericanos DR-CAFTA (2004), el Acuerdo celebrado entre la Unión Europea

La importancia de este mecanismo de protección se encuentra justificada en términos cuantitativos. Un estudio reciente detectó tendencias globales significativas que dan cuenta de la inclusión creciente de este tipo de cláusulas<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Para consultar los detalles sobre el acuerdo ver. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, A. “El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación contenido y perspectiva”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 46, 1995, PP. 28-49. COMPA, L. “NAFTA’s “Labour Side Agreement and International Labour solidarity”(https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1176&context=articles; FRANCO HIJUELOS, C. (2001). Normas laborales en el comercio internacional: el ACLAN. *Foro Internacional*, 41 (2), 309-323); HEPPLE, B. “Labour law ...” *Op. cit*

<sup>17</sup> Así, el 34% de los Acuerdos Comerciales firmados en 1995, el 42% de los suscritos en 2000, el 70% de los firmados en 2010, y el 84% de aquellos celebrados en 2014 incluyeron cláusulas sociales. Así mismo, dicho estudio detectó que en el periodo 2000-2007, Estados Unidos celebró 13 Acuerdos Comerciales con 18 países, y en 12 de ellos se incluyeron “highly enforceable labour standards” [CARRÈRE, C., OLARREAGA, M., & RAESS, D. Labour clauses in trade agreements: worker protection or protectionism?, (Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/gtdw\\_e/wkshop17\\_e/rass\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop17_e/rass_e.pdf))]

Ahora, la convergencia de una serie de hechos característicos del entorno global dan lugar al surgimiento de una tercera etapa, en la que junto con las normas internacionales del trabajo adoptadas en el marco de las actividades de la OIT, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la inclusión de cláusulas sociales, bien en normas nacionales que producen efectos dentro del marco de relaciones comerciales transnacionales, o en Tratados internacionales, también concurren normas adoptadas o dependientes -en términos de eficacia- de la intervención de actores privados.

La “privatización” de la regulación laboral parece, *prima facie*, la representación redundante de un fenómeno específico. Es sabido que, con exclusión de ciertas materias excluidas del ámbito de negociación, el derecho del trabajo surge y se manifiesta a través de acuerdos suscritos entre sujetos de derecho privado. A diferencia de otros vínculos, la relación laboral se caracteriza por una evidente asimetría en el poder negocial derivada de la posesión de los medios de producción por cuenta del empresario; y por el objeto único de la transacción, inescindible de la personalidad del trabajador, y estrechamente ligado a su dignidad, de lo cual resulta una calificación distinta a la de cualquier mercancía.

En ese orden de ideas la intervención estatal se considera *habilitante*, en la medida que facilita la provisión de un núcleo de garantías fundamentales que se consideran inescindibles de la persona del trabajador, y *supletoria*, en virtud de la cual provee soluciones normativas frente a consecuencias no previstas por los sujetos de la relación dentro de los acuerdos que rigen las relaciones laborales.

Así, el fenómeno de la “*privatización de la protección laboral*”<sup>18</sup> se debe entender en relación con la apropiación de los poderes de regulación sobre aspectos fundamentales o *habilitantes*, o a la verificación sobre el cumplimiento de las normas por parte de sujetos particulares o de derecho privado<sup>19</sup>. Diversos instrumentos conforman

---

<sup>18</sup> SENGENBERGER, W. “International Labour standards in the globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress”, en CRAIG, J.D.R & LYNK, M (Eds.), *Globalization and the future of labour law*, Cambridge, 2006, p. 345

<sup>19</sup> MONEREO PÉREZ, J.L explica la cuestión a través de la noción de *lex mercatoria*. (MONEREO PÉREZ, J.L “La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la

este conjunto, y en ello se cuentan los denominados *códigos de conducta*, y aunque sus orígenes se ubican en la segunda mitad del siglo XX, encuentran su apogeo en el inicio de la década de los 80<sup>20</sup>.

La apropiación de poderes normativos por actores privados se explica, en términos generales, a partir de un conjunto de circunstancias complejas que tienen origen en la actividad empresarial, y cuya relevancia, dentro del ámbito del Derecho del Trabajo ha sido ampliamente explorada en la doctrina laboral internacionalista<sup>21</sup>. Es el caso de la expansión internacional de las actividades debido a la intensificación de la competencia, la existencia de nuevas formas de organización de la producción genéricamente denominadas posfordistas que recurren a la fragmentación la actividad empresarial y a la externalización productiva<sup>22</sup>; la dificultad de dichas empresas

---

emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional”, *Revista jurídica de los derechos sociales*, 8 (1), 1-44 (Disponible en: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/2896](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2896))

<sup>20</sup> Para una visión de conjunto sobre la evolución de dichas normas desde la adopción del *Code of Standards of Advertising Practice* en 1937 por la Cámara de Comercio Internacional, pasando por iniciativas reconocidas a través de las cuales se trazan reglas y directrices sobre la conducta empresarial en el nivel transnacional (OCDE 1976), y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social adoptada por la OIT en 1977), junto con otras iniciativas regionales, hasta la explosión del fenómeno en la década de los 90’s, ver: MURRAY, J Corporate Codes of Conduct and Labor Standards. CORNELL UNIVERSITY ILR SCHOOL (ACTRAV working paper) (<https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=codes> )

<sup>21</sup> Ver: ARTHURS, H.W. “Labour law without the state”, *The Uitfw Jnal*, Vol. 46 (1), 1996, pp. 1-45; BLACKETT, A. “Global Governance, Legal Pluralism and the Decentered State: A Labor Law Critique of Codes of Corporate Conduct”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8 (2), 2001, pp. 401-447; BERCUSSON, B. & ESTLUND, C. (2008). Regulating “Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions”, en BERCUSSON, B. & ESTLUND, C (Eds.), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, Oregon, 2008, pp. 1-19; DUPLESSIS, I. “Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society”, en: *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility* (Research series 116) International Labor Organization. Geneve: 2008; BACCARO, L. & MELE V. Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance. *ILR Review*, 65 (2), 2012, pp.195-224; MONEREO PÉREZ, J.L “La racionalización jurídica...” *Op. cit.*

<sup>22</sup> Sobre problemas que se derivan en el plano internacional, como la distinción entre actividades esenciales y no esenciales de las empresas, y las formas jurídicas a través

para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de todos los trabajadores vinculados a lo largo de sus procesos productivos, fragmentados y dispersos; el interés creciente de consumidores y otros actores de la sociedad civil sobre los casos masivos de vulneración de derechos laborales en las cadenas de suministro internacional<sup>23</sup>; la imposibilidad de los ordenamientos jurídicos nacionales de garantizar la protección laboral más allá de sus propios límites nacionales; y la debilidad de ciertos Estados, que concentran la producción de bienes comercializados en el mercado global, por garantizar el cumplimiento normativo de estándares internacionales son ejemplos recurrentemente identificados por la literatura. Así, el incremento del riesgo reputacional para las Empresas Multinacionales <sup>24</sup> junto con el temor a sufrir efectos económicos adversos y ciertos propósitos altruistas, dan cuenta del interés de las Empresas Multinacionales por jugar un rol más activo en la protección de derechos a lo largo de sus *cadena de suministro*.

La reconstrucción efectuada permite visualizar, en perspectiva, la complejidad de un orden laboral transnacional heterogéneo compuesto por diversos sistemas jurídicos que fomentan o propugnan la protección del trabajo a través de diversos mecanismos. La noción de gobernanza, desarrollada como una cuestión de particular interés para la teoría del derecho, las diversas variantes de la disciplina jurídica, y otras ciencias sociales, cuya relevancia además ya ha sido avalado por la OIT en el desarrollo del concepto de trabajo decente<sup>25</sup>, ofrece una explicación general de este mismo fenómeno. Como señala KOLBEN, al analizar diversas escuelas de teoría regulatoria que han utilizado dicha noción como marco conceptual para el análisis de problemas legales transnacionales, el núcleo de la noción, se *define* [con relación

---

de las que regula el proceso ver. BRONSTEIN, A. *International and comparative labour law. current challenges*, Hampshire, 2009

<sup>23</sup> En relación con la emergencia de alianzas entre trabajadores y consumidores, y su resurgimiento y expansión en el siglo XX, ver FRANK, D. Where Are the Workers in Consumer-Worker Alliances? Class Dynamics and the History of Consumer-Labor Campaigns. *Politics & Society*, 31 (3), 2003

<sup>24</sup> CONROY, M. Can advocacy-led certification systems transform global corporate practices? Evidence and some theory. *Political Economy Research Institute University of Massachusetts Amherst Working Paper Series*, 21, 2001, pp. 1-26 ([https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=peri\\_workingpapers](https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=peri_workingpapers))

<sup>25</sup> Ver capítulo 1 *supra*

a] un proceso en el cual, la autoridad regulatoria y la legitimidad han sido descentralizadas del Estado y del gobierno [y] en su lugar (...) son conceptualizadas como dispersas, difusas, deslocalizadas, y desplazadas entre múltiples actores, privados y públicos, domésticos e internacionales. La separación entre público y privado se hace mucho menos clara, y (...) ambas se solapan y se hacen intercambiables.<sup>26</sup>.

## I. SOFT LAW Y DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La descentralización o desconcentración, como un fenómeno que ocurre en materia de normas o reglas internacionales relacionadas, ha sido advertida por diversos autores, para quienes, la coexistencia de actores y sistemas normativos hace parte de una nueva realidad a través de la cual se desarrolla el Derecho Internacional del Trabajo. La noción de *soft law*, desarrollada ampliamente en el ámbito del Derecho internacional, ha permitido efectuar un análisis sobre expresiones normativas que, pese a la carencia de atributos tradicionalmente considerados distintivos de las normas jurídicas, han venido produciendo una incidencia considerable en la gestión de problemas internacionales (e.g. económicos, medio ambientales<sup>27</sup> y sociales). Se trata entonces de una categoría, que pesar de no estar libre de objeciones, se utiliza con frecuencia para explicar diversos fenómenos relevantes para el derecho.

¿Qué se entiende entonces por *soft law*? Existen desacuerdos en torno a la delimitación conceptual de la cuestión, tal como se reconoce en la Enciclopedia de Derecho Internacional Público del Instituto Max Planck, que plantea una definición de aquel en cuanto conjunto de

---

<sup>26</sup> El aparte transcrito es la traducción del original, que señala “*While governance has a number of definitions and describes a broad and variable body of research, at its core it defines a process in which regulatory authority and legitimacy have become de-centered from the state and from government. Instead, authority and legitimacy are now conceptualized as being dispersed, diffused, and dislocated among multiple actors, private and public, domestic and international. Separations between public and private become much less clear, and "public and private ordering both overlap and become exchangeable.*” (KOLBEN, K. Transnational labor regulation and the limits of governance. *Theoretical Inquiries in Law*. 12, 2011, p. 411)

<sup>27</sup> Ver DUPUY P.M. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*, 12 (2), 1990, pp. 420 -435

“normas de carácter variable”<sup>28</sup>. Se presenta de esta forma un conflicto de tales dimensiones en el que sus promotores incluyen diversas expresiones normativas a partir de un amplio rango de variables de orden sustantivo y procedimental; mientras que los detractores del concepto, gran parte de los cuales se circunscriben a corrientes cercanas al positivismo, cuestionan la inclusión de los elementos que lo conforman dentro del dominio propio del derecho<sup>29</sup>.

En todo caso, y al margen de la discusión, se trata de una categoría consolidada en la literatura, que carga un significado específico, con las ventajas metodológicas señaladas. Algunos promotores o usuarios de la misma, mayoritariamente pertenecientes al ámbito del derecho internacional o de las relaciones internacionales han planteado una serie de parámetros para identificar ciertos elementos básicos para su identificación, los cuales han sido traídos al ámbito del derecho internacional del trabajo en el marco de estudios especializados<sup>30</sup>. En este último segmento, DUPLESSIS ha planteado una aproximación preliminar al fenómeno tomando como base las *fuentes de Derecho internacional*<sup>31</sup> (i), la *fuerza obligatoria* (ii), y las consecuencias que se desencadenan por efectos de la inobservancia (iii)<sup>32</sup>.

Bajo esta perspectiva, se consideran *soft law*, en primer lugar, ciertas normas consideradas aptas para resolver controversias por parte de la

---

<sup>28</sup> <https://opil.ouplaw.com/home/mpi>

<sup>29</sup> Para una ilustración sobre la objeción positivista, ver: D'ASPROMONT, J. “Softness in International Law: A self-serving quest for new legal materials”. *The European Journal of International Law*. 19 (5), 2008, pp. 1075–1093.

<sup>30</sup> DUPLESSIS, I., Le vertige et la soft law : reactions doctrinales en droit international. *Reue Québécoise de droit international*. (Hors-série), 2007, pp. 245-268; DUPLESSIS, I. “Soft international labour law...”*op. cit.* ; HEPPLER, B. "Does law matter? The future of binding norms". en POLITAKIS, G. (Ed). *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, 2007, pp. 221-232.); DAVIDOV, G. “Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions”, *The International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations*, 26 (1), 2010, pp. 61-81; GARCIA-MUÑOZ, M.A ; TER HAAR, B; & KUN, A; “Soft on the Inside, Hard on the Outside: An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law”, *The International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations*, 27 (4), 2011, pp. 337-363 (2011

<sup>31</sup> Con respecto a la controversia sobre el uso de la noción de *fuentes* en el derecho internacional ver DEL TORO HUERTA, M.I. “El Fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006, p. 526

<sup>32</sup> *Ibíd.*

Corte Internacional de Justicia conforme a sus estatutos<sup>33</sup>, pero diferentes de aquellas contenidas en *tratados*, creadas a través de la *costumbre*, o establecidas en forma de *principio general del derecho*. Así pues, la noción surge para extender el dominio de análisis del Derecho Internacional a expresiones normativas diversas de aquellas contempladas en ese sistema de fuentes. Es el caso de las Declaraciones suscritas por los Estados en el marco de las actividades de Organizaciones Internacionales (i), de los compromisos informales suscritos en forma de “*gentleman agreements*” (ii); de las normas creadas por compañías o grupos empresariales a lo largo de su cadena de suministro (iii), y en general, aquellas creadas a través de dinámicas de creación consideradas no tradicionales (iv).

Ahora la noción se utiliza con frecuencia para referir normas carentes de *fuera obligatoria o vinculante*. La ausencia de dicho atributo, considerado definitorio del derecho, ocurre como consecuencia de la sustracción expresa de ese carácter a través de enunciado o regla específica<sup>34</sup>, o de la redacción abstracta o ambigua que impide deducir obligaciones específicas a cargo del sujeto a quien se dirige la aplicación, de su aplicación a actores no gubernamentales, o de la ausencia de responsabilidad en el evento de no cumplimiento<sup>35</sup>.

Finalmente, la utilización de medios diferentes a la coerción para disuadir el cumplimiento, así como la incapacidad de generar sanción jurídica o una respuesta institucional específica como consecuencia derivada del no cumplimiento son considerados rasgos típicos y definitorios de esta categoría.

En definitiva, la alternativa del *soft law*, plantea DAVIDOV, corresponde un diseño institucional opuesto al enfoque tradicional de “*command-control*” en el que se establecen una serie de exigencias o

---

<sup>33</sup> Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38

<sup>34</sup> Así, por ejemplo, las *Líneas Directrices de la OCDE para empresas Multinacionales*, proveen, por declaración expresa de su preámbulo, “*normas no vinculantes*” fijadas por los Gobiernos participantes de la Organización a las Empresas Multinacionales con sede en los países adherentes a la Organización con sede en ellos [Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales]

<sup>35</sup> CHINKIN, C., Normative Development in the International Legal System, en SHELTON, D. (Ed) *Commitment and Compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford, 2000

prohibiciones bajo la amenaza de imposición de una sanción; y en su lugar se proveen incentivos que disuaden al actor involucrado a adecuar su conducta a unos parámetros determinados <sup>36</sup>

Al analizar el papel específico de la Ley en la conformación del orden normativo que opera en un contexto de globalización, dentro del cual se acepta la concurrencia de instrumentos de origen estatal y otros de autorregulación, HEPPLÉ señala que no existe una “rápida y fuerte línea entre ‘hard’ law y ‘soft’ law”. Se trata de un espectro mucho mayor, en cuyo extremo “hard” se encuentran los instrumentos legales de regulación, con mecanismos de “*enforcement*”, el cual incluye los convenios de la OIT -ratificados según el caso-; y en el “*soft*” se encuentran un amplio rango de técnicas que no son exigibles directamente a través de la Ley, como las recomendaciones de la OIT <sup>37</sup>o los Acuerdos Marco Transnacionales y los Códigos de conducta.

Otros trabajos posteriores, como el de GARCÍA-MUÑOZ ET AL <sup>38</sup>proponen un avance en dirección a la fijación de un sistema de criterios que contribuyen a distinguir niveles de “*dureza*”. La *legalidad* (i), cuyo mayor o menor nivel se determina a partir de la forma que adopta un instrumento, del procedimiento de adopción, de la competencia del actor internacional involucrado en la creación normativa, o de las circunstancias que rodean dicho proceso; la *sustancia* (ii), referida al tipo de obligación que se crean mediante el instrumento, la precisión y el lenguaje utilizado; y finalmente la *estructura* (iii), relacionada con los mecanismos empleados para la solución de disputas relacionadas con la aplicación de normativa, el monitoreo, o la competencia para delegar la función de creación normativa, constituyen criterios orientadores, que en últimas permiten determinar diversos niveles en este mismo atributo.

}

## II. NORMAS ISO Y PROTECCIÓN LABORAL INTERNACIONAL

Dentro del contexto descrito de gobernanza, caracterizado por la interacción entre una amplia variedad de actores (Organizaciones

---

<sup>36</sup> DAVIDOV, G. “Enforcement Crisis...” *Op. cit.* p. 68

<sup>37</sup> HEPPLÉ, B. “Does law matter ?” *Op. cit.* p. 222

<sup>38</sup> GARCIA-MUÑOZ, M.A ; ET. AL; “Soft on the Inside...” *Op. cit.*



internacionales gubernamentales, Estados, Empresas Multinacionales), a través de diversos modelos de regulación (hard y soft), vienen incursionando normas, aplicables en el nivel transnacional cuyo objeto consiste en la fijación de parámetros en diversos dominios, siendo uno de los más reciente relevante en el mundo de trabajo, generando nuevas interacciones y desafíos para el sistema. Se trata de los *estándares internacionales*, normas que involucran, de un lado Organizaciones no gubernamentales en la creación, y mayoritariamente actores privados en la aplicación, bajo motivaciones subyacentes, asociadas comúnmente al dominio técnico y económico.

## 1. Delimitación Conceptual

LAWRENCE BUSCH publicó un reconocido trabajo sobre la estandarización, en el que ofrece una representación completa del fenómeno planteando una identificación concreta de sus orígenes, al menos etimológicos, en la literatura anglosajona dentro de contexto de una confrontación militar entre ingleses y escoceses durante la edad media, conocido como la *Batalla del Estandarte*<sup>39</sup> En su primer capítulo, la obra plantea el análisis de la expresión a través de diversos usos, no todos trasladables al contexto hispanohablante, como aquel que relaciona la noción con la idea de “*tomar una posición*” (del anglicismo “*take a stand*”). Sin embargo, otros significados guardan correspondencia con nuestra tradición lingüística, de acuerdo a los significados comúnmente atribuidos según el máximo organismo de regularización<sup>40</sup>. Es el caso de aquel que plantea un contenido normativo como modelo o patrón de referencia, que refiere entonces un parámetro de conducta. Un “estándar”, en este sentido, parece estar referido, sin mayores objeciones, a un conjunto mínimo de características que definen la aceptabilidad de un objeto o de un proceso.

En el universo legal, particularmente en el nivel de los estudios legales, existe escasa referencia a los *estándares* en cuanto entidades

---

<sup>39</sup> BUSCH L., *Standards: recipes for reality*. Massachusetts, 2011, p. 17

<sup>40</sup> Para la Real Academia Española, la palabra cumple la función de adjetivo que expresa características abstractas de un objeto en cuanto *tipo, modelo, norma, patrón o referencia*; o como sustantivo, igualmente referido a *tipo, modelo, patrón o nivel*. (<https://dle.rae.es/diccionario>)

jurídicas propias<sup>41</sup>. Específicamente, en el dominio del Derecho Internacional del Trabajo la expresión *international labor standard*, ha venido transitando al castellano, con regular frecuencia, como equivalente de *norma internacional del trabajo*<sup>42</sup>.

Por su parte, en otro segmento del plano internacional existen avances significativos respecto al estudio de los procesos de estandarización o normalización, y la elaboración de un marco teórico útil a la comprensión del fenómeno. En el año 2010 se elaboró un trabajo por encargo de la Comisión Europea a través del cual se plantearon parámetros pertinentes a la sistematización de la cuestión. En el marco de éste se planteó una clasificación tomando como base el órgano que interviene, o que ejerce o impulsa la actividad de creación normativa.

Así, el estudio plantea la existencia de estándares *formales*, normas cuya creación depende de la intervención o participación de *Organizaciones Nacionales de Estandarización*. El ejercicio de los poderes de creación normativa, así como la función de representación de cada país dentro de los respectivos foros internacionales, se explica, en términos de validez, en la existencia de normas que, dentro de cada

---

<sup>41</sup> Sobre los estándares y la gobernanza internacional ver ABBOT, K.W. & SNIDAL, D. "International standards and international governance". *Journal of European Public Policy*, 8 (3), 2001, pp. 345-370. Sobre la interacción entre diversos tipos de estándares dentro de un contexto de gobernanza global, ver BARTLEY, T. "Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards", *Theoretical Inquiries in Law*, 12, (2), 2011, pp. 517-542. En relación con el vínculo entre normas de comercio internacional (OMC) y estandarización en el contexto específico del derecho ambiental, ver FINGER, M. & TAMIOTTI, L. "New Global Regulatory Mechanisms and the Environment: The Emerging Linkage between the WTO and the ISO". *IDS Bulletin*, 30, 1999, pp. 8-15 (DOI:.). En lo que respecta a las implicaciones para la democracia y para el rol del Estado, como consecuencia de la adopción de un estándar internacional sobre responsabilidad social empresarial, ver WARD, H. "The ISO 26000 International Guidance Standard on Social Responsibility: Implications for Public Policy and Transnational Democracy", en: *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 12 (2), 2011 pp. 665-718. Ver también DILLER J. M. Private Standardization in Public International Lawmaking. *Michigan Journal of International Law*. 33 (3), 2012, pp. 481-536; KOLBEN, K. Transnational labor regulation and the limits of governance. *Theoretical Inquiries in Law*, 12, 2011, pp. 403-437; ROHT, N. "Soft Law in a 'Hybrid' Organization: The International Organization", en SHELTON, D. (Ed) *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford, 2000

<sup>42</sup> *Supra*. Cap. 2

sistema, proveen la respectiva autorización. En el caso de España, por ejemplo, el Real Decreto 2200/95 reconoció a la Asociación Española de Normalización y Certificación AENOR<sup>43</sup>, como organismo nacional de normalización, y en consecuencia le asignó la función de “desarrollar en el ámbito estatal las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifiquen criterios y se posibilite la utilización de lenguaje común en campos de actividad concreto”

Ahora, las Organizaciones nacionales participan de la creación de estándares en diversos niveles. Así, en un primer se localizan aquellas normas de alcance *nacional*, cuya creación depende en forma exclusiva de estas Organizaciones de acuerdo a procedimientos establecidos y aplicables dentro del territorio de cada Estado; en el segundo se encuentran los estándares *regionales*, producto de la interacción de aquellas instituciones en contextos geográficos o políticos más amplios<sup>44 45</sup>; y finalmente, un tercer nivel, en el que surgen estándares *internacionales* que involucran un mayor número de miembros de la comunidad internacional, debido a su aceptabilidad, reconocimiento y uso por cuenta de un número considerable de actores. La acción en este último se concreta básicamente en la actividad de tres Organizaciones: La Organización Internacional de Normalización - ISO, la Comisión Electrotécnica Internacional - ECI; y *International Telecommunications Union* - ITU.

En el plano *informal* se incluyen aquellas normas publicadas por Organizaciones especializadas<sup>46</sup>, mientras que en el plano *privado* se incluyen aquellos desarrollados por compañías o Asociaciones Comerciales<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Desde 2017, AENOR se constituyó como empresa privada y la Asociación Española de Normalización -UNE asumió dichas funciones en materia de normalización Ver <https://www.une.org/la-asociacion/historia>

<sup>44</sup> Es el caso de: la Asociación de Normalización en Mercosur - AMN; la Organización Regional de Normalización del Sudeste Asiático - SARSO -; el Comité Europeo de Normalización- CEN, el Comité Europeo para la Normalización Electrotécnica - CENELEC, y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones - ETSI; la Organización Africana para la Normalización - ARSO; la Comisión Panamericana de Normas Técnicas - COPANT, entre otros

<sup>45</sup> HATTO, P., *Standards and Standardization. Handbook*, 2010, p. 7

<sup>46</sup> En este ámbito se incluyen organizaciones como la Asociación Americana de Pruebas y Materiales-ASTM,

<sup>47</sup> *Id.*

## 2. La estandarización internacional. La creación de ISO y la expansión de sus actividades en el plano internacional.

Históricamente, las primeras iniciativas institucionales en el ámbito de la estandarización ocurrieron en el nivel nacional, y aquellas precedieron en varias décadas a la expansión internacional del fenómeno. Los antecedentes más referenciados se localizan en el Reino Unido con el *British Standards Institute* - BSI creado en los inicios del siglo pasado, y en Estados Unidos de América con el *American National Standards Institute* - ANSI en 1918. En estos casos, se trata de organizaciones surgidas por el acuerdo entre profesionales de diversos ámbitos, con el fin de avanzar en procesos preexistentes, especialmente en Europa, con el fin de “complementar el trabajo intergubernamental sobre pesos y medidas, dinero, transacciones bancarias, y varias áreas de la administración pública”<sup>48</sup>.

El punto de inflexión hacia la expansión internacional del fenómeno ocurre en la primera década del siglo XX, cuando, a propósito de las discusiones adelantadas en diferentes foros durante más de 20 años sobre los “problemas de terminología y definición en el dominio electrotécnico”, se establece la Comisión Electrotécnica Internacional - CEI en forma de Organización no gubernamental<sup>49</sup>. La iniciación de actividades por parte de dicha Organización marcó el inicio hacia un proceso de fijación de reglas para la adopción de normas técnicas, y de esfuerzos internacionales por fomentar la expansión del modelo regulatorio en diferentes contextos industriales<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> MURPHY, C.N., & YATES J. *The International Organization for Standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*. New York, 2009, p. 11

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 12

<sup>50</sup> Dentro de las experiencias del Instituto Británico y de la Comisión Electrotécnica Internacional, se destacan características que influyen el modelo institucional de gobernanza adoptados posteriormente en el ámbito de la estandarización. Así, en la primera etapa de la CEI se identifican reglas procedimentales como el diálogo entre representantes de la industria y gobiernos dentro del proceso de creación normativa, el funcionamiento a través de Comités Técnicos, la existencia de cuerpos nacionales representativos de los países participantes, o la regla de consenso como condición para la creación de normas (*Id.* p. 12)

La expansión del fenómeno se explica, en términos generales, en la existencia de criterios comunes compartidos por industriales y gobiernos en torno a los beneficios derivados de la estandarización dentro de las transacciones internacionales, sobre todo en un contexto de crisis y posguerra, caracterizado por frecuentes demandas de eficiencia económica y logística por efectos de la necesaria reconstrucción de los Estados afectados por el conflicto internacional. Así, a la creación de la CEI, le sigue el establecimiento de ISA en Nueva York (1926), cuya sede administrativa se estableció en Ginebra. Como señala WILLY KUERT, antiguo secretario del Organismo suizo de normalización para la época, y delegatario nacional en la materia ante las respectivas instancias institucionales, ISA se caracterizó por un enfoque predominantemente continental y métrico, que impedía la participación de los Estados anglosajones. Como consecuencia de ello, Canadá, Estados Unidos, e Inglaterra acordaron la creación de la UNSCC en 1944 con el fin de aplicar los beneficios de la estandarización en sus respectivos territorios y transacciones<sup>51</sup>.

El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial generó la paralización de funciones de ISA, el cierre de su Secretaría, y la atribución temporal de las funciones de administración al gobierno suizo. Adicionalmente, surgieron otros problemas por efectos de la expiración del plazo estatutario definido para la ejecución de funciones por parte de los órganos de administración. En ese contexto se produjo un gran debate internacional promovido por la UNSCC en torno al futuro de la estandarización internacional<sup>52</sup>, y, en consecuencia, ISA y UNSCC acordaron la celebración de una Conferencia conjunta, cuya ocurrencia tuvo lugar en 1946 con la participación de 65 delegados de 25 países. En dicha reunión se dejaron sentadas las bases para el funcionamiento de una nueva Organización Internacional con el propósito de adoptar normas técnicas con pretensión de aplicación universal. Así, un año después, el 23 de febrero de 1947, surge formalmente la Organización Internacional de Normalización - ISO

Durante más de un siglo de actividades, la CEI ha venido expandiendo su dominio a cuestiones relacionadas con la industria electroacústica,

---

<sup>51</sup> ISO. *Friendship among equals. Recollections from ISO's first fifty years*. Geneva, 1997, p. 15

<sup>52</sup> *Ibíd.*

las tecnologías de la información y comunicación - TIC, y la distribución y producción de diversas formas de energía<sup>53</sup>; mientras ISO ha hecho lo propio en relación con un número más amplio de dominios técnicos. La contribución de esta última es de un impacto considerablemente mayor, que se calcula en más de 22.000 estándares a 2019<sup>54</sup>. Ambas instituciones vienen a ocupar un lugar preminente en el plano internacional como emisoras de reglas de la economía global, autoras de un 85% de los *estándares de producto internacional*<sup>55</sup> que equivalen alrededor del 80% del comercio global<sup>56</sup>.

### 3. ¿Qué son los *estándares internacionales* en el contexto de ISO?

La actividad de las principales Organizaciones Internacionales de estandarización se encuentra regulada a través de un mismo compendio normativo<sup>57</sup> dentro del cual se formulan normas y principios, procedimientos y dinámicas institucionales, y en general, un conjunto de cuestiones comunes a ambas Organizaciones. Sin perjuicio de ello, cada institución establece un Régimen Estatutario propio, reservado a particularidades específicas.

Ahora bien, en el contexto institucional de la estandarización internacional, existe una distinción entre los *estándares*, como máxima expresión institucional de las Organizaciones Internacionales referidas (ISO/CEI), y otras normas, que, aun cuando provistas de características similares, ostentan un nivel jerárquico inferior dentro de la respectiva estructura. Lo anterior se explica, en términos generales, en un menor respaldo institucional, explícito en el respectivo proceso de creación normativa. Así, en el contexto de ISO se debe distinguir los *estándares internacionales*, de las *especificaciones técnicas*, y de las *especificaciones públicamente disponibles*.

---

<sup>53</sup> BUTHE, T. (2010) "Engineering Uncontestedness? The Origins and Institutional Development of the International Electrotechnical Commission (IEC). *Business and Politics*, 12(3), 2010, pp. 1-62. (DOI: 10.2202/1469-3569.1338)

<sup>54</sup> Cifra global calculada a 2019 Cfr. <https://www.iso.org/standards.html> (última visita 22 de noviembre de 2019)

<sup>55</sup> BUTHE, T. (2010) "Engineering..." *Op. cit.* p. 5

<sup>56</sup> ISO. *Membership manual*. Geneva, 2015, p. 5

<sup>57</sup> Ver. ISO/IEC. *Directives, Part 1. Consolidated ISO Supplement Procedures specific to ISO*. (10a ed.), Geneve, 2019.

Así, las *Especificaciones técnicas* (TS) son, en términos de la Organización, documentos normativos que establecen parámetros en materias determinadas incluidas en la agenda institucional, los cuales se encuentran “aún bajo desarrollo o (...) por alguna otra razón no existe la posibilidad inmediata (...), de alcanzar un acuerdo sobre la publicación (como) estándar internacional”. Así, la adopción de normas bajo esta modalidad específica se produce como consecuencia de la votación mayoritaria -calificada- de los miembros de un órgano en donde se adelanta el estudio de la cuestión (el Comité Técnico / CT)<sup>58</sup>. Se trata entonces de asuntos sin respaldo institucional suficiente para adquirir la forma de estándar internacional.

La segunda categoría son las *Especificaciones públicamente disponibles* (*Publicly available specifications - PAS*). que tampoco alcanzan los requisitos de *estándares*, pero que se consideran normas de nivel intermedio entre las TS y los estándares.

Tanto las *Especificaciones Técnicas - TS*, como las *Especificaciones públicamente disponibles - PAS*, tienen una aplicabilidad provisional, luego del cual deben ser sometidas a revisión o transformación en otros instrumentos normativos de la Organización<sup>59</sup>.

Tomando como base la anterior distinción dentro del marco de las regulaciones comunes, existe una definición de estándares internacionales, a través de la cual se asigna el significado a aquellos “documentos establecidos por consenso y aprobados por un organismo reconocido, que proveen, para el uso común y repetido, reglas, guías o características para la ejecución de ciertas actividades, o sus resultados, dirigidos al logro del nivel óptimo de orden en un contexto determinado (...)”. Los estándares “*deben estar basados en los resultados consolidados de la ciencia, tecnología y experiencia, y dirigidos a la promoción de beneficios óptimos para la comunidad*”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, num. 3.1.1.

<sup>59</sup> *Ibíd.* Nums. 3.1.3 y 3.2.4.

<sup>60</sup> La versión original del texto original señala: “Document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context. (...) Standards should be based on the consolidated results of science, technology and experience, and

La definición plantea un conjunto específico de características útiles a la identificación de estas normas como parte de un sistema normativo; además de ciertas particularidades como la adopción fruto del consenso entre los sujetos que hacen parte de la respectiva instancia deliberativa, la aprobación por parte Organismos reconocidos, la “*optimización*” como fundamento normativo, o la pretensión de uniformidad.

### **3.1.Generalidades del proceso de creación normativa**

La descripción del proceso en el que tiene lugar la creación normativa resulta útil para determinar el contenido de aquellos rasgos distintivos de los estándares en relación con otras normas. El *consenso*, establecido como requisito para la adopción de este tipo de normas, se encuentra incluido en el respectivo régimen estatutario como requisito que permite avanzar hacia la publicación de *estándares*. Así también, la base normativa específica que supone su adopción, se puede explicar tomando como base la interacción entre las diversas instancias deliberativas. En breve, dichas razones justifican la descripción del modelo, en orden a la diferenciación de esas normas de otras concurrentes en dominios comunes.

#### **3.1.1. *Funcionamiento de una estructura descentralizada***

Ya se ha dicho que la creación de los estándares se desarrolla en un escenario de dispersión, en el que, la mayor parte del proceso es adelantada por Organismos Nacionales de estandarización. Estatutariamente la representación de cada Estado que toma parte de las actividades de la Organización<sup>61</sup> se encuentra reservada a las Organizaciones de Normalización más representativas<sup>62</sup>, fórmula similar a la que utiliza la OIT para garantizar la participación de trabajadores y empleadores. Sin embargo, en este caso, para efectos de la selección se establecen, en forma explícita, dos reglas básicas. En primer lugar, se admite la participación de un solo delegado por cada

---

*aimed at the promotion of optimum community benefits. NOTE Standards should be based on the consolidated results of science, technology and experience, and aimed at the promotion of optimum community benefits”.* (ISO.IEC Guide 2004, definition 3.2, En: HATTO, P. “Standards...”, *op. cit.*, p. 5)

<sup>61</sup> Para el año 2019 ISO contaba con 164 miembros (<https://www.iso.org/>)

<sup>62</sup> ISO/IEC Directives ..., artículo 3.1.1



unidad política<sup>63</sup>; y luego, el Estado debe estar reconocido por la Organización de Naciones Unidas<sup>64</sup>.

Ahora bien, existen tres tipos de membresía dentro la Organización, en virtud de las cuales se admiten formas de participación claramente diferenciables. En primer lugar, y como regla general existe una membresía *plena* que garantiza el ejercicio de todos los derechos dentro de las respectivas instancias, particularmente la posibilidad de ejercer el derecho al voto dentro de la adopción de *estándares internacionales*, así como integrar organismos específicos, como la Mesa Técnica Directiva - TMB o el Consejo. Otros actores pueden participar en calidad de “*correspondientes*” o “*suscriptores*”, posiciones comparables a las de *observadores*, *afiliados* o *asociados* dentro de otras organizaciones internacionales<sup>65</sup>, y que se encuentra definida por la capacidad institucional de los intervinientes. Así, Estados no soberanos como Hong Kong o Palestina, u otros con instituciones relativamente nuevas en el campo de la normalización participan como *miembros correspondientes*, mientras que otros con economías considerablemente pequeñas, como Barbuda y Antigua, Belice o San Vicente y Granadinas, participan como *suscriptores*. Estos últimos casos, las normas reconocen a los actores el ejercicio restringido de derechos dentro de la Organización<sup>66</sup>

Ahora, las Organizaciones Nacionales de Normalización que concurren al foro internacional de ISO están constituidas como

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, artículo 3.2

<sup>64</sup> *Ibíd.*, artículo 3.3

<sup>65</sup> OECD/ISO. *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the International Organization for Standardization*, 2016, p. 22 ([https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO\\_Full-Report.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO_Full-Report.pdf))

<sup>66</sup> En términos generales, los derechos de los miembros de la Organización son: i) Desarrollar Estándares; ii) Comercializar los documentos contentivos de los estándares adoptados por la Organización, así como usar el copyright, el nombre y el logo; iii) Participar en el desarrollo de la política institucional a través de los diversos Comités; y iv) Participar en el gobierno institucional. Los miembros *plenos* están facultados para el ejercicio de todos estos derechos, los *correspondientes* para quienes no están facultados para participar en el gobierno de la Organización. Finalmente, los miembros *suscriptores* cuentan con las posibilidades más restringidas de participación, en tanto, solo están habilitados para participar en el desarrollo de estándares (ISO, *Membership manual*, Geneva, 2015 p. 6)

personas de derecho privado<sup>67</sup> o como dependencias de los respectivos Estados intervinientes<sup>68</sup>. La concurrencia de actores públicos y privados en un contexto deliberativo global dentro del cual se adoptan normas que sirven de parámetros empresariales en el ámbito nacional e internacional han permitido clasificar a la ISO dentro de aquellas Organizaciones de naturaleza *híbrida*<sup>69</sup>. De acuerdo con el estudio adelantado por DUPENDANT para la ISO y la OECD, para el año 2016, un 80% de los miembros de la ISO eran instituciones públicas, mientras el 20% restante correspondía a organizaciones privadas o semiprivadas<sup>70</sup>.

En lo que respecta al funcionamiento, las Organización se caracteriza por su operación a través de un modelo *descentralizado*. Ello implica que, a pesar del alcance de las regulaciones que se adoptan en su seno y del impacto potencial en la industria global debido a las materias de las que se ocupa, ISO cuenta con una base administrativa considerablemente pequeña, en comparación con otras organizaciones internacionales, y la mayor parte del trabajo necesario para la adopción de estándares se efectúa mediante pequeñas estructuras (Comités - CT y Subcomités técnicos - SCT) integradas por miembros que participan sobre la base del voluntarismo<sup>71</sup>, y que operan mayoritariamente a través de medios electrónicos, y solo excepcionalmente a través de

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, en el caso de Inglaterra, la British Standards Institution - BSI es una Organización sin ánimo de lucro, reconocida como organismos nacionales de representación por efectos de un memorando de entendimiento suscrito con el gobierno británico. Otros ejemplos similares se encuentran en Alemania (*Deutsches Institut für Normung - DIN*); Argentina (IRAM), ; Italia (*Ente Nazionale Italiano di Unificazione - UNI*), y Austria (*Austrian Standards Institute - ASI*) donde las labores de normalización en el plano nacional son ejecutadas por Organizaciones no gubernamental sin ánimo de lucro. Información disponible en <https://www.iso.org/members.html>

<sup>68</sup> Ejemplo de esta forma se encuentran en Corea (La Agencia Coreana para la tecnología y estándares -KATS), Japón (JISC), India (*Bureau of Indian Standards - BIS*); y Rusia (Agencia Federal sobre Regulación Técnica y Metrología en Rusia - GOST R) en donde las Organizaciones Nacionales de Normalización son oficinas gubernamentales (*Ibid.*)

<sup>69</sup> ROHT, N. "Soft Law in a 'Hybrid' Organization..." *Op. cit.*

<sup>70</sup> OECD/ISO. "*International Regulatory ...*" *Op. cit.* p. 22

<sup>71</sup> Existen reportes que señalan que para el año 2000, ISO contaba con más de 100000 voluntarios en los CT y SCT, en contraste con su planta fija, equivalente a 163 trabajadores (MURPHY, C.N., & YATES J. "*The International Organization...*" *Op. cit.*, p.30)

reuniones presenciales que se celebran en diversas ciudades alrededor del mundo<sup>72</sup>.

Pese a lo anterior, y como se indicó, la base administrativa de ISO se encuentra organizada en forma de estructura clásica de gobernanza. Así, tal como ocurre en otras organizaciones internacionales, en su interior existe un órgano deliberativo responsable de las cuestiones fundamentales para el funcionamiento y que constituye la última autoridad institucional -la *Asamblea General (i)*<sup>73</sup>; un órgano ejecutivo central que se integra por la reunión de oficiales de la Organización, un grupo seleccionado de miembros<sup>74</sup> y los jefes de los respectivos Comités de Desarrollo de Políticas<sup>75</sup>, y que, con el apoyo de un grupo de *Comités Permanentes* establecidos para el manejo de cuestiones específicas, se encarga de las cuestiones más importantes relativas a la gobernanza<sup>76</sup>- el *Consejo (ii)*; una *Mesa Técnica Directiva (iii)*, conformada por 15 miembros designados o elegidos por el Consejo, especializada en la gestión del trabajo técnico que se realiza a través de los respectivos Comités<sup>77</sup>. Y finalmente, para efectos de la responsabilidad de las operaciones, y de brindar soporte en la

---

<sup>72</sup> El reglamento ISO/IEC establece que “*las reuniones oficiales de los Comités y Subcomités Técnicos deben ser convenidas solo para discutir borradores de discusión u otras materias, que no pueden ser tratadas por otros medios*” (numeral 4.1.1., p. 41). Para ver la dispersión que caracteriza el funcionamiento de la Organización, ver el calendario de reuniones de los Comités Técnicos (2019), en: <https://www.iso.org/meeting-calendar.html>

<sup>73</sup> *Ibíd.* artículo 6º,

<sup>74</sup> Para consultar la lista de países miembros del Consejo para el año 2019, ver <https://www.iso.org/committee/55010.html?view=participation>

<sup>75</sup> Se trata de los Comités CASCO el cual desarrolla política y desarrolla estándares relacionados con la evaluación, COPOLCO y DEVCO

<sup>76</sup> A este efecto, los estatutos incluyen dentro de este ámbito la formulación de la estrategia institucional, aprobada por la Asamblea General, junto con la revisión y el monitoreo en la ejecución de la misma; la fijación de políticas de gestión del riesgo de la Organización; la fijación de políticas y procedimientos de la Organización dirigidos al cumplimiento legal y comportamiento ético de los miembros del Consejo y los miembros del secretariado central; la revisión y aprobación de los principales planes de acción de la Organización, *inter alia* (Estatutos, artículo 7.4.)

<sup>77</sup> Esto incluye su administración de la estructura, lo cual incluye el establecimiento, la supervisión de sus actividades (cumplimiento de las normas generales de la Organización en el marco de ejecución de sus actividades), y la disolución (artículo 13) (sobre el funcionamiento de los Comités Técnicos, Ver: *infra*)

consecución de los cometidos institucionales, se establece una *Secretaría Central (iv)*<sup>78</sup>

### **3.1.2. *El proceso de creación de los estándares internacionales ISO***

El proceso de creación de estándares se encuentra regulado a través de un conjunto de reglas comunes, aplicables a las actividades que ejerce tanto la Organización Internacional de Normalización ISO, como la Comisión Electrotécnica Internacional -IEC. Dentro de dicho compendio, se establece un procedimiento específico a partir de la interacción de diversos actores. Referencias recurrentes a Comités Técnicos, Subcomités, Grupos de Trabajo, Acuerdos de Enlace (*liaison agreements*), o Acuerdos de Hermanamiento entre miembros participantes (*P-member Twinning Agreements*) se encuentran incorporados al vocabulario institucional, y son referenciados con frecuencia dentro de los estudios especializados que se ocupan de aquellas actividades que.

### **3.1.3. *Sujetos involucrados***

En primer lugar, es necesario señalar que las iniciativas para la creación de este tipo de normas surgen de los *Comités Técnicos (CT/ISO)*. Se trata de organismos básicos dentro de la estructura institucional encargados del desarrollo y *mantenimiento* de cada *estándar*<sup>79</sup>, cuya instalación ocurre por solicitud de diversos actores<sup>80</sup> y dentro del cual participan los Organismos Nacionales de Normalización, bien como *participantes (P)*, de lo cual se deriva el derecho a votar en la adopción de nuevas iniciativas, borradores de estándares, y en general de efectuar contribuciones dentro de las respectivas instancias deliberativas; o como *observadores (O)*, calidad

---

<sup>78</sup> *Ibíd.* artículo 15

<sup>79</sup> *Ibíd.* 2.1.1.

<sup>80</sup> Las propuestas para la conformación de nuevos Comités Técnicos pueden ser presentadas por los Organismos Nacionales de Normalización, diversos Comités que toman parte de las actividades de la Organización (Comités Técnicos, Comités de Proyecto, de nivel Político, Consejo Técnico de Administración - TMB, el Secretario General, un organismo responsable del manejo de algún sistema de certificación existentes en el marco de las actividades de la Organización, o una Organización Internacional con membresía de organismo nacional (ISO/IEC *Directives ...*, numeral 1.5.3, p. 3)

que permite realizar seguimiento, conocer los documentos que se elaboran en el marco de sus actividades, presentar comentarios, y atender reuniones<sup>81</sup>. Sin perjuicio de ello, todos los miembros *plenos* de la Organización cuentan con el derecho de participar en las votaciones en las que se decide la adopción de estándares dentro del marco de la Asamblea general.

Ahora bien, las reglas institucionales ISO/IEC no incluyen disposiciones respecto a los criterios para elegir los delegados nacionales que integran los Comités Técnicos. Sobre esta cuestión, MURPHY & YATES señalan que la conformación de cada delegación corre por cuenta de las respectivas Organizaciones nacionales, y que aquellas establecen un criterio *técnico (i)*, en virtud del cual designan especialistas en la materia objeto de estudio; y otro de *amplia representación (ii)*, que justifica la inclusión de una amplia variedad de sujetos interesados (*stakeholders*) como Organizaciones comerciales e industriales, científicos, académicos, representantes gubernamentales y de las agencias regulatorias, además de Organizaciones no gubernamentales <sup>82</sup>Tampoco existe referencia documentada de la existencia de reglas específicas, a nivel de la Organización, para resolver los desacuerdos existentes al interior de cada delegación nacional a efectos de elegir la posición nacional que se expresa ante los CT, pese a la exigencia de un consenso nacional presuntamente construido sobre la base de la inclusión y valoración de todos los puntos de vista. Dicha cuestión, al parecer, queda deferida a la regulación de cada organismo.

Ahora bien, una vez presentada una propuesta para el establecimiento de un CT/ISO, el secretario de la Organización<sup>83</sup> tiene la obligación de consultar a los Organismos Nacionales sobre su intención en apoyar el funcionamiento de aquella estructura, y en tomar parte activa en el desarrollo de la iniciativa<sup>84</sup>. Si, efectuadas las consultas para el desarrollo de una norma determinada, el proyecto obtiene un voto favorable por parte de  $\frac{2}{3}$  de los miembros habilitados y cuando menos cinco expresiones institucionales de interés en tomar parte de las

---

<sup>81</sup> ISO/IEC. Directives, Part 1. Consolidated ISO Supplement Procedures specific to ISO. (10a ed.). Geneve, 2019, num. 1.7.1, p. 6

<sup>82</sup> MURPHY, C.N., & YATES J. “*The International Organization...*” *Op. cit.*, p. 30.

<sup>83</sup> ISO/IEC. “Directives...” *Op. cit.* numeral 1.5.6, p. 3

<sup>84</sup> *Id.*

actividades del Órgano<sup>85</sup>, el *Consejo Técnico Directivo (Technical Management Board)* queda facultado para decidir sobre su instalación o asignar el estudio de la cuestión a otro existente. Tanto la denominación de los CT/ISO, como la definición específica de su esfera de competencias (ámbito) queda condicionada a la aprobación de los miembros *participantes*<sup>86 87</sup>. Así, el primer Comité Técnico de la Organización (CT01) se estableció en 1947, con el fin de adelantar discusiones sobre el diseño de roscas de tornillos, y a la fecha ha participado en la elaboración de más de 23 estándares<sup>88</sup>.

Cada CT/ISO encargado del estudio de un proyecto de estándar internacional - Comité *matriz* (“*parent*”), se encuentra facultado para disponer la división del trabajo a través de pequeñas estructuras subordinadas denominadas *Subcomités* (SCT/ISO), las que, a lo largo del proceso, cuentan con posibilidades específicas de intervención<sup>89</sup>.

Así mismo existen *Grupos de Trabajo*. Se trata de unidades establecidas por decisión de un Comité o Subcomité determinado (o por las *Organizaciones de enlace*), las cuales agrupan expertos en un área específica e incluidos en un Directorio que la Organización ha desarrollado para este efecto (*ISO Global Directory - GD*), por cuenta de quienes corre la ejecución de una tarea designada por el CT o SCT que participa en el desarrollo de un estándar. Así, se habilita la intervención de otros actores, diferentes de los miembros de la Organización, quienes a nombre propio y en *capacidad personal*, aportan criterios técnicos dentro del proceso de creación de los estándares<sup>90</sup>.

Adicionalmente, las reglas que regulan el proceso establecen la posibilidad de celebrar “Acuerdos de Enlace” (*Liaison Agreements*) entre diferentes unidades de la Organización (Comités y Subcomités), o entre la ISO y otras organizaciones externas. La base que sustenta la celebración de este tipo de acuerdos consiste en el desarrollo de actividades en dominios relacionados, y en el interés mutuo por parte

---

<sup>85</sup> *Ibíd.* num. 1.5.7, p. 3

<sup>86</sup> *Ibíd.* num. 1.5.10, p. 5

<sup>87</sup> Sobre los miembros participantes, ver *infra*

<sup>88</sup> Ver <https://www.iso.org/committee/45432.html>

<sup>89</sup> ISO/IEC. “Directives...” num. 1.6., p. 5.

<sup>90</sup> *Ibíd.* num. 1.12, p. 13.

de los intervinientes<sup>91</sup>. En términos generales, este tipo de acuerdo habilita a la respectiva unidad (CT o SCT) u Organización a expresar su punto de vista en función de su conocimiento y experticio, a través de la participación en las discusiones que se adelantan en el proceso de desarrollo de *estándares*, o en la presentación de comentarios<sup>92</sup>.

Así mismo, las reglas admiten la posibilidad de efectuar Acuerdos de hermanamiento entre miembros participantes (*P-member twinning agreements*). Se trata de un vínculo a través del cual, un miembro participante (denominado líder) contribuye o colabora en la adquisición de competencias del miembro con se suscribe el acuerdo (*twinned*), bajo la forma de cooperación o ayuda mutua, dentro de un área específica en la que éste último carece del experticio necesario para tomar parte de las actividades de la Organización<sup>93</sup>. Sin embargo, es necesario precisar que este tipo de vínculo no genera modificaciones en las reglas que regulan la representación de la Organización, pues, pese a la colaboración en la adquisición de capacidades de un miembro por cuenta de otro, cada uno preserva el derecho a emitir un voto, de acuerdo a sus intereses<sup>94</sup>

Uno de las características que sobresale al proceso de creación de estas normas es la apertura hacía la intervención de sujetos diferentes de las Organizaciones Nacionales de Normalización. Así, tanto los miembros participantes de la Organización, como las organizaciones de enlace se encuentran facultados para designar *expertos*<sup>95</sup>

La apertura a la inclusión de otros *interesados* o *stakeholders* en el proceso de creación de normas al interior de ISO (e.g. *expertos* en los grupos de trabajo, *Organizaciones Internacionales Gubernamentales y no Gubernamentales* en los acuerdos de enlace, *inter alia*), ponen de relieve ciertas características prominentes del sistema de estandarización internacional: i) la no inclusión directa de los *interesados* por parte de ISO, sino como una obligación de sus miembros; la libertad reconocida a los miembros de la Organización para determinar la forma en que se procede al cumplimiento de esa

---

<sup>91</sup> *Ibíd.* num.1.15 a 1.17 pp. 15-17

<sup>92</sup> *Ibíd.* num. 1.15.4 *id.*

<sup>93</sup> *Ibíd.* anexo ST, pp. 165 y ss

<sup>94</sup> *Ibíd.* ST.4 principio “*un país un voto*”, (*Id.*)

<sup>95</sup> *Ibíd.* num. 1.12.2, p. 13

obligación de acuerdo al contexto nacional (ii); y la orientación suministrada respecto a dichos mecanismos de vinculación.

#### **3.1.4. Etapas del proceso de desarrollo de estándares**

Resuelta la integración de un Comité Técnico, o la asignación de una iniciativa a alguno existente, se da inicio al proceso que conduce a la adopción de los estándares, el cual implica una sucesión de etapas, no todas de ejecución obligatoria.

En primer lugar, existe una etapa *preliminar* cuyo objeto consiste en la inclusión de *ítems preliminares de trabajo* (ISO/PWI) dentro del programa de un Comité Técnico, la subsecuente elaboración de *nuevas iniciativas de trabajo* (*new work item proposal* - ISO/NWIP)<sup>96</sup> dentro de un plazo determinado<sup>97</sup>, y la eventual elaboración de un borrador inicial sometido a discusión en fases posteriores. Como una cuestión de hecho se puede señalar que la proposición de nuevos estándares internacionales usualmente ocurre por iniciativa de Organizaciones Nacionales con experticio técnico, las cuales expresan interés estratégico en la expansión del conocimiento desarrollado y cuyos beneficios consideran replicables en la comunidad internacional<sup>98</sup>.

La decisión respecto a la adopción de nuevas iniciativas de trabajo, y su incorporación en el programa de trabajo del respectivo Comité se produce en la etapa *de propuesta*. Dentro de ésta, diversos actores<sup>99</sup> se encuentran facultados para presentar iniciativas que buscan la materialización de proyectos de estándar en propuestas concretas sometidas a votación dentro de las respectivas unidades que integran el organismo. Si aquellas alcanzan el voto favorable de  $\frac{2}{3}$  de miembros participantes (p) del respectivo CT o SC, además del compromiso de participar activamente en el desarrollo por parte de un número

---

<sup>96</sup> Se trata de proyectos dirigidos a la creación de nuevos estándares, el complemento de aquellos existentes, o la adopción de normas con rango jerárquico inferior, como *especificaciones técnicas*, o *especificaciones públicamente disponibles*

<sup>97</sup> Así, las iniciativas que no avanzan hacia la fase de propuesta dentro de tres años (en el caso de ISO), son canceladas. Ver. ISO/IEC 2019, 2.2., p. 25

<sup>98</sup> HATTO, P. “Standards...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>99</sup> Organizaciones Nacionales de Estandarización, Organizaciones de Enlace, Comités y Subcomités Técnicos, y otros actores estatutariamente habilitados. (ISO/IEC. “Directives...”. num. 2.3.2. p. 26)



determinado de miembros<sup>100</sup>, el procedimiento avanza hacia la inscripción de la materia en el respectivo programa de trabajo con lo cual se produce la conclusión de la etapa<sup>101</sup>

Las ISO/NWIP inscritas por los CT o SC, avanzan hacia la fase *preparatoria*, cuyo objeto consiste en la preparación de un borrador de trabajo (*working draft- WD*). Esta etapa se caracteriza por la inclusión de un rango más variado de actores, como los expertos técnicos vinculados al desarrollo del estándar y susceptibles de designación por los diversos intervinientes involucrados<sup>102</sup>; así como por la conformación de pequeñas unidades denominadas grupos de trabajo, que se encargan de ejecutar tareas específicas bajo la dirección del respectivo Comité<sup>103</sup>. La etapa finaliza con la presentación de un borrador de trabajo para circulación entre miembros de la Comisión Técnica, conocido como el *borrador del Comité (CD)*, o en su defecto, la publicación de la norma, en forma *especificación públicamente disponible* - PAS, bajo la consideración de que la materia aún no cuenta con la madurez ni respaldo institucional suficiente para convertirse en estándar.

Una vez producido el CD, la Organización pone a disposición de Comité/s y Subcomité/s involucrados el respectivo documento; y éstos, a su vez, definen el tiempo durante el cual someten dicho borrador a consideración de los Organismos Nacionales de Normalización, a efecto de recaudar los comentarios u observaciones que aquellos consideran pertinentes efectuar en torno a la cuestión debatida<sup>104</sup>. Así se abre paso a la *etapa o fase del Comité*, momento principal para valorar los comentarios emitidos por los Organismos Nacionales de Normalización “*con miras a lograr consenso sobre el contenido técnico*”<sup>105</sup> <sup>106</sup>. Previo a la preclusión de esta etapa, la Secretaría de la Organización prepara la compilación de comentarios y organiza su circulación a los miembros participantes y observadores de los CT y SCT participantes, con el fin de discutir el contenido

---

<sup>100</sup> *Ibíd.* num. 2.3.5, p. 27

<sup>101</sup> *Ibíd.* num. 2.3.6 p. 28

<sup>102</sup> *Id.* num. 2.4.8

<sup>103</sup> *Id.* num. 2.4.3.

<sup>104</sup> *Ibíd.* num. 2.5.2, p. 29

<sup>105</sup> *Id.* num. 2.5.1

<sup>106</sup> *Id.* num. 2.5.2

documento, circular una versión revisada del mismo, o a proceder a su registro para la siguiente fase<sup>107</sup>.

En esta etapa aparece la noción de *consenso* que se reputa como uno de los rasgos distintivos de estas normas, en cuanto entidades normativas diferenciables de otras que producen efectos en un contexto transnacional. En el vocabulario institucional, la noción se presenta como equivalente de un *acuerdo general*, no necesariamente unánime, alcanzado entre los actores que participan de la creación de un estándar en una etapa determinada del proceso de creación, que se caracteriza esencialmente *por la ausencia de una oposición continua* (i), esto es, de visiones incompatibles por parte de *intereses involucrados*<sup>108</sup>; y que constituye el resultado de *un proceso que busca tomar en cuenta las visiones de todas las partes implicadas, y conciliar los argumentos en conflicto* (ii)<sup>109</sup> <sup>110</sup>. La necesidad de alcanzar este tipo de acuerdo como condición necesaria para la existencia de este tipo de normas, confiere una flexibilidad específica al proceso de creación normativa. Así pues, la inexistencia de acuerdo con respecto al borrador que se discute en esta fase (CD) no impide la continuación e insistencia en el trámite<sup>111</sup>. En todo caso, la existencia de dudas sobre la existencia de consenso entre los actores, se puede resolver mediante la aprobación del proyecto a través de una mayoría cualificada de participantes del CT o SCT ( $\frac{2}{3}$ ) para efectos del registro como *borrador de consulta* (ED), y la continuación hacia la fase subsiguiente.

---

<sup>107</sup> *Id.* num. 2.5.3

<sup>108</sup> En el contexto de la regla que establece ISO para efecto de la adopción de decisiones, se debe señalar que aquella excluye expresamente la existencia de “veto”. A diferencia de otras Organizaciones internacionales, *vr. gr.* el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la decisión negativa de uno de los actores que participa en el proceso de la deliberación no impide el avance en el proceso para el desarrollo del estándar (*Ibíd.* num. 2.5.6, p. 30)

<sup>109</sup> Aun cuando la regla descrita establece la obligación de reformular el contenido de aquellos proyectos de norma sometidos a decisión de los participantes en caso, se debe precisar que dentro de la dinámica institucional no existe el derecho al veto

<sup>110</sup> El texto original señala: “*General agreement, characterized by the absence of sustained opposition to substantial issues by any important part of the concerned interests and by a process that involves seeking to take into account the views of all parties concerned and to reconcile any conflicting arguments.*” (ISO/IEC Guide 2, 2004, en *Ibíd.*, p. 30)

<sup>111</sup> *Ibíd.* num. 2.5.5.p. 29

Una vez surtida la etapa en que los miembros acuerdan, bajo la forma de consenso, el proyecto de norma, el mismo es objeto de distribución y votación en una nueva fase. Aquí, corresponde a las Organizaciones Nacionales de Normalización emitir su voto, bien sea en forma positivo, negativo o de abstención <sup>112</sup>. La aprobación del borrador resulta del voto favorable de  $\frac{2}{3}$  de los participantes, y una votación negativa inferior de  $\frac{1}{4}$  <sup>113</sup>.

En esta fase del procedimiento surge otra de las particularidades propias del proceso, esto es, la obligación de expresar las razones en que se fundamenta la decisión de apoyo o rechazo de un proyecto de norma. Así, la expresión de respaldo frente a la adopción de un estándar se puede emitir con comentarios editoriales técnicos <sup>114</sup>, lo cual implica una especie de delegación en el Comité técnico, para que decida qué hacer con éstos; por su parte, el voto negativo implica la obligación de declarar las razones técnicas en las que se basa la decisión, so pena de que el mismo sea objeto de exclusión. La obligación de exponer las razones en que se funda la oposición de los sujetos intervinientes en el proceso de deliberación obliga, en forma correlativa a los CT a responder a todos los comentarios recibidos sobre la propuesta, y a plantear estrategias para resolver los votos negativos <sup>115</sup>

Así, un estándar puede surgir a partir de esta etapa cuando el proyecto presentado reúne las mayorías necesaria, y no se sugiere la inclusión de cambios técnicos, por lo que se habilita el tránsito a la etapa de publicación. Si, por el contrario, un proyecto reúne la mayoría, pero existen sugerencias relativas a la inclusión de cambios técnicos, se procede al registro del *borrador de consulta* (ED) con las modificaciones sugeridas en forma de *borrador final de estándar internacional* (FDIS) y se continúa en la discusión hasta una ulterior aprobación o abandono. Dado el caso, si un proyecto no reúne la votación requerida, se procede a la circulación de las versiones revisadas, ya sea para el recaudo de comentarios, o para una nueva votación <sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibíd.* 2.6.2. p. 31

<sup>113</sup> *Id.*

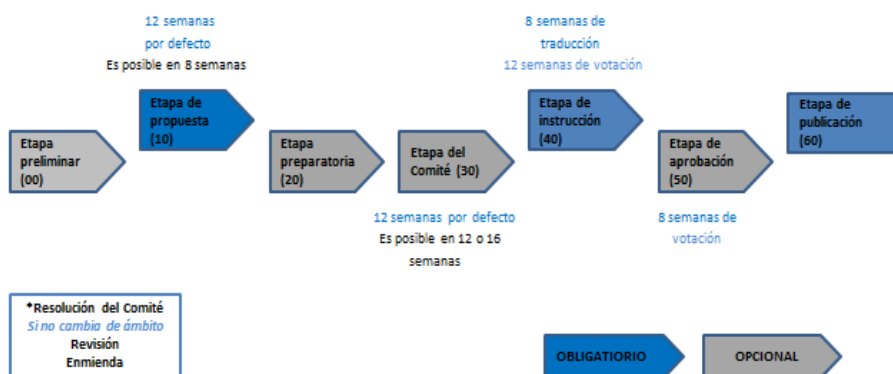
<sup>114</sup> *Id.*

<sup>115</sup> *Ibíd.* 2.6.5. p. 32

<sup>116</sup> *Ibíd.* num. 2.6.4., p. 32

A continuación, procede una etapa de *aprobación*, cuya estructura plantea similitudes a la fase previa, en cuanto implica la discusión de un proyecto, ya no en forma de ED, sino de FDIS, y su votación por parte de las Organizaciones Nacionales de Normalización. Al igual que en la fase precedente, los votantes se encuentran en la obligación de expresar las razones en que se sustentan sus decisiones, y la aprobación de la iniciativa se obtiene a partir del recaudo de los mismos umbrales definidos en la *consulta* ( $> \frac{2}{3}$  votos positivos,  $< \frac{1}{4}$  votos negativos<sup>117</sup>). Sin embargo, y a diferencia de la etapa previa, la falta de respaldo suficiente sobre un borrador final genera la devolución del proyecto de norma al CT o SCT, a efectos de que efectúe las reconsideraciones pertinentes y proceda, de nuevo, a la tramitación del proceso a través de todas sus fases; a publicar el documento en forma de Especificación Técnica - *TS* o Especificación Públicamente Disponible - *PAS*, o a cancelar el proyecto<sup>118</sup>.

Finalmente, la aprobación del FDIS conduce a la impresión y distribución de la norma en forma de estándar internacional



**Tabla 1. Fuente.** OECD/ISO (2016). Box 4. *The stages of standards development* (p. 38). Versión original en inglés

<sup>117</sup> *Ibíd.* num. 2.7.3. p. 33

<sup>118</sup> *Id.* Num. 2.7.7.

### 3.2. Etiquetado y certificación. Eficacia de los estándares internacionales

La adhesión *voluntaria* a los *estándares internacionales* es considerada un atributo esencial y característico de este tipo de normas. Mientras los sistemas considerados *hard* obligan a los actores al cumplimiento de las normas que los integran a través de mecanismos institucionales específicos bajo la amenaza de imposición de una sanción; en los sistemas considerados *soft*, el sistema provee otro tipo de mecanismos. Más allá del debate en torno a la voluntariedad, como verdadero móvil que justifica la adecuación de la conducta empresarial a los estándares internacionales<sup>119</sup>, -debido a la rol de aquellos como mecanismo que permite la apertura al comercio internacional, y al mayor nivel de integración e interdependencia entre mercados en un escenario global, lo cierto es que este tipo de normas, además, ostentan dinámicas especificidades en cuanto a los métodos institucionales dirigidos a garantizar el cumplimiento o la observancia de las normas del sistema.

En el ámbito de la protección laboral, y al nivel de aplicabilidad internacional, las normas legales definen un rango diverso de mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en ellas. Así, en el contexto de la OIT, la omisión en cumplir convenios internacionales de trabajo habilita la exposición pública de la cuestión a través del Estudio General publicado anualmente por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, o la iniciación de procedimientos establecidos al interior del sistema<sup>120</sup>; en el contexto de la condicionalidad social, la omisión provoca la remoción de incentivos concedidos a los beneficiarios, consecuencia similar a la que se desencadena por efectos de la inobservancia de las estipulaciones pactadas en cláusulas sociales incluidas en tratados comerciales, en los que además, el acuerdo respecto a la imposición de consecuencias más severas<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Al abordar la distinción entre “*private standards*” and “*public regulations*”, Bush, citando a Olshan (1993) señala que los estándares son *de facto* obligatorios, en la medida que permiten el acceso a participar en el mercado, o evitan la imposición de penalidades derivadas de su incumplimiento (BUSCH, L. *Standards: recipes for reality*. Massachusetts, 2011, p. 26).

<sup>120</sup> *Supra* capítulo 2

<sup>121</sup> Ver. Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte – ACLAN, artículo 39

Por su parte, el procedimiento tendiente a determinar si un actor determinado ha cumplido con las normas que componen del marco general definido como *estandarización internacional*, se puede explicar a partir de la noción de *evaluación de conformidad* (*conformity assesment*). Así, en términos generales, los sujetos implicados se someten a procesos de evaluación dependiendo del tipo de norma involucrada, la cual versa sobre *la calidad y seguridad de bienes o servicios producidos* en el caso de los “*estándares de producto*” (i); sobre las condiciones bajo las cuales se ejecuta un proceso específico en los “*estándares de proceso*” (ii); o en general, respecto a la forma en que opera un sujeto dentro de un dominio determinado *estándares de gestión* (iii). Se trata pues de una sucesión de procedimientos definidos por otras normas del mismo sistema, que actúan como estándares sobre los estándares – *metaestándares* <sup>122</sup>.

Así, la realización de pruebas sobre productos, la inspección de las instalaciones de una empresa dirigidas a “juzgar” el cumplimiento normativo a partir de la observación *in situ*, o la expedición de distintivos conducentes a proveer información sobre las características de un proceso o producto, constituyen mecanismos específicos de *enforcement* de los estándares internacionales.

La imposición de distintivos particulares o sellos sobre ciertos productos o procesos, opera como una especie de “*premio*” reconocido al empresario por efectos del cumplimiento o sumisión a determinados parámetros. Así, la comunidad, en general, o los sujetos que interactúan con las empresas o grupos en el marco de relaciones jurídicas determinadas, conocen ciertas características de un producto determinado, del proceso que precede a su elaboración, o en general de la gestión de la compañía que lo elabora. De este modo, las certificaciones o etiquetas constituyen una forma de expresar el resultado un juicio con respecto a una actividad empresarial determinada.

A diferencia de otros instrumentos mecanismos empleados para promover la aplicación de normas internacionales, las etiquetas o certificados permiten la exteriorización de “*información positiva*”

---

<sup>122</sup> Ver ISO/IEC Norma 1700: 2004

respecto a las situaciones examinadas <sup>123</sup>. Mientras que, en el marco de ciertos sistemas, se produce la divulgación de información negativa, relacionadas con la vinculación de actores estatales al “*no cumplimiento*” de sus compromisos internacionales<sup>124</sup>, las etiquetas promueven la divulgación del supuesto contrario, esto es, de la adhesión al respectivo parámetro normativo. Precisamente la revelación de esa información, y las ventajas implícitas que de ella se derivan, constituye el motivo que subyace a la incorporación de la norma, o la adecuación del comportamiento empresarial al respectivo parámetro.

Ahora, las consecuencias asociadas al cumplimiento corren por cuenta de actores externos. Consumidores que se abstienen de adquirir productos no certificados, actores de la sociedad civil que toman parte en la difusión de información o en el boicot de compañías inmersas en prácticas ética y moralmente cuestionables hacen parte de aquel conjunto de circunstancias que se desencadenan, o que se consideran relacionadas con la observancia de las reglas de cada sistema <sup>125</sup>.

Se trata de un fenómeno creciente en el ámbito de la gobernanza, sobre todo en aquellos espacios en los que actores no estatales ejercen una fuerte influencia, respecto al cual existe una sucesión de causas que lo explican, identificadas en la literatura<sup>126</sup>. En primer lugar, existe una creciente necesidad, por parte de las empresas o grupos empresariales, de gestionar un riesgo mayor -incluido el reputacional, que se genera por efectos de la descentralización de la actividad productiva. La dispersión y fragmentación de los procesos han venido limitando considerablemente las posibilidades de control por parte de los empresarios, al punto de relegar, en muchos casos, su rol a la coordinación, y comercialización de bienes producidos en satélites dispersos en diferentes jurisdicciones. Así, la certificación constituye

---

<sup>123</sup> BARTLEY, T. Certification as a mode of social regulation, en LEVI-FAUR, D (Ed). *Handbook on the politics of regulation*. Massachusetts, 2011, p. 443

<sup>124</sup> Ver, *supra* capítulo 1

<sup>125</sup> FUNG, A, GRAHAM M, AND WEIL D., *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, New York, 2007; BARTLEY, T. “Certification as a mode of social regulation”, en LEVI-FAUR, D (Ed). *Handbook on the politics of regulation*. Massachusetts, p. 442.

<sup>126</sup> MARX, A. “Global governance and the certification revolution: types, trends and challenges”, en L-FAUR, D (Ed) *Handbook on the politics of regulation* Massachusetts, 2011

una ficción del control empresarial, que opera por virtud de la ejecución de esa función por parte de un actor determinado, quien dispone el otorgamiento de una etiqueta como señal demostrativa del cumplimiento de unos parámetros determinados<sup>127</sup>.

Ahora, en segundo lugar, los sellos o certificaciones permiten establecer diferencias entre productos. Debido a la integración de los mercados por efectos de la eliminación de barreras arancelarias y el desarrollo global de los sistemas de transporte, cada vez es más común el ingreso masivo de productos de diverso origen dentro de los mercados nacionales. Así mismo, la evolución de los sistemas de información ha permitido hacer públicas las circunstancias específicas relativas a los procesos de producción, y los actores de la sociedad civil cada vez expresan mayor interés por las condiciones sociales o medioambientales que preceden a la producción industrial<sup>128</sup>. Así, existen crecientes demandas de información sobre los productos objeto de comercialización, que pueden ser solventadas a través de las etiquetas.

Finalmente, sobresale la importancia de certificados o etiquetas debido a su uso creciente por parte de actores estatales y multilaterales en diversas formas: para la gestión de asuntos internos, mediante la inclusión como requisito legal obligatorio en casos específicos determinados por la legislación, y como requisitos establecidos para los procesos de contratación pública<sup>129</sup>). Un estudio publicado en 2008 presentó un amplio rango de casos alrededor del mundo que ejemplifican dicha interacción<sup>130</sup> y en ellos, destaca el recurso a normas de estandarización como forma complementaria del Régimen Internacional del Trabajo. Uno de los casos fue encontrado en legislación regional italiana, donde se adoptó la Ley N.º 17 de 2006, a través de la cual se promovió el uso de sistemas (certificables) de

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> *Supra*

<sup>129</sup> *Ibíd.* pp. 595-596

<sup>130</sup> CAREY C. & GUTTENSTEIN E. *Governmental Use of Voluntary Standards: Innovation in Sustainability Governance*. London, 2008



gestión corporativa -particularmente el sello SA8000<sup>131</sup>, con el fin de promover, entre otros fines, la seguridad en el sitio de trabajo <sup>132</sup>

Ahora, según MARX, el cumplimiento de estándares laborales, además de aquellos que rigen otros dominios, se puede materializar a través de la misma acción empresarial, de organizaciones sectoriales o de organizaciones independientes, lo cual da lugar a tres modalidades de certificación que se plantean a partir de dos variables: la creación normativa y la ejecución de la evaluación de conformidad<sup>133</sup>.

Así, en un primer grupo se incluyen aquellos sistemas de etiquetado en los que creación y supervisión corren por cuenta del mismo sujeto; un segundo en el que la verificación se lleva a cabo por una entidad legalmente separada (no independiente y con intereses comunes) de la Organización sometida a verificación; y una tercera, que supone el desarrollo de estándares por actores independientes, que además acreditan las Organizaciones que llevan a cabo los procedimientos de evaluación de conformidad. Dicha acreditación garantiza la competencia del Organismo que lleva a cabo la respectiva evaluación en las compañías que demanda certificaciones o etiquetas, las cuales se caracterizan por operar en forma independiente. En este tipo de relaciones intervienen tres sujetos: la compañía que aplica por el certificado, la que dicta el estándar y la que realiza la evaluación de conformidad, dentro de las que suelen incluir firmas de consultoría internacional <sup>134</sup>

Así, los estándares, y sobre todo la visibilización del cumplimiento por parte de los actores involucrado, constituyen poderosos disuasores de la conducta empresarial cuyas expectativas fundadas en la producción de efectos en un contexto de mercado, “*se deriva principalmente de la*

---

<sup>131</sup> Se trata de una iniciativa que promueve el tratamiento justo de los trabajadores a lo largo de las industrias en cualquier país, mediante la certificación o imposición de un sello específico, el SA800. Para una visión general de la iniciativa *Cfr.* <http://www.sa-intl.org>

<sup>132</sup> CAREY, C., *E055 Governmental Use of Voluntary Standards Case Study 10: Tuscany Region (Italy) and the SA8000 Standard for Social Accountability*. London, 2008

<sup>133</sup> MARX, A. “Global governance...” *Op. cit.*, p. 592.

<sup>134</sup> *Ibíd.* p. 595

demanda” y “el precio de la omisión en el cumplimiento es establecido por las fuerzas del mercado”<sup>135</sup>.

### III. LA INTERACCIÓN ENTRE LA OIT E ISO. ANÁLISIS A TRAVÉS DEL CONFLICTO.

La existencia de acuerdos de cooperación entre ISO y la OIT tiene antecedentes en la ejecución de diversas iniciativas que han permitido a esta última participar en las actividades de diversos Comités Técnicos de ISO<sup>136</sup>, de entre las que sobresalen particularmente dos materias: la Responsabilidad Social Empresarial y los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En primer lugar, el *Comité para la Política de Consumidores* de ISO - COPOLCO sugirió en 2001 la adopción de un estándar sobre *Responsabilidad Social Empresarial*- RSE al considerar dicha regulación como complementaria de otros *Estándares de Gestión* previamente desarrollados por ésta.

La *Responsabilidad Social Empresarial* - RSE ya venía siendo objeto de difusión en el ámbito empresarial desde la década de los 50, principalmente en los Estados Unidos, para arribar en el plano de la política pública europea en el Consejo de Lisboa celebrado en el año 2000. Tras la discusión de la cuestión en foros internacionales posteriores<sup>137</sup>, finalmente se produjo la incorporación del concepto al

---

<sup>135</sup> BARTLEY, T. (2011). “Certification as a mode ...”, *Op. cit.* p. 442.

<sup>136</sup> Para ver una lista de las actividades de los diferentes Comités Técnicos, y otros organismos especializados en los que ha participa la OIT Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Quinto informe complementario: colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (Documento GB.298/15/5), p 4.

<sup>137</sup> En los años 70, la Organización de Naciones Unidas ya había adelantado diversos intentos dirigidos al establecimiento de reglas obligatorias tendientes a regular al impacto de las actividades ejecutadas por Empresas Multinacionales. Así, el Consejo Económico y Social presentó borradores de propuestas en 1978, 1983, 1988 y 1990 ninguno de los cuales resultó aprobado (ČERNIC, J.L. Corporate Responsibility for Human Rights: Analyzing the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social. *Miskolc Journal of International Law*. 6 (1), 2009, p. 25). En contraste, durante ese mismo periodo han surgido iniciativas globales dirigidas a la promoción de mecanismos voluntarios de promoción de

universo legal a través de la publicación del libro verde de la Unión Europea, en el cual se define como “integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores<sup>138</sup>”. Se trata de un concepto complejo cuya delimitación supone la identificación de diversos dominios, dentro del cual se incluyen las preocupaciones laborales como parte de un dominio más amplio: el social<sup>139</sup>.

Adicionalmente, la RSE constituye una alternativa para enfrentar problemas de eficacia que existen en la aplicación de normas laborales, nacionales e internacionales, sobre todo dentro del marco de la descentralización productiva transnacional cuyo crecimiento exponencial ha sido develado por la misma OIT en estudios recientes<sup>140</sup>.

En el plano nacional se ha venido planteando la existencia de problemas en el ámbito de la validez normativa con respecto a la operación de MNE's, que se puede explicar a través de noción de “*aprehensibilidad*”<sup>141</sup>. La idea subyacente apunta a la existencia de limitaciones para aplicar el derecho nacional en la solución de

---

derechos al nivel empresarial, pero bajo la forma de “*soft law*” Así, la adopción de la primera versión de las *Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales* en 1976, la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social adoptada por la OIT en 1977; y tres diferentes iniciativas lanzadas por la ONU: El Pacto Global (1999), el Proyecto de Normas sobre la Responsabilidad de las Empresas Multinacionales en materia de Derechos Humanos (2003), y los Principios Rectores sobre Empresa y Derechos Humanos (2011), basados en el informe presentado por Jhon Ruggie tres años atrás.

<sup>138</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro verde. Numeral 20, p. 7

<sup>139</sup> VALDÉS ALONSO, A. (2013) *Responsabilidad Social Empresarial y Relaciones Laborales*. Valencia, 2013

<sup>140</sup> En el informe de la OIT *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015* 67, se calcula que, en un total de 40 países que representan el 85 por ciento del producto interior bruto mundial y aproximadamente dos tercios de la población activa mundial, el número de trabajadores ocupados en cadenas mundiales de suministro registró un aumento de 157 millones (53 por ciento) entre 1995 y 2013 y alcanzó un total de 453 millones de puestos de trabajo en 2013 (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World employment social outlook. Trends 2015*. Geneve, 2015)

<sup>141</sup> DAUGEREILH, I. Responsabilidad social de las empresas transnacionales: Análisis crítico y prospectiva jurídica. *Cuadernos de relaciones laborales*, 27 (1), 2009, pp. 77-106

conflictos entre actores geográficamente dispersos, como en supuesto típico de fragmentación de la actividad productiva, en el que una sociedad matriz se encuentra en una jurisdicción determinada, y el contratista (junto con sus trabajadores) en otra, sin que medie vínculo del cual emerjan obligaciones de protección laboral, hecho problemático en términos de definición del derecho aplicable y atribución de responsabilidad de los actores involucrados en la infracción de normas laborales<sup>142</sup> Por su parte, el problema en el ámbito internacional se relaciona con la “*invisibilidad de la empresa transnacional en el derecho internacional de los derechos humanos*” debido a que la protección corre por cuenta de los Estados (actores centrales en el orden jurídico internacional); con la existencia de limitaciones en la aplicabilidad de las NIT bien por decisión de los Estados (vr. gr. cuando se opta por la no incorporación de los convenios al respectivo ordenamiento), o por la ausencia de compromiso institucional en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

En ese contexto, la RSE opera como un sistema que facilita la interacción entre derecho nacional y Régimen Internacional del Trabajo, bien a través de la provisión de reglas que permitan completar los sistemas jurídicos - nacionales e internacional, o bien mediante la provisión de mecanismos pertinentes a reforzar o garantizar la eficacia de aquellos.

Así, la OIT ha expresado claramente su interés en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la RSE, que además se corrobora con la adopción de instrumentos relacionados directamente con la materia como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social en 1977 (junto con sus posteriores enmiendas en 2000, 2006 y 2017), el desarrollo de la iniciativa Infocus (2006)<sup>143</sup>, la creación del servicio Helpdesk que facilita asistencia a las empresas sobre RSE y la aplicación de las normas del trabajo, y la

---

<sup>142</sup> *Ibíd.* p. 83.

<sup>143</sup> Ver. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa (Documento GB.295/MNE/2/1), Ginebra, 2006

colaboración con diversas iniciativas internacionales que se desarrollan en torno a este dominio<sup>144</sup>

## 1. El Memorando de entendimiento de 2005

Como consecuencia de la ejecución de acciones normativas concretas en diversos dominios identificados como relevantes o relacionados con el orden internacional del trabajo, con corolario en la publicación de normas bajo la serie 2600, la ISO y la OIT suscribieron un primer vínculo de cooperación bajo la forma legal de *Memorando de Entendimiento* -MoU en el año 2005.

La forma legal escogida para la materialización del Acuerdo se incluye dentro de la categoría de instrumentos internacionales considerados *informales*, que se caracterizan, desde el punto de vista procedimental, por la *simplicidad, velocidad, flexibilidad y confidencialidad*<sup>145</sup>. Esta naturaleza excepcional conduce, conforme a la literatura especializada, a la inexistencia de obligaciones legales en estricto sentido, diferentes de las que se derivan de la suscripción de tratados internacionales. Se trata pues, de pactos entre caballeros (“*Gentlemen's Agreements*”)

En el caso particular del MoU, suscrito entre ISO y la OIT, las partes establecieron una relación de colaboración, que permite la intervención de esta última en el desarrollo de normas relacionadas con la RSE, con el fin de garantizar “(plena )conformidad (de los estándares internacionales) con el objeto y proposición de las disposiciones de las normas internacionales del trabajo contenidas en los instrumentos de la OIT y con la interpretación de las mismas por

---

<sup>144</sup> Para un resumen de las acciones adelantadas por la OIT como participe de las actividades desarrolladas por otras Organizaciones Internacionales Gubernamentales (ONU, OCDE), ver: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. GOVERNING BODY. ILO collaboration with other intergovernmental and international organizations in promoting the principles of the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (Document GB.322/POL/8), Geneve, 2014

<sup>145</sup> Ver AUST, A. (1986). The theory and practice of informal international instruments. *The International and Comparative Law Quarterly*. 35 (4), pp. 787-812.

los órganos competentes<sup>146</sup>”; la primacía de éstas últimas en caso de conflicto o colisión en el proceso de creación de reglas sobre RSE<sup>147</sup>, así como la exclusión de cuestiones consideradas “competencia” de la OIT, del ámbito de la RSE<sup>148</sup>.

La importancia del Acuerdo reseñado estriba en el hecho de haber sido reconocido como el marco de referencia de los proyectos conjuntos ejecutados por ambas Organizaciones, inicialmente alrededor de un estándar sobre RSE, posteriormente incluidos bajo la serie 2600, y en general de todas las actividades conjuntas desarrolladas con posterioridad<sup>149</sup>

## **2. Un estándar sobre Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo - SGSST**

El antecedente principal, respecto a la existencia de vínculos de cooperación ISO/OIT en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo se remonta al año 2005 cuando la primera expresó su interés en participar en la elaboración de orientaciones internacionales sobre las Directrices ILO-OSH 2001<sup>150</sup>.

El CdA de la OIT se ocupó de la materia en su 298º reunión. El nivel de escepticismo y reticencia inicial expresado por trabajadores, empleadores y Gobiernos participantes en la discusión, quedó consignado en la decisión final adoptada por el Organismo que dispuso pedir a ISO *abstenerse* en el desarrollo de una norma internacional sobre SGSST (1), y la continuación de las consultas sobre la cuestión

---

<sup>146</sup> Ver: Memorando de Entendimiento entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización en la esfera de la Responsabilidad Social (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO (Documento GB.331/INS/10). Ginebra, 2017, anexo III, artículo 2).

<sup>147</sup> *Ibid.* num. 2.3, p. 17

<sup>148</sup> *Id.* Num. 2.4.

<sup>149</sup> Acuerdo firmado el 6 de agosto de 2013 entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (*Ibid.*, anexo I, numeral 3, p. 9)

<sup>150</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Décimo informe complementario: Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (ILO-OSH 2001) (Documento GB.295/16/10) Ginebra, 2006

(2)<sup>151</sup>. Esta última decisión, a primera vista incompatible, se puede explicar a partir de una síntesis de los argumentos expresados por el Director General dentro del informe presentado en la discusión adelantada al interior de dicha instancia. En primer lugar, la no intervención de la OIT en el desarrollo de un estándar voluntario (sobre SGSST, o *mutatis mutandi* sobre cualquier otra cuestión) podría redundar en una situación de competencia o contradicción entre los sistemas normativos que se desarrollan alrededor de cada Organización; luego, las normas ISO tienen el potencial de complementar las NIT y de llegar a otros actores, razón por la que representan una oportunidad para reforzar la acción normativa de la Organización; y finalmente, la adopción de una norma voluntaria incompatible con aquellas adoptadas por la OIT genera la necesidad de destinar recursos para contrarrestar sus efectos <sup>152</sup>.

La decisión adoptada por el CdA produjo un impacto considerable al interior de ISO, en donde, luego de una ronda de votaciones, se determinó que el desarrollo del estándar no contaba con el respaldo suficiente<sup>153</sup>.

Pese a lo anterior, la ISO persistió en el avance de la cuestión, y otras materias relacionadas con el ámbito de competencias de la OIT, a través de otros cauces institucionales. Así, durante el año 2008, se planteó la iniciativa de extender la auditoría de los Sistemas de Gestión<sup>154</sup> no financieros a otras esferas como el de seguridad y salud

---

<sup>151</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Quinto informe complementario: colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (Documento GB.298/15/5), num. 1, p. 1;

<sup>152</sup> *Ibid.* num. 18, p. 9

<sup>153</sup> Con posterioridad a la decisión del CdA adoptada en la 298ª reunión, ISO realizó una encuesta entre sus miembros, frente a la cual obtuvo 23 respuestas de Organizaciones Nacionales: 13 en favor de la elaboración de un documento adicional que complementaría las Directrices de la OIT, y 10 en contra, de lo cual se concluyó la ausencia de respaldo suficiente por parte de los miembros (GB.301/17/7)

<sup>154</sup> El concepto de “*Sistema de Gestión*”, en el ámbito de la estandarización internacional, “*is the way in which an organization manages the inter-related parts of its business in order to achieve its objectives*” (<https://www.iso.org/management-system-standards.html>)

en el trabajo (propuesta de modificación a la norma ISO 19011<sup>155</sup>); en el año 2010, se extendió una invitación a la OIT para tomar parte, como *Organización de Enlace*, en el desarrollo de un estándar sobre Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos (ámbito en el cual se incluyeron diversas cuestiones relacionadas con materias de interés para la Organización), y finalmente, en 2013, se puso en marcha una nueva propuesta en torno al desarrollo de un estándar sobre SGSST, para lo cual se consideró, que a pesar de la declaración efectuada por la OIT en 2008, solamente corresponde a los miembros de ISO definir sobre a la adopción de nuevos estándares internacionales<sup>156</sup>.

En el marco las iniciativas descritas, especialmente en aquella relacionada con el desarrollo de un Sistema de Gestión en el ámbito de los Recursos Humanos<sup>157</sup>, la OIT expresó su preocupación sobre la creación o *enforcement* de normas por cuenta de ISO, dentro de ámbitos que considera pertenecientes a su esfera de competencias. Así,

“en el resumen de la discusión mantenida en el Consejo de Administración se observaba que la ISO se estaba convirtiendo, sin competarle, en un órgano alternativo que pretendía encargarse de cuestiones relativas a los derechos humanos y a los derechos laborales, en lugar de ocuparse de las áreas de trabajo técnicas bien concretas que entraban en el ámbito de su mandato”<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Séptimo informe complementario: posible colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (ISO) en la esfera de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. GB.301/17/7. Ginebra, marzo de 2008 , numeral 5, p. 2

<sup>156</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Séptimo: Novedades relativas a la Organización Internacional de Normalización, en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (SST). (Documento GB.301/INS/13/7), Ginebra, 2013, num. 2, p. 1

<sup>157</sup> Pese a los problemas advertidos “la ISO informó a la OIT de que la propuesta de establecer un nuevo campo de actividad en materia de gestión de los recursos humanos había sido debidamente aprobada por sus miembros” [ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Séptimo informe complementario: recientes novedades relacionadas con la Organización Internacional de Normalización (ISO) (Documento GB.310/17/7), Ginebra, 2011, num. 2, p. 1]

<sup>158</sup> *Id.* num. 1



Así, acercamientos posteriores permitieron lograr la suscripción de un acuerdo tendiente a gestionar un eventual conflicto institucional internacional.

### 3. El Acuerdo de 2013

La suscripción de un nuevo Acuerdo constituye el marco de regulación para toda nueva actividad de interés mutuo entre ambas Organizaciones. En consecuencia, a partir del 6 de agosto 2013, los vínculos de colaboración pasaron a estar regidos por dicho instrumento<sup>159</sup>, a través del cual se renueva el compromiso, por parte de ISO, en respetar y apoyar las disposiciones de las NIT y las acciones conexas de la OIT inclusive, mediante la utilización de aquellas, como referencia, en caso de conflicto<sup>160</sup>, y de garantizar la complementariedad entre ambos sistemas<sup>161</sup>.

Así mismo, el Acuerdo incluyó una serie de medidas concretas pertinentes a facilitar la interacción entre ambas instituciones. Dentro de las medidas acordadas, las Organizaciones pactaron el intercambio de información relativa al desarrollo de normas en ámbitos de interés para la OIT; la intervención de ésta como *Organización de enlace*<sup>162</sup> en el proceso de creación de estándares internacionales; la realización de comentarios a las Organizaciones Nacionales de Normalización, en el marco de votación de DIS/ISO o FDIS/ISO, con respecto a la relación entre el contenido de aquellos y las NIT, o las *acciones* conexas adelantadas por la OIT en ese dominio; y finalmente, la participación de ISO, como Organización observadora, en las reuniones realizadas sobre estándares relacionados, y en general sobre nuevos temas de interés mutuo.

Al igual que el MoU suscrito en 2008, se trata de un instrumento informal, adoptado con carácter experimental, en vigor desde la misma

---

<sup>159</sup> El numeral 3º del Acuerdo señala: “El presente Acuerdo entre la OIT y la ISO proporciona el siguiente marco de colaboración para toda nueva actividad de la OIT o de la ISO que pueda ser de interés mutuo, con arreglo a las especificaciones indicadas más abajo”. [Acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO) (6 de agosto de 2013)]

<sup>160</sup> *Ibíd.* num. 4.

<sup>161</sup> *Ibíd.* num. 5.

<sup>162</sup> Ver *supra*

suscripción, y cuya terminación solamente exigía notificación a la parte contraria, previa ejecución de todas las acciones necesarias para resolver, en forma amistosa, los desacuerdos o conflictos relacionados<sup>163</sup>.

#### 4. El conflicto y la ruptura del Acuerdo

El Acuerdo fue prorrogado en diferentes ocasiones por decisión del CdA<sup>164</sup>, lo cual permitió la participación de la OIT en el CT 283, a cuyo cargo estuvo asignado el proceso de creación de la norma ISO 45001. Pese ello, desde el año 2015, delegatarios de la Organización advirtieron algunos conflictos entre ciertos contenidos del proyecto, y el ordenamiento internacional del trabajo. Así, el concepto de *enfermedad profesional*, la representación de los actores sociales en el proceso de creación normativa, y la representación de los trabajadores en el desarrollo de los SGSST motivaron la preocupación expresada por el Director General dentro del informe presentado en la 323ª sesión del CdA<sup>165</sup>, y por los miembros del CdA en la discusión del informe, quienes consideraron la contravención de dichas estipulaciones con las normas contenidas en los Convenios 87, 98 y 135<sup>166</sup>

En el marco de la discusión, el CdA decidió gestionar el conflicto a través de *contactos de alto nivel*, una serie de reuniones en torno al papel de la OIT en la gobernanza global del trabajo y el rol de las normas ISO. Fruto de estos contactos, y de diferentes acuerdos

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, num. 12.

<sup>164</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Cuarto informe complementario: Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (IS)), en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. (Documento GB.320/INS/14/4). Ginebra, 2014

<sup>165</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Segundo informe complementario: Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (IS)), en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. (Documento GB.323/INS/11/2). Ginebra, 2015.

<sup>166</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Actas de la 323ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (Documento GB.323/PV), Ginebra, 2015, num. 188, y 190, pp. 48-50.

alcanzados a lo largo del proceso, esta última dispuso la edición del DIS/ISO elaborada por el CT/281 en conjunto con delegados de OIT con el fin de adoptar medidas tendientes a evitar incompatibilidades con las NIT<sup>167</sup>. La inclusión de modificaciones frente a cuestiones problemáticas, como el concepto de enfermedad profesional y la definición del alcance de la representación de los trabajadores fueron objeto de revisión y la causa de inserción de modificaciones<sup>168</sup>. Sin embargo, otros asuntos, como el suministro gratuito de elementos de protección personal para los trabajadores, fueron considerados desatendidos<sup>169</sup>.

Una nueva discusión sobre la incompatibilidad entre el proyecto de estándar 45001 se llevó a cabo en la 325ª sesión del CdA (octubre-noviembre de 2015), en la cual se dejan sentadas algunas premisas fundamentales para la continuación de la discusión, como la oposición del sector de los trabajadores a un sistema privado de certificación “relativo al cumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo, debido a que el asunto debe permanecer en el dominio público”<sup>170</sup>, o las preocupaciones expresadas por diversos grupos de países (GRLAC, España e Italia) en torno al continuo rechazo sobre la inclusión de reglas respecto al suministro gratuito de elementos de protección a los trabajadores y la provisión de entrenamiento de los trabajadores en el marco de los SGSST, entre otras cuestiones. Así, y debido a la necesaria ejecución de acciones complementarias para la adopción final de la norma, el Organismo autorizó una nueva prórroga sobre el Acuerdo.

En este periodo, y en virtud del mandato conferido por el CdA, la Oficina presentó comentarios sobre el DIS de la norma 45001, luego de lo cual las Organizaciones participantes de ISO votaron en forma negativa sobre la adopción del proyecto y se inició un proceso de

---

<sup>167</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO (Documento GB.325/INS/11). Ginebra, 2015, num. 8, pp. 2-3.

<sup>168</sup> *Id.*, num. 10.

<sup>169</sup> *Ibíd.*

<sup>170</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Actas de la 325ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (Documento GB.325/PV) num. 235, p. 63

revisión con el fin de elaborar un segundo borrador (DIS-2), conforme al reporte presentado por el CdA en la 328ª sesión<sup>171</sup>.

Finalmente, el segundo borrador DIS-2 obtuvo el voto favorable del 88% de los miembros de ISO, y el mismo año se produjo la publicación de la norma por parte de ISO.

Por su parte, y frente a la imposibilidad de conciliar las diferencias existentes, la OIT anunció la rescisión del Acuerdo suscrito en 2013<sup>172</sup>

## **5. El Fondo de la cuestión y la interacción con los sistemas nacionales**

La base, sobre la cual se funda la oposición de la OIT en la continuación del Acuerdo suscrito el 6 de agosto de 2013 en torno al desarrollo de la norma 45001 se encuentra en las actas de las reuniones celebradas por el CdA entre 2013 y 2017, conforme a la reconstrucción efectuada, y cuyos argumentos fueron sintetizados en la sesión 331 celebrada en 2017, los cuales se pueden agrupar en dos conjuntos. Un primero grupo de razones o motivos que denominaremos *estructurales*, y que guardan relación a las condiciones específicas de interacción entre ISO y la OIT en el desarrollo de estándares internacionales con impacto social y de interés para esta última (en este caso sobre los SGSST); y un segundo grupo que corresponde al plano *sustantivo*, y que se plantean con respecto al contenido normativo del estándar ISO, y su relación con las NIT.

En el plano *estructural* la OIT alega la existencia de limitaciones en la contribución al desarrollo de la norma sobre SG-SST debido a la existencia de limitaciones propias de su vinculación al proceso como *Organización de Enlace* (tipo D)<sup>173</sup>. Así, a pesar de haber contribuido en cuestiones conceptuales centrales a la creación dicho sistema<sup>174</sup>, la

---

<sup>171</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO (Documento GB.328/INS/13). Ginebra, 2016, nums 7 y ss, p. 2 y ss

<sup>172</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS\\_617811/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_617811/lang-es/index.htm)

<sup>173</sup> *Supra*.

<sup>174</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO. (Documento GB.331/INS/10). num. 10, p. 3.

Organización “no desempeñó una función de liderazgo en las deliberaciones del Comité de Proyecto y (...) la ISO [tampoco] estaba obligada a recabar el respaldo de la OIT antes de proceder a la votación de las diversas versiones del proyecto de la norma”<sup>175</sup>. En consecuencia, la decisión favorable con respecto al proyecto final de norma, y su posterior publicación no implica necesariamente una relación de coherencia con los criterios de la Organización.

De otra parte, y con respecto a la dimensión *sustantiva* del conflicto, la OIT plantea que la norma proporciona a los trabajadores un nivel de protección inferior al previsto en los principios sobre los cuales se erige el sistema de normas internacionales del trabajo.

Ello, en atención a la ausencia de garantías básicas en materia de seguridad y salud en el trabajo, de entre las cuales, se resaltan, *entre otras*, el reconocimiento, a los trabajadores, de la potestad de alejarse de situaciones de peligro inminente y grave para su seguridad o salud sin temor a represalias (i); el suministro de un equipo de protección personal sin costo para el trabajador (ii); la provisión de formación y capacitación, sin costo para los trabajadores, y en la medida de lo posible durante las horas de trabajo (iii); y finalmente, una garantía de acceso a la información relativa al sistema de gestión de la Organización<sup>176</sup>

En criterio de la OIT el problema radica en que, de acuerdo a la formulada empleada por ISO en materia de SG-SST, existe la posibilidad de acreditar el cumplimiento del respectivo *estándar internacional* por parte del sujeto interesado, sin proveer necesariamente las mencionadas garantías, a menos que éstas se encuentren contempladas en la legislación o en la práctica nacional. Así pues, al igual que en el caso de aquellos instrumentos que promueven el cumplimiento de la legislación nacional como *estándar*<sup>177</sup>, la crítica apunta al socavamiento en materia de

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, pp. 3-4,

<sup>176</sup> *Id.*, num. 4, p. 2.

<sup>177</sup> El artículo 1º del anexo I del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte – ACLAN establece una serie de lineamientos, a cuyo cumplimiento se obligan los Estados suscriptores, “bajo las condiciones que establezca su legislación interna”, los cuales no constituyen normas comunes mínimas para el orden interno.

“desarrollo progresivo de la legislación y la práctica nacionales en consonancia con esos principios de la OIT”<sup>178</sup>

## **6. Diller y los problemas en la adopción de estándares internacionales relevantes para la política pública.**

La incorporación de *estándares internacionales* dentro del orden social ha sido considerada particularmente relevante en el mundo legal, entre otras razones, por su impacto en el sistema de comercio global, y por la existencia de problemas de interacción con normas válidas dentro de sistemas legales nacionales e internacionales.

La existencia de problemas que para el efecto hemos denominado *estructurales*, ha sido explorada en la literatura por la entonces Consejera Principal de la Directora Adjunta de Políticas de la OIT a propósito de la creación del estándar sobre Responsabilidad Social publicado en la serie 2600. A través del estudio publicado en 2012, Diller ofrece una delimitación del marco normativo aplicable a la adopción de *estándares internacionales* en el supuesto de relación o impacto en dominios considerados pertenecientes a la política pública, conformado por principios, reglas y directrices que establecen parámetros por parte de las organizaciones involucradas en la creación normativa; así como de las reglas internas desarrolladas por ISO en ese mismo dominio.

La tesis principal del estudio, surge del contraste entre ambos sistemas, y apunta a la incompatibilidad que resulta de la aplicación de las normas que regulan el proceso de creación de estándares internacionales al interior de ISO y la CEI, y los principios internacionales que establecen el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio - OTC.

En extenso, el argumento se explica a partir de diversos principios, como aquel que establece el Acuerdo OTC y que impone el deber de utilizar las normas internacionales existentes como base para la creación de estándares internacionales, con el fin de evitar la duplicación o repetición del trabajo realizado por otras instituciones internacionales, o los de *pertinencia* y *eficacia*, que asignan a los Organismos internacionales de estandarización la obligación de

---

<sup>178</sup> *Id.*, num. 5.

brindar, a través de los estándares, una “respuesta eficaz a las necesidades de reglamentación y del mercado”.

Para DILLER, el criterio utilizado por ISO para definir nuevas áreas de estandarización, en su práctica totalidad, se encuentra planteado en términos de mercado, dejando las necesidades regulatorias, o el interés público (obligación de pertinencia *supra*), como un simple contexto, o telón de fondo <sup>179</sup> La evidencia en la cual se sustenta la crítica, se localiza en la Declaración de Políticas y Principios ISO/TMB sobre trabajo técnico y publicaciones, a través de la cual, dicha Organización establece que los criterios que definen la normalización en nuevos ámbitos, como aquel cuando “ofrece opciones, en específicas normas, para acomodar diferencias del mercado, legítimas y existentes, que se encuentren justificadas”. En este contexto se plantea la necesidad de distinguir el proceso que lleva a la adopción de reglas de mercado y aquel implícito a la creación de políticas públicas y normas legales, la divergencia de roles entre dichos sistemas normativos, y la consecuente ruptura del balance que pone en peligro la coexistencia armónica de ambos sistemas por efectos de la regulación exclusivamente técnica. Así, mientras la regulación de mercado se fundamenta en “*información objetiva e incentivos*”, la política pública y la legislación se basan en la voluntad popular, expresada y administrada a través de mecanismos institucionales específicos, no necesariamente relacionados o limitados a la existencia de los primeros <sup>180</sup> En consecuencia, y a pesar de una obligación de *pertinencia* que impone la obligación crear estándares a partir de la existencia de diversos intereses (públicos y de mercado), el modelo ISO/CEI, se plantea, procede con un enfoque exclusivamente técnico.

El segundo problema estructural identificado se relaciona con la “*coherencia*”, definida en el marco del Acuerdo OTC y las disposiciones relacionadas como la obligación de evitar la duplicación o el solapamiento de los estándares con otras normas adoptadas por otras Organizaciones internacionales, y cuya existencia se plantea como consecuencia de la ausencia de criterios, en el marco de los *principios para el desarrollo de estándares ISO y CEI*, tendientes a asegurar la existencia de “*límites apropiados para la estandarización*”

---

<sup>179</sup> DILLER, J. Private Standardization in Public International Lawmaking. *Michigan Journal of International Law*. 33 (3), p. 524.

<sup>180</sup> *Ibíd.* p. 525.

*privada*” en áreas consideradas relevantes para el dominio de la política pública, en las que además se requiere “deferencia debida a las normas públicamente establecidas”<sup>181</sup>.

Para DILLER, el resultado de ISO 2600, o de cualquier otra norma que se ocupe de dominios previamente desarrollados por normas de orden público (en el contexto de la actual normativa que rige el procedimiento de creación normativa al interior de la Organización), “tiende a revivir decisiones públicamente acordadas por representantes de los diversos individuos interesados, exigiendo el consenso de nuevos actores con una menor composición representativa y que operan bajo diferentes procedimientos y para diferentes propósitos” , a riesgo de comprometer procesos democráticos públicos basados en el *rule of law*, sin valor agregado alguno <sup>182</sup>.

Otra parte de la crítica se dirige hacia un grupo de aspectos contingentes, específicamente relacionados con los procedimientos para asegurar la participación significativa de todos los gobiernos interesados, y las limitaciones de la norma 2600 en términos de transparencia apertura e imparcialidad<sup>183</sup>.

El examen de ISO 2600 pone de manifiesto, al menos en el plano hipotético, la existencia de conflictos potenciales extensibles a otros dominios. Así, la *justificación* para el desarrollo de un estándar, dentro de un dominio previamente ocupado por normas públicas, basado exclusivamente en razones de mercado; la *pertinencia del procedimiento* empleado para la creación de la norma, en cuyo desarrollo, conforme a las mismas reglas generales de procedimiento propicio para la emergencia de déficits de representatividad atribuibles a la conformación de las respectivas instancias instituciones a través de mecanismos de *designación* , en lugar de *selección por parte de órganos representativos*; y la *responsabilidad* en la aplicación de los estándares, por efectos de la ruptura del equilibrio entre normas locales e internacionales, debido a su posible modificación, son muestras de las dificultades respecto a la interacción entre ambos dominios<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> *Id.*

<sup>182</sup> *Ibíd.* p. 528.

<sup>183</sup> *Ibíd.* p. 526.

<sup>184</sup> *Ibíd.* pp. 529-532.



## 7. Una propuesta estructural

A partir del reconocimiento de la obligación general de respeto por los derechos humanos y sociales por parte de los Estados que participan en la Organización Internacional del Comercio y en general de los actores no gubernamentales en el marco de sus actividades, el estudio propone dos alternativas pertinentes a lograr una mayor coordinación entre sistemas: por un lado la expansión de los compromisos internacionales hacia una mayor *deferencia* hacia las normas internacionales en el caso de los estándares que se ocupan de materias consideradas de interés por normas de orden público internacional; y de otro, a través de un mecanismo de *soft law*, que facilite la interacción entre los múltiples organismos interesados.

En el primer caso, el estudio propone la adopción de un *Protocolo de Buenas Prácticas* -similar al *Código de Buena Conducta* incorporado como anexo al Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, a través del cual se definan parámetros que faciliten la interacción entre estándares internacionales y normas de orden público.

El primer paso para el desarrollo de dicho instrumento normativo consiste en la consagración de un *principio de coordinación entre esferas públicas y privadas* que reconozca el carácter preeminente de las normas de Derecho Internacional sobre los estándares internacionales cuando éstos, como en el caso de la Responsabilidad Social, se ocupen de dominios relevantes para la política pública<sup>185</sup>

La instrumentalización del principio, en los términos propuestos, corresponde a la consagración de una *presunción* a nivel normativo, que, como es sabido, produzca el efecto de asignar, *ex ante*, la carga de acreditar el supuesto contrario al hecho presumido. Así, conforme al planteamiento, el objeto de una presunción de esta índole consiste en imponer a las Organizaciones internacionales de estandarización el deber de *justificar* la creación de estándares dentro de aquellos dominios en los cuales existen normas de orden público, o en los que su creación sea inminente<sup>186</sup> Se trata de un instrumento adicional que permita reforzar el deber general de deferencia a las normas

---

<sup>185</sup> *Ibíd.* p. 534.

<sup>186</sup> *Id.*

internacionales existentes como base para la elaboración de reglamentos técnicos establecido en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, y circunscribir dichos límites al dominio específico de los estándares que se ocupan de materias relevantes para las normas públicas.

Ahora, la utilidad del principio de *coherencia*, plantea el análisis, contribuye a distinguir los dominios ocupados por las normas públicas de aquellos en los que existen vacíos, garantizando de esta forma, una contribución efectiva a la completitud del sistema, y a evitar colisiones o conflicto

## **CAPITULO IV. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. ELEMENTO CONFIGURADOR DEL TRABAJO DECENTE**

Hasta ahora han sido desarrolladas una serie de conceptos útiles para una caracterización plena del orden internacional del trabajo, concepto que, bajo el enfoque elegido para efectos de esta disertación, se plantea como el más apto para la caracterización de un conjunto de normas, desarrolladas por diversos actores, y en la que, existen dificultades para sostener un esquema de ordenación jerárquica, que limita el margen de acción de en función de ciertos mandatos o prescripciones establecidos a nivel global.

Bajo esa caracterización, que parte de las nociones de gobernanza y de soft law, existe un dominio específico, de interés primordial para los estudios relacionados: la seguridad y salud en el trabajo.

Los aspectos que subyacen y justifican la relevancia predominante de este dominio, frente a otros, son múltiples, y han sido desarrollados a lo largo de los capítulos precedentes. En primer lugar, se trata de uno de los elementos de cuya existencia depende la existencia o verificación de condiciones de trabajo decente en un contexto determinado. En segundo lugar, se trata de un dominio en el que, como se advirtió, existen tensiones, como consecuencia de la existencia de un amplio conjunto de normas, de consolidada trayectoria en el orden internacional, en aparente colisión con normas emergente del acuerdo alcanzado, en el dominio técnico, por parte de los individuos que intervienen en las actividades de la “normalización”.

A las razones expuestas se suman, además, la reconocida importancia de la protección sobre SST en el derecho internacional, y el aún no consolidado, tránsito hacia su consideración como derecho fundamental por parte de la OIT.

### **I. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS LABORALES INTERNACIONALES.**

La ubicación de un grupo reducido de derechos en el núcleo del orden jurídico internacional obedece a un complejo proceso histórico que encuentra su máxima expresión en la Declaración Universal de

Derechos Humanos -DUDH el 10 de diciembre de 1948<sup>1</sup>, la cual provee una base mínima de protección común a todos los individuos sobre la base de la dignidad como elemento intrínseco y consustancial a la existencia humana. Instrumentos posteriores, han permitido la categorización de esos derechos humanos en *civiles y políticos* y en *económicos, sociales y culturales*<sup>2</sup> a partir de la identificación, discutible, de ciertas características comunes.

Las normas o estatutos enunciados integran un conjunto usualmente reconocido como *Derecho Internacional de los Derechos Humanos - DIDH*, dentro del cual se incluyen ciertas protecciones propias del mundo del trabajo<sup>3</sup>. Es el caso de la prohibición contra el trabajo forzoso, el derecho a la asociación sindical, entre otras garantías específicamente relacionadas con las condiciones laborales.

La inclusión de *derechos laborales* en el ámbito del DIDH no surge de manera fortuita. Desde su creación, la OIT ha ejercido una influencia significativa en la conformación del orden jurídico internacional. Por ejemplo, el Convenio 29 sobre trabajo forzoso suscrito en 1930, constituye el resultado de un trabajo conjunto realizado entre Naciones Unidas y un Comité de la OIT<sup>4</sup>, cuyo

---

<sup>1</sup> Para una visión exhaustiva de la cuestión ver LAUREN, P.G. *The evolution of international human rights: visions seen*. Philadelphia, 2011.

<sup>2</sup> Ver: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP (16 de diciembre de 1966) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (16 de diciembre de 1966)

<sup>3</sup> Así por ejemplo, la DUDH contempla la prohibición contra la esclavitud (artículo 4°), el derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, al igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (art. 23), a la limitación razonable del tiempo de trabajo y el reconocimiento de vacaciones periódicas pagadas (art. 24), a un seguro de desempleo (art. 25). Por su parte, el ICCPR prohíbe la esclavitud (art. 8°), y garantiza el derecho a fundar sindicatos y afiliarse (art. 22), éste último, haciendo referencia al Convenio de la OIT. Finalmente el ICESCR establece el derecho “al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” que incluye provisiones en materia salarial, la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad de oportunidad, y el descanso (art. 7°), provisiones en materia de libertad sindical (art. 8°), al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” el cual incluye el mejoramiento de la “higiene del trabajo” (numeral 1°), y la prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales (numeral 2°, literal c)

<sup>4</sup> VALTICOS, N., *International Labour standards and Human Rights: Approaching the year 2000*, 137. *International Labour Review*, 137 (2), 1998, p. 138.

resultado fue la inclusión, dentro del orden jurídico internacional, de una regla que prohíbe, en forma absoluta, el recurso a esta modalidad de trabajo<sup>5</sup>. Otras materias, como la libertad en la escogencia de profesión y oficio<sup>6</sup>, *el goce de condiciones de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*<sup>7</sup>, el derecho a formar organizaciones sindicales, la seguridad social, y otras salvaguardas establecidas en forma de derechos políticos y de derechos sociales, también encuentran antecedentes claros en los instrumentos normativos de la Organización<sup>8</sup>.

Conforme a lo anterior, es clara la existencia de una serie de acuerdos internacionales precedente a la conformación del DIDH, relacionadas específicamente con el mundo del trabajo, cuya adopción se justifica en la concepción de la justicia social como condición de la paz universal y en la necesidad de adoptar medidas tendientes a lograr una coordinación entre los Estados que participan en la comunidad internacional con el fin de impedir que la degradación progresiva de las condiciones de trabajo se convierta en una ventaja ilegítima en los procesos de producción (*race to the bottom, social dumping*). Aunque los acuerdos, expresados en forma de *normas internacionales del trabajo (international labor standards)*, resultan plenamente diferenciables de las demás normas que integran el orden jurídico internacional en términos de fundamentación, creación, y

---

<sup>5</sup> Como señala LÓPEZ RODRÍGUEZ, previo a la adopción del Convenio 29, el trabajo forzoso había sido objeto de regulación internacional a través de la *Convención sobre la Esclavitud* suscrita en Ginebra el 25 de septiembre de 1926. Sin embargo, “en el texto no se prohibió de manera contundente el recurso al trabajo forzoso” (LÓPEZ RODRÍGUEZ, J. “Convenio sobre el trabajo forzoso”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del centenario de la OIT p. 185).

<sup>6</sup> PIDESC, artículo 6º, num. 2

<sup>7</sup> El artículo 7º del PIDESC incluye este concepto e incluye dentro de aquel un conjunto de provisiones sobre: remuneración mínima (i), seguridad y salud en el trabajo (ii), igualdad de oportunidad, y descanso (iv)

<sup>8</sup> Un estudio comparativo entre las provisiones del PIDESC y las normas internacionales del trabajo, ordenado por la Conferencia Internacional del Trabajo mediante Resolución adoptada en la 51ª sesión resultó útil para determinar la existencia de la precitada relación. Ver: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. “Comparative analysis of the International Covenants on Human Rights and international labour conventions and recommendations”, *Official Bulletin*, Vol. LII (2), pp. 181-216. Geneva, 1969

aplicabilidad<sup>9</sup>, ello no obsta para deducir la existencia de diversas conexiones entre dichos dominios.

Ahora bien, existen diversos criterios útiles a determinar la existencia de un vínculo de relación entre las normas internacionales del trabajo y los derechos humanos. Sobre este punto, MANTOVALOU ha efectuado una reconstrucción de las diversas aproximaciones disponibles en la literatura de acuerdo con las cuales es posible determinar la pertenencia o inclusión de ciertos derechos laborales en el ámbito de los derechos humanos<sup>10</sup>.

En primer lugar, existe un criterio *positivista* acorde con el cual es posible atribuir el carácter de derechos humanos a ciertos derechos laborales en términos estrictamente formales. Se trata de una visión predominante en el ámbito de los estudios de derecho internacional a través de la cual se provee una respuesta a partir del contenido desarrollado en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Bajo esta perspectiva entonces, se consideran derechos humanos aquellos derechos relacionados con el mundo del trabajo que se encuentran contemplados dentro de los instrumentos como la DUDH, el PIDCP, o el PIDESC; o aquellos que otorgan protección en los respectivos niveles regionales como la Convención – ECHR y la Carta Social Europea - ESC, la Convención Americana - CADH y el Protocolo Adicional de San Salvador sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales – PSS/DESC<sup>11</sup>, entre otros.

Luego, diversos autores<sup>12</sup> plantean una perspectiva *instrumental*, bajo la cual ciertos *derechos laborales* pueden ser considerados *derechos humanos* como consecuencia de su protección o tutela por la vía jurisdiccional, o como consecuencia de la ejecución de acciones por parte de miembros de la sociedad civil tendientes a su reivindicación, como parte del régimen de derechos humanos. Con sujeción a este criterio, por ejemplo, algunos derechos como la privacidad,

---

<sup>9</sup> *Supra*. cap. 1

<sup>10</sup> MANTOVALOU, V. “Are labour rights human rights”, *European Labour Law Journal*, Volume 3 (2), 2012, pp. 151-172

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 152-156

<sup>12</sup> ALSTON, P. “Facing Up to the Complexities of the ILO’s Core Labour Standards Agenda”, *The European Journal of International Law*, 16 (3), pp. 467-480; FENWICK, C & NOVITZ, T, “Conclusion: Regulating to Protect Workers’ Human Rights”, en FENWICK, C. & NOVITZ, T, *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, 2010, pp.. 587–588 en *Ibid.*

circunscrita al ámbito específico de la relación laboral o el sitio de trabajo, puede ser considerado un derecho humano, como consecuencia de su invocación en cuanto tal, así como del reconocimiento de ese carácter por los órganos jurisdiccionales a través de la fijación de criterios específicos que limitan el poder empresarial en la ejecución de acciones relevantes para este dominio

13

Finalmente, MANTOVALOU refiere la existencia de un enfoque más reciente, y de menor popularidad en la literatura, a través del cual se analiza la cuestión desde el punto de vista *normativo*, en el cual se plantea un análisis teórico referido a los fundamentos que justifica la existencia de las normas en uno y otro dominio. Así, bajo esta perspectiva, se puede considerar que ciertos *derechos laborales* pueden ser considerados *derechos humanos*, o no, en la medida que compartan una misma base moral<sup>14</sup>.

Desde la misma adopción de la DUDH se ha cuestionado la inclusión de derechos laborales dentro del ámbito de protección de los derechos humanos<sup>15</sup>. Una cuidadosa reconstrucción de las principales objeciones filosóficas en las que se funda tal oposición ha sido elaborada por RISSE<sup>16</sup> quien agrupa los argumentos bajo criterios como la *urgencia* (i), a través del cuales se niega la necesidad de protección de los derechos laborales en términos equiparables con aquellos que caracteriza a la salvaguarda de derechos humanos; otro de orden *conceptual* (ii) dentro del cual se advierte la existencia de diferencias relevantes respecto a aquello que es, o que comprende uno y otro dominio<sup>17</sup>; y finalmente un grupo de razones referidas a la

---

<sup>13</sup> Ver. TEDH, 3 de abril de 2007. Copland vs Reino Unido; TEDH, 5 de septiembre de 2017, Barbulescu vs Rumania; MOLINA NAVARRETE, C., “El poder empresarial de control digital: ¿Nueva doctrina del TEDH o mayor rigor aplicativo de la precedente?. A propósito de la STEDDH de 5 de septiembre de 2017, caso Barbulescu c. Rumania”, *Iuslabor* 3, 2017.

<sup>14</sup> MANTOVALOU, V. “Are labour rights...” *Op. cit.* p. 163

<sup>15</sup> Ver: CRANSTON, M. *What are human rights?*. New York, 1962

<sup>16</sup> RISSE, M. “Labour Rights as Human Rights”, *Law and Ethics of Human Rights*, 3 (1), 2009, pp. 1-39

<sup>17</sup> Para ilustrar este punto KOLBEN señala que entre ambos dominios subsisten diferencias sobresalientes en términos de los *destinatarios* (i) pues mientras los derechos laborales involucran principalmente actores privados, los derechos

*universalidad* (iii) a través de la cual se cuestiona la caracterización de los derechos laborales como derechos humanos, a partir de su consideración particular como expresión de *imperialismo cultural* impuesta por los Estados desarrollados<sup>18</sup>.

Así, la inclusión de ciertos derechos laborales en el ámbito de los derechos humanos resulta mayoritariamente problemática en el plano *normativo* o teórico, considerando que bajo un enfoque positivista no se discute su pertenencia a los instrumentos de derechos humanos, y desde la perspectiva instrumental, es cada vez es más común la afirmación de algunos derechos laborales como derechos humanos. No obstante, existen esfuerzos institucionales tendientes solventar la diferencia advertida.

## **1. Derechos Fundamentales del Trabajo.**

Como respuesta frente al fenómeno global y ante la necesidad de ejecutar iniciativas pertinentes a revitalizar y reforzar el papel de la Organización dentro del orden jurídico internacional<sup>19</sup>, la Organización adoptó la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales* en 1998. Como ya se ha tenido ocasión de indicar, se trata de un instrumento de largo alcance adoptado con el fin de enfocar la acción institucional hacia el desarrollo de diversos postulados constitucionales, y a través del cual se introdujo formalmente la categoría de *derechos fundamentales en el trabajo*.

La adopción de la Declaración permitió determinar un conjunto específico de derechos desarrollados en el Régimen Internacional del

---

humanos afectan primordialmente a los Estados. Otro punto clave se plantea en términos de la *unidad de análisis* (ii). Así, mientras los derechos humanos toman como sujeto primario al individuo, los derechos laborales ostentan una dimensión eminentemente colectivista, que se expresa en el carácter predominante de la libertad de asociación como pilar del sistema, en cuanto medio de "*emancipación individual*" (p. 471). Finalmente, existe una diferencia sobresaliente en relación con el objeto, pues mientras los derechos laborales se dirigen a la garantía o protección de un proceso (*rights as process*), los derechos humanos protegen, mayoritariamente, resultados específicos (*rights as outcomes*) (KOLBEN, K., "LABOR RIGHTS AS HUMAN RIGHTS?", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, 2010, pp. 468-472)

<sup>18</sup> RISSE M. "Labour Rights as Human ..." *Op. cit.* pp. 8-12

<sup>19</sup> BONET PÉREZ, J., *Principios y Derechos Fundamentales...*, *op. cit.* p. 35 BELLACE, J. (2001). "The ILO Declaration of Fundamental...", *op. cit.* p. 271



Trabajo que son objeto de especial consideración debido a la existencia de razones que justifican su consideración como *derechos humanos*. Así, frente a la controversia que se plantea a partir de la interacción de instrumentos, la Declaración provee una respuesta, según la cual, *la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva* (i), *la eliminación de todas las formas de trabajo forzado* (ii), *la abolición efectiva del trabajo infantil* (iii), y *la eliminación de la discriminación en materia de ocupación y empleo* (iv) merecen especial consideración en cuanto *derechos humanos*.

La atribución de dicho carácter, explícito a través de la mencionado instrumento, constituye el corolario de una práctica institucional consolidada, que venía de ubicar los convenios internacionales del trabajo en tres grandes categorías: aquellos que proveían protección sobre derechos humanos básicos, esto es, aquellos que desarrollaban las precitadas materias (i), aquellos que establecían medios para la formulación de la política social – *gobernanza* (ii) y aquellos que desarrollaban estándares laborales básicos<sup>20</sup>. Así, como señalan BARTOLOMEI DE LA CRUZ ET AL<sup>21</sup> la Declaración se produjo “en parte para reforzar la noción, según la cual, éstos [los derechos fundamentales del trabajo] son elementos integrales e indiscutibles del corpus de derechos humanos (...)”<sup>22</sup>.

Y es que el conjunto de derechos consagrado en la Declaración de 1998, además de pertenecer al derecho positivo, satisface criterios *normativos* que permiten dicha caracterización. En relación con la coherencia axiológica de la cuestión MAUPAIN señala que la selección que efectuó la OIT no solo obedece a criterios políticos<sup>23</sup>, conforme

---

<sup>20</sup> BELLACE, J. “The ILO Declaration of Fundamental...”, *op. cit* p. 270

<sup>21</sup> BARTOLOMEI DE LA CRUZ, H., VON POTOBSKY, G. & SWEPSTON, L., “The International Labor Organization: The International Standards System and basic Human Rights”, 1996, pp. 127–29 en KOLBEN, K., “Labor Rights ...” *op. cit.* p. 454

<sup>22</sup> “The ILO specified these categories in part to reinforce the notion that these rights are integral and unquestioned elements of the human rights corpus” (*Id.*)

<sup>23</sup> Sobre este punto, BELLACE explica la atribución del carácter *fundamental* a ciertos derechos relacionados con el mundo del trabajo, como el resultado de un acuerdo logrado entre los representantes gubernamentales asistentes a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 sobre la base de la propuesta presentada por el entonces Director General de la OIT Michael Hansenne (BELLACE, J. (2001). “The ILO Declaration of Fundamental...”, *op. cit.*, p. 272)

sostienen aquellos que formulan posturas críticas frente al instrumento<sup>24</sup>, sino que se justifica en términos de compatibilidad normativa o identidad moral. Así, los derechos seleccionados como fundamentales se encuentran específicamente dirigidos a proteger la autonomía de la voluntad -elemento base y estructurante del sistema<sup>25</sup>, bien en su dimensión individual, -como en el caso de la protección contra el trabajo forzoso, el trabajo infantil o la discriminación-; o en su dimensión colectiva -como en el caso de la libertad de asociación y de negociación<sup>26</sup>. Adicionalmente, la *universalidad*, en virtud de la cual se predica una validez general y atemporal de determinados ámbitos de protección <sup>27</sup>resulta incuestionable en aquellos supuestos seleccionados como fundamentales por la Organización <sup>28</sup>

El reconocimiento explícito de ciertos derechos laborales como derechos humanos con aplicabilidad particular en el ámbito del trabajo (*fundamental rights at work*) ha desencadenado efectos destacables, tanto al nivel de los sistemas jurídicos nacionales, como en el internacional. En primer lugar, la Declaración contribuyó a remover, de diversos niveles políticos nacionales, el problema relativo a la necesaria incorporación de las normas que desarrollan dichas materias, y a la *universalidad* con respecto a la aplicación de las mismas<sup>29</sup>. La plausibilidad del planteamiento se basa en el avance alcanzado por la Organización en materia de ratificación de los convenios reguladores de las respectivas materias, con posterioridad a la adopción del instrumento<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Ver: ALSTON, P., Core Labour Standards and the transformation of the International Labour Rights Regime. *European Journal of International Law*, 15 (3), 2004, pp. 457-521.

<sup>25</sup> Ver. Preámbulo

<sup>26</sup> MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights”, *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, p. 448.

<sup>27</sup> CRANSTON, M., *What are human rights?* New York, 1962, p. 11

<sup>28</sup> Sobre la *universalidad* y *urgencia* respecto a la protección contra el trabajo forzado, ver LAUREN P.G., *The evolution of international human rights: visions seen.*, Philadelphia, 2011 p 59 y ss)

<sup>29</sup> BELLACE, J. “The ILO Declaration of Fundamental...”, *op. cit.*, pp. 272-273.

<sup>30</sup> Para una muestra de la evolución cuantitativa en el índice de ratificaciones de los precitados convenios al 1º de enero de 1999 ver *Ibíd.* pp. 284-285; y BONET PÉREZ, J., “*Principios y Derechos ...*” *op. cit.*, p. 38.

De otro lado, y respecto al orden internacional, la Declaración contribuyó a fortalecer la capacidad de persuasión moral de la Organización. Como señala VALTICOS, los derechos humanos “se han incorporado a la consciencia universal, al punto que cualquier violación provoca una reacción en la opinión pública similar a aquella producida por un acto criminal, o a la infracción de un código moral o legal”<sup>31</sup>.

Así las cosas, es posible afirmar que la controversia respecto a la caracterización de los derechos humanos en el trabajo se puede entender solventada, cuando menos, en lo que, respecto a la protección contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso, a la protección contra la discriminación, y la libertad de asociación y negociación.

No obstante, lo anterior, el debate subsiste frente a otras materias, especialmente aquellas incorporadas al ámbito de protección en forma de *derechos económicos y sociales*, debido a la ausencia de criterios que permitan su caracterización como tal.

## **2. La Seguridad y Salud en el Trabajo en el Orden jurídico internacional**

Uno de los dominios en los que se suscita cierta controversia es el de la protección a la seguridad y salud en el trabajo. Se trata de una salvaguarda expresamente reconocida en el orden jurídico internacional, tanto en forma de *derecho humano*, como en las *normas internacionales del trabajo*.

El derecho a la seguridad y salud en el trabajo no se encuentra consagrado expresamente en la DUDH. Sin embargo, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye una serie de referencias explícitas e inequívocas pertinentes a deducir su adscripción a dicho ámbito, a través de una doble caracterización: como un componente fundamental de las “*condiciones equitativas y*

---

<sup>31</sup> “*Human rights have now entered the universal consciousness to the extent that any violation sparks a reaction in the public opinion similar to that produced by a criminal actor infringement of a moral or legal code*” (VALTICOS, N., “International Labour Standards and Human Rights: Approaching the Year 2000,” *International Labour Review*, 137, no. 2, 1998, p. 144.)

*satisfactorias del trabajo*” (i) y como un “*factor determinante básico de la salud*” (ii)

En primer lugar, el artículo 23 de la Declaración garantiza el derecho al goce de “condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”<sup>32</sup>. Se trata de un conjunto de salvaguardas que contribuyen a la realización efectiva de otros derechos humanos, y cuyo contenido se encuentra desarrollado en forma “no exhaustiva”<sup>33</sup> a través del artículo 6° del PIDESC, el cual establece *la seguridad e higiene en el trabajo* como un elemento integrante. Por su parte, el artículo 25 del mismo instrumento establece el derecho a un *nivel de vida adecuado* mediante una garantía de protección a la salud, que, acorde con desarrollos posteriores, se encuentra referido a la interacción de una serie de “factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana”<sup>34</sup>. Se trata de un concepto multidimensional que se extiende a la alimentación y nutrición, a la vivienda, al acceso al agua potable, al goce de un ambiente sano, y por supuesto a las condiciones de trabajo<sup>35</sup>, debido al rol central que éste último ocupa en el desarrollo individual. En consecuencia, el Pacto establece el derecho “*al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*”<sup>36</sup>, dentro de cuyo ámbito de protección incluye, tanto el mejoramiento de la higiene en el trabajo, como la prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Artículo 23, numeral 1°

<sup>33</sup> Sobre este punto el CDESC señaló en la Observación general no. 23 que “*la mención del término ‘en especial’ indica que también son importantes otros elementos a los que no se hace referencia expresa*” (NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. COMITÉ DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. Observación general numero 23 (23 de abril de 2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Documento E/C.12/GC/23. 2016, num. 6°. p. 3)

<sup>34</sup> NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. COMITÉ DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. Observación general numero 14 (11 de agosto de 200). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). (Documento E/C.12/2000/4) Ginebra, 2000, num. 4, p. 3).

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Artículo 12, numeral 1°

<sup>37</sup> *Ibíd.* numeral 2, literal c)

Ahora, la Organización Internacional del Trabajo ha tenido ocasión de desarrollar un amplio conjunto de parámetros relativos a la protección de la seguridad y salud en el trabajo dentro de su estructura normativa institucional, partiendo desde el mismo preámbulo constitucional<sup>38</sup> y de la Declaración de Filadelfia<sup>39</sup>, para llegar a un número importante de Convenios y Recomendaciones. Sin embargo, para aquellos que conciben el orden jurídico internacional del trabajo como un sistema jerárquico, este derecho se debería entender ubicado en un nivel inferior respecto de otros con recocida preeminencia, debido a su exclusión del ámbito de los Principios y Derechos Fundamentales definidos a través de la Declaración adoptada por la Organización en 1998. Al efecto, cabría entonces considerar que la Declaración de la Justicia Social para una Globalización Equitativa asignó a este derecho la categoría de segundo *objetivo estratégico*, perteneciente al ámbito de las medidas de protección social<sup>40</sup>.

Una explicación relativa a la decisión que justifica la omisión en incluir este derecho dentro del ámbito de los derechos fundamentales se plantea en términos de coherencia conceptual, relevancia normativa, y pertinencia fáctica<sup>41</sup>.

La selección de ciertos derechos como fundamentales se explica a partir de una distinción básica entre derechos como *proceso* y derechos como *resultado*; siendo los primeros reglas relativas al proceso de negociación, cuya necesidad se justifica en el desequilibrio inherente a la relación laboral derivado de la posesión del capital y medios de producción por parte del empleador-empresario; mientras los segundos constituyen una forma de asegurar la justicia dentro de las

---

<sup>38</sup> El preámbulo original de la Constitución de la OIT, (Parte XIII, sección I, Tratado de Versalles), advierte la existencia de “condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, las privaciones”, dentro de las que se encuentra “la protección de los trabajadores contra las enfermedades profesionales y los accidentes resultantes del trabajo”, y en esos términos se puede entender justificada la necesidad de proveer una protección urgente de aquellas.

<sup>39</sup> “La conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones” (apartado III, literal g)

<sup>40</sup> HILGERT, J., “The future of workplace health and safety as a fundamental right”, *Comparative labor law and policy journal*, 34 (3), p. 716.

<sup>41</sup> LANGILLE, B. “Core Labour Rights ...” *op. cit.* Sobre este mismo punto, ver MAUPAIN, F., “Revitalization not retreat...” *op. cit.*

relaciones productivas mediante la sustitución de las reglas acordadas<sup>42</sup>. Así, señala LANGILLE, en el mapa de elementos conceptuales útiles a la representación del derecho del trabajo, los derechos de asociación y negociación colectiva han adquirido, desde los orígenes de la OIT, un rol central en la evolución de la Organización<sup>43</sup> en cuanto medios útiles para proveer una garantía “que ningún empleador o Estado (...) puede ofrecer a los trabajadores, esto es, “la oportunidad de participar, en la creación de normas de trabajo y procesos”<sup>44</sup>. Se trata pues, de una salvaguarda del orden procedimental, que, sin asegurar ningún resultado específico, permite contrarrestar la asimetría en el poder negocial que afecta al sujeto considerado más débil en las relaciones productivas de trabajo o empleo.

En consecuencia, los derechos a los cuales la Declaración atribuye el carácter fundamental constituyen garantías *procedimentales* que facilitan y fomentan la creación de reglas aplicables al trabajo por parte de los propios sujetos intervinientes, sin importar el contenido o resultado de las mismas. Así, además de los derechos de asociación y negociación colectiva -que permiten el autogobierno de las relaciones laborales mediante reglas creadas por las partes- los demás derechos a los que se atribuye el carácter *fundamental* contribuyen a facilitar ese proceso de negociación *justo*, en cuanto impiden la elección irrestricta de las partes<sup>45</sup>. Así, la protección en materia de discriminación ampara a ciertos trabajadores frente al riesgo de exclusión del acceso a los mercados laborales, *ergo* al ámbito de la negociación colectiva, mientras que la protección contra el trabajo infantil salvaguarda la inclusión de sujetos sin capacidad (en el caso de ciertos menores), *mutatis mutandi* en el caso de la protección contra el trabajo forzado.

En consecuencia, y a partir de la consideración de los derechos fundamentales como una garantía *procedimental* que ampara la negociación justa de las condiciones de trabajo por parte de los sujetos intervinientes se explica la exclusión de las normas sobre seguridad y

---

<sup>42</sup> *Ibíd.* p. 428

<sup>43</sup> *Ibíd.* p. 430

<sup>44</sup> “*The distinguishing point of collective bargaining is that it delivers what no employer or state, however benign, can (conceptually, necessarily) offer to workers –the opportunity to participate, to create workplace norms and processes themselves*” (*id.*).

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 431

salud en el trabajo. Aquellas constituyen un resultado concreto cuya regulación corresponde, desde una perspectiva conceptual y al igual que otras condiciones de trabajo, a la forma de *estándar* o de norma no fundamental del trabajo.

### **3. Hacia la consideración de la seguridad y salud en el trabajo como un Derecho Fundamental**

Existen diversas propuestas institucionales y teóricas que apuntan hacia el reconocimiento del derecho a la seguridad y salud en el trabajo como derecho fundamental del trabajo, a partir de su consideración como derecho humano.

Con respecto a las primeras es necesario resaltar el impulso y respaldo institucional que ha venido recibiendo esta iniciativa, particularmente por parte de la Asociación Internacional de Seguridad Social – AISS. Se trata de una Organización internacional que promueve la interacción de diversos actores internacionales hacia la cooperación en la promoción y desarrollo global de la seguridad social<sup>46</sup>, en el marco de la cual, se ha ejercido un papel destacado con la reunión de información, publicación de reportes e investigaciones, y organización de discusiones sobre temas relativos a la seguridad social<sup>47</sup>.

Desde 1955, la AISS y la OIT, han venido organizando, cada tres años, el Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Se trata de un foro que congrega tanto actores públicos y privados, como múltiples interesados, en torno a la deliberación de materias relacionadas, y dentro del cual se viene promoviendo el reconocimiento de la seguridad y salud en el trabajo como un derecho fundamental.

---

<sup>46</sup> Ver. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Estatutos. Ginebra, 2016, arts. 1º y 2º (<https://ww1.issa.int/es/constitution>).

<sup>47</sup> Para una visión de conjunto sobre la Organización y sus actividades ver LEACH, J.D. “The international Social Security Association after 60 years”. *Social Policy & Administration*. Volume 21 (3), 1987, p. 237); y KONKOLEWSKY, H. “La Asociación Internacional de la Seguridad Social y la Seguridad y Salud en el trabajo”, *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, 209 (4), 2007.

En el marco de la décimo octava versión de dicho Congreso, celebrada en 2008, se adoptó la Declaración de Seúl<sup>48</sup>, cuyo contenido —en lo que al objeto de estudio respecta, fue reiterado en la siguiente sesión celebrada en Estambul en 2011. A través de dichos instrumentos, representantes de actores de la comunidad internacional, gubernamentales y no gubernamentales, plantearon la necesidad de reconocimiento del carácter fundamental al derecho a la seguridad y salud en el trabajo. Se trata de instrumentos eminentemente declarativos, que cuentan con un respaldo considerable por parte de miembros de la comunidad internacional, y cuya adopción ha producido efectos tangibles en el plano internacional. Basta verificar los estudios que tomando como base las precitadas Declaraciones estructuran propuestas concretas hacia el reconocimiento del carácter fundamental del derecho<sup>49</sup>, además de las publicaciones posteriores por parte de la misma OIT, en las que, con mayor frecuencia, ha venido insistiendo en el avance hacia esta dirección<sup>50</sup>. Dentro de este último ámbito sobresale la propuesta más reciente por parte de la *Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo*, que, en el informe presentado con ocasión del centenario de la Organización, expresó la pertinencia y oportunidad de avanzar hacia el reconocimiento de la SST como *principio y derecho fundamental en el trabajo*” (OIT: 2019, p. 40)

De todas formas, se debe señalar que, en paralelo a las iniciativas ejecutadas por la OIT y la AISS, existen propuestas teóricas que abogan por el reconocimiento del carácter fundamental de este derecho. La relevancia de aquellas resulta fundamental de cara a la identificación de argumentos útiles al reconocimiento del precitado carácter por parte de los miembros que tienen a su cargo la decisión de la materia.

Un primer grupo de argumentos se plantea a partir del reconocimiento de la SST como componente de los derechos *económicos sociales* y

---

<sup>48</sup>Ver: Seoul Declaration on health and safety at work (29 de junio de 2008) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms\\_151736.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_151736.pdf))

<sup>49</sup> Ver. HILGERT, J., “The future of workplace health...” *op. cit.*; JAIN A., LEKA S. ZWETSLOOT G.I.J.M. *Managing health, safety and well-being. Ethics, responsibility and sustainability*. The Netherlands, 2018.

<sup>50</sup> Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Ginebra, 2019



*culturales*. Además del reconocimiento explícito dentro del respectivo compendio normativo (PIDESC), HILGERT<sup>51</sup>,- y JAIN ET AL<sup>52</sup> acuden a las consideraciones efectuadas por el Organismo que tiene a su cargo la interpretación del instrumento (CDESC), que circunscribe la protección de condiciones de trabajo saludables y seguras al ámbito del derecho a la salud; y que además, promueven la aplicación universal de los convenios de la OIT relacionados con la protección a las condiciones de trabajo justas y favorables<sup>53</sup>.

Otra de las posibilidades argumentativas, a partir de las cuales se plantea una justificación sobre la pertenencia de la SST al precitado ámbito se construye sobre la base del *enfoque de derechos humanos* desarrollado por Naciones Unidas.

Se trata de un enfoque en el que, la protección a la SST se considera un derecho humano, de un lado como consecuencia de su adscripción al ámbito del DIDH, y desde una perspectiva conceptual, como componente de la noción de *desarrollo*<sup>54</sup>. Sin ahondar en el análisis de la cuestión<sup>55</sup>, bajo esta perspectiva se considera que el trabajo, cuando satisface unos parámetros mínimos de aceptabilidad moral (decencia/dignidad<sup>56</sup>) constituye un medio para alcanzar el bienestar individual, que se expresa, además de la libre elección de opciones consideradas individualmente validas, en ciertos indicadores materiales y morales como la protección a la integridad personal, la seguridad financiera, el estatus social, el desarrollo personal o la autoestima.

El último de los argumentos que apunta a la adopción de instrumentos más recientes, proviene de múltiples que apuntalan la ejecución coordinada de las obligaciones contraídas en el ámbito internacional.

---

<sup>51</sup> HILGERT. J., “The future of workplace health...” *op. cit.*

<sup>52</sup> JAIN A., ET AL. “*Managing health, safety...*” *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibíd.* p. 151.

<sup>54</sup> Sobre la introducción de la noción de derechos humanos en el ámbito de los estudios de desarrollo, a través del precitado enfoque. Ver: UVIN, P., “From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How 'Human Rights' Entered Development”, *Development in Practice*, 17(4/5), 2007, pp. 597-606.

<sup>55</sup> SEN, A. *Development as freedom*, New York, 2000

<sup>56</sup> *Supra* capítulo 1.

Así, la inclusión de la cuestión dentro del ámbito del *Agenda para el desarrollo sostenible*<sup>57</sup>

## **II. EL MARCO NORMATIVO UNIVERSAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DEL TRABAJO DECENTE**

El trabajo es una actividad que entraña peligro en su realización. Desde el siglo XV, diferentes especialistas ya se venían preocupando, desde una perspectiva científica, de la existencia de amenazas que, en determinados contextos, ponían en riesgo la salud de las personas involucradas en la prestación de servicios remunerados. Diversos estudios, como aquellos publicados por Ulrich Ellenbog y George Agricola en Alemania (1473 y 1576 respectivamente), Paracelso en Suiza (1587), y Bernardo Ramazini en Italia (1713) abordaron la cuestión en ámbitos específicos. En ellos ya se venía planteando la relación entre la exposición a determinadas sustancias, hoy indiscutiblemente consideradas peligrosas, y la existencia de afectaciones a la salud<sup>58</sup>.

La transformación de la economía, por efectos de la revolución industrial, aumentó en forma exponencial la exposición a dichos riesgos. Así, en el modelo de producción, dominante hasta buena parte del siglo XVIII, los *maestros artesanos* (*master craftsman*), - individuos con amplia experiencia en la ejecución de artes u oficios determinados- elaboraban productos, por cuenta propia o con la ayuda de *aprendices o ayudantes*, en talleres o en sus propios lugares de residencia, los cuales eran objeto de comercialización en mercados locales. Se trataba de un modelo basado en la ejecución técnica de ciertas actividades, predominantemente manuales, en las que, trabajadores calificados ejercían una especie de monopolio sobre el sistema, basado en el conocimiento del oficio y en su capacidad de coordinación dentro de los procesos productivos<sup>59</sup>. Una sucesión

---

<sup>57</sup> JAIN A., ET AL. “*Managing health, safety...*” *op. cit*

<sup>58</sup> Para una breve perspectiva histórica de la cuestión ver ABRAMS H.K. “A Short History of Occupational Health”, *Journal of Public Health Policy*, Vol. 22, No. 1, 2011, pp. 39-41)

<sup>59</sup> V.W STONE K. *From Widgets to Digits. Employment regulation for the changing workplace*. New York, 2004, pp. 14-15

masiva de efectos, relacionados con la innovación tecnológica<sup>60</sup>, el posicionamiento de la fábrica como centro de la actividad productiva<sup>61</sup>, la producción masiva, o la migración masiva de la población a centros urbanos, *inter alia*, contribuyó al tránsito hacia una nueva etapa de producción conocida como *industrial*. La interacción del individuo trabajador con nuevos elementos externos, esencialmente la máquina; y la masificación del trabajo en centros industriales, provocaron un mayor nivel de exposición a ciertos riesgos, hasta entonces desconocidos.

Así, la preocupación sobre la prevención se materializó en la adopción de estatutos que, en forma de Ley, se ocuparon de la cuestión y que hoy son considerados puntos de referencia, tanto en el nivel internacional como en los respectivos niveles locales.

El avance de los sistemas normativos hacía la prevención se produjo en países ubicados a la vanguardia del desarrollo industrial, en donde las condiciones de los trabajadores habían adquirido relevancia considerable<sup>62</sup>. Así, dentro de los antecedentes de mayor relevancia se encuentran el *Factory Act* (1844)<sup>63</sup> y el *Public Health Act* (1848) promulgados en el Reino Unido en contextos de agitación social masiva relacionada con la situación general de los trabajadores en el (entonces) nuevo modelo de producción<sup>64</sup>, y de discusión pública

---

<sup>60</sup> En este sentido diferentes estudios refieren como innovaciones más sobresalientes la implementación de la máquina de vapor, la maquinaria eléctrica, y de otras, como la *linotipia*, que vienen a sustituir tareas tradicionalmente ejecutadas en forma manual por *aprendices*. Así, la organización sindical de la época se erige para proteger el conocimiento de los trabajadores frente a la implementación de tecnología que amenaza el control de la producción por cuenta de los trabajadores (*Ibid.* p. 18).

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 14

<sup>62</sup> Para 1818 el Parlamento Británico recibió una petición suscrita por 6000 trabajadores en la que solicitaba la limitación de las horas de trabajo infantil (ABRAMS H.K. "A Short Historia..." *op. cit.*, p. 42)

<sup>63</sup> SIRRS, C. "Risk, responsibility and Robens: The transformation of the british system of occupational health and safety regulation, 1961-1974", en: CROOK, T. & ESBESTER, M. (Eds) *Governing risks in modern Britain. Danger, safety and accidents c. 1800-2000*. Oxford, 2016, p. 251)

<sup>64</sup> Se trata de la primera huelga general en la historia de los países capitalistas, cuya importancia ha sido considerada, en forma reiterada, debido a su impacto internacional (FYSON, R., "The crisis of 1842: Chartism, the Colliers' Strike and the Outbreak in the Potteries", en EPSTEIN, J & THOMPSON, D (Eds.) *The Chartist*

sobre temas relacionados con la salud de la población en general<sup>65</sup>. Otro de los antecedentes a los que se atribuye un carácter revolucionario<sup>66</sup> se encuentra en la legislación alemana de 1884, a través de la cual se estableció el primer sistema de seguridad social que consagra mecanismos de reparación frente a los daños causados o relacionados con el trabajo, y la cual constituye una influencia para la legislación de los demás estados europeos. La emergencia de modelos en otras legislaciones europeas, y americanas viene a aparecer en las postrimerías<sup>67</sup>, estando aquellas relacionada por los referidos enfoques.

---

*Experience. Studies in Working-Class Radicalism and Culture, 1830-1860*. London, 1982, p. 194). Por su parte, CLARK explica la emergencia del movimiento a partir de una serie de causas relacionadas con la depresión económica, la inflación, la reducción progresiva de los salarios desde 1826, y la situación de pobreza de los trabajadores determinada por el nivel promedio de ingresos [CLARK, G.K. "Hunger and politics in 1842". *The journal of modern history*, 25 (4), 1953, p 356].

<sup>65</sup> Los antecedentes del *Report on the sanitary condition of the labour population of Great Britain* se encuentran dentro de diversos informes, elaborados bajo la dirección de Edwin Chadwick, y rendidos con ocasión de la crisis de salud pública desatada en Londres durante la primera mitad del siglo XIX por efectos de las graves epidemias de cólera y Tifus que afectaron a la población, y que generaron una amplia discusión pública de los problemas relacionados con la salud. En el marco de dicho informe se planteó una hipótesis revolucionaria, denominada "*the sanitary idea*", según la cual "la insalubridad (...) era en gran medida independiente de los comportamientos individuales (...) aunque se veía intensificada por hábitos inapropiados". Así, el reporte, y la tesis implícitamente planteada en aquel, apuntaban a la emergencia de problemas de salud pública, determinados por la exposición de la población a determinados riesgos. Conforme a este planteamiento general, Chadwick deduce, *mutatis mutandi*, el carácter *peligroso* de las "*malas condiciones –evitables– en las que se desarrollaba [el trabajo]*" (RAMOS GOROSTIZA, J.L. "Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español", *Revista de Historia Industrial*, 55, 2014, pp. 16-17)

<sup>66</sup> ARAGONESES, A. "Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y Argentina", en POLOTTO, M.R., KEISER, T., & DUVE, T., (Eds) *Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX.*, 2015, p. 130)

<sup>67</sup> Para los antecedentes legales de la protección en materia de SST en Argentina, ver (*Ibid.*), en Colombia (LIZARAZO, C. G., FAJARDO, J. M., BERRIO, S., & QUINTANA, L. "Breve historia de la salud ocupacional en Colombia", *Archivos de prevención de riesgos laborales*, 14(1), pp. 38–42; en Estados Unidos ver ABRAMS H.K. "A Short History..." *op. cit.*; en España ver GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Barcelona, 2008, *inter alia*

## 1. El informe Robbins

Además de la primera legislación británica, algunas piezas producidas sucesivamente dentro del contexto de industrialización han contribuido a la configuración del actual enfoque que en forma predominante orienta la materia. El documento seminal reconocido como una influencia de diversas legislaciones, considerado un paradigma en la materia, es el informe rendido por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo del Reino Unido en 1972. Se trata de un estudio elaborado por solicitud del gobierno británico relativo al ámbito y naturaleza de las disposiciones que para entonces regían la materia<sup>68</sup>.

Los hechos subyacentes a la discusión política se encuentran relacionados con una sucesión de eventos ocurridos dentro de un contexto en el cual quedan develadas diversas problemáticas económicas y sociales relacionadas con la industrialización, y la capacidad del sistema normativo para responder a los desafíos implícitos a dichas transformaciones. En primer lugar, la ocurrencia de accidentes y/o enfermedades y su impacto en el desempeño económico nacional. Como señala SIRSS, durante la década de los 60 la industria británica experimentó una disminución considerable en términos de participación en el mercado internacional imputable a la reducción en los *índices de producción por trabajador (real output per worker)*; el número de días perdidos debido a la ocurrencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales<sup>69</sup>; y la existencia

---

<sup>68</sup> Los términos de referencia se encuentran incluidos en la parte preliminar del reporte, que circumscribe el objeto a : “*To review the provision made for the safety and health of persons in the course of their employment (other than transport workers while directly engaged on transport operations and who are covered by other provisions) and to consider whether any changes are needed in: ( 1) the scope or nature of the major relevant enactments, or (2) the nature and extent of voluntary action concerned with these matters, and to consider whether any further steps are required to safeguard members of the public from hazards, other than general environmental pollution, arising in connection with activities in industrial and commercial premises and construction sites, and to make recommendations*”.( COMMITTEE ON SAFETY AND HEALTH AT WORK. *Safety and Health at work. Report of the Committe 1970-72* (Chairman Lord Roberts). London, 1972, p. 469)

<sup>69</sup> Para 1965 se calculó que la productividad por trabajador del Reino Unido era 32 % menor a la de Alemania occidental y 84% a la de USA. Así mismo, para 1967, se cuantificó en 23 millones la pérdida de días de trabajo por eventos relacionados con

de disputas industriales originadas en diversos motivos dentro de los que se incluían la precariedad en las condiciones de trabajo<sup>70</sup>. Así mismo, el contexto dentro del cual se decide la elaboración del reporte se caracteriza por la preocupación creciente respecto a la proliferación y expansión de accidentes y enfermedades profesionales, así como la extensión de los efectos a la comunidad en general. La emergencia de nuevos riesgos físicos relacionados con el uso masivo de máquinas en el desarrollo de actividades productivas, la expansión del riesgo, como consecuencia del uso creciente de sustancias químicas en actividades industriales<sup>71</sup>, y la muerte de trabajadores y de población alrededor de locaciones industriales dentro de fatídicos eventos como el colapso de la escombrera en la municipalidad de Aberfan el 21 de octubre de 1966<sup>72</sup>, o la explosión de la planta química de Nypro en Flixborough en 1974<sup>73</sup>, pusieron en evidencia algunos desafíos para el modelo regulatorio. La obsolescencia de los sistemas normativos para responder a las entonces novedosas formas de organización industrial, la ausencia de cobertura de importantes segmentos de la fuerza de trabajo, y la fragmentación de la estructura normativa<sup>74</sup>, constituyeron preocupaciones que justificaron, desde el punto de vista político, la discusión y ulterior revisión de la materia.

---

la seguridad y salud en el trabajo, cifra que decuplicó aquella correspondiente a las disputas industriales (SIRRS, C. “Risk, responsibility and Robens...” *op. cit.* p. 259)

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 270

<sup>71</sup> El 1° de junio de 1974 se produjo la explosión de dicha planta considerada uno de los mayores accidentes laborales en la historia del Reino Unido (*Ibíd.*). Para una explicación reciente de las causas del accidente, conforme a las investigaciones adelantadas. Ver: VENART, J.E.S. “Flixborough: The explosion and its aftermath”, *Process safety and environmental protection*, 82 (B2), 2004, pp. 105-127.

<sup>72</sup> El 21 de octubre de 1966 se produjo el colapso de una escombrera en la municipalidad de Aberfan, la cual causó la muerte de 144 personas. Hasta entonces, la legislación no consideraba dichos sitios como riesgosos al estar ubicados sobre la superficie (en contraste con aquellos subterráneos como la minas), y, en consecuencia, no exigía la realización de inspecciones sobre aquellas (SIRRS, C. “Risk, responsibility and Robens...” *op. cit.* p. 263)

<sup>73</sup> *Ibíd.* p. 261

<sup>74</sup> Sobre este punto SIRRS (2015) refiere, como antecedente a la adopción del reporte, la existencia de 9 *actos* y más de 500 regulaciones sobre SST, algunas incompatibles, y con exclusiones considerables (SIRRS, C., “Accidents and Apathy: The Construction of the ‘Robens Philosophy’ of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961–1974”, *Social history of medicine*, vol 29 (1), 2015, p).

Tras la existencia de diversos intentos de enfrentar la fragmentación de la legislación<sup>75</sup>, el *Department of Productivity and Employment* adoptó algunas estrategias que llevaron a la discusión, tanto de la propuesta de creación de una *Autoridad Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo*, como de la realización de una investigación de largo alcance sobre la legislación. Precisamente, para este último efecto, el Departamento dispuso la creación de un Comité de investigación<sup>76</sup> reunido bajo la dirección de Lord Alfred Robens, y el cual presentó sus resultados a través de un documento publicado el 19 de julio de 1972.

El *Informe Robens*, denominación comúnmente asignada en la literatura, vino a proveer una evaluación del sistema normativo británico a través del análisis de sus componentes, y a formular una serie de propuestas de transformación. Diversos estudios se han ocupado de identificar y analizar las aportaciones esenciales que cuales facilitan el reconocimiento de aquel como modelo o paradigma. La articulación de la regulación a través de una estructura en niveles con énfasis en las normas auto creadas, la flexibilidad de las normas, o la voluntariedad como un componente esencial relativo al cumplimiento de los mandatos desarrollados, hacen parte del amplio abanico de alternativas propuestas, y que marcaron el giro del sistema británico hacia un nuevo enfoque.

Así, el cambio de énfasis hacía un modelo dentro del cual se reconoce un margen más amplio de *autorregulación* facilita la creación de normas creadas por los sujetos de la relación laboral<sup>77</sup>, y constituye una de las características de mayor relevancia.

---

<sup>75</sup> SIRRS, C. "Risk, responsibility and Robens..." *op. cit.* pp. 265-266

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 267. Además de Robbens, el órgano incluyó un grupo interdisciplinario, compuesto por importantes especialistas, de reconocido prestigio en campo legal (Jhon Wood), de la administración (Anne Shaw), político (Mervyn Pike), y científico (Sir Bryan Windeyer), además de representantes de los actores sociales (Sydney Robinson y George Beeby) (SIRRS, C., "Accidents and Apathy." *op. cit.*, p. 81)

<sup>77</sup> HOWELLS, R. W. L. "The Robens Report", *Industrial Law Journal* 1, no. 4, 1972, p. 185, BROWNE, R.C. "Safety and Health at Work: The Robens Report", *Brit. J. industr. Med.*, 30, 1973, p. 87), SIMPSON, R.C. "Safety and Health at Work: Report of the Robens Committee 1970-72", *The Modern Law Review*, Vol. 36, No. 2 (Mar., 1973), p. 194), SIRRS, C., "Accidents and Apathy..." *op. cit.*, p. 67.

El interés del empleador -dada la consideración de la SST como un componente del *management* u objetivo normal del negocio<sup>78</sup>-, y del trabajador, que se explica en el reconocimiento para efectos del gobierno del sitio de trabajo-; la aptitud de dichos sujetos para la creación de reglas como consecuencia del conocimiento directo sobre el riesgo bien por la creación, o por la exposición al mismo<sup>79</sup>; la falta de balance en el sistema existente, debido a un enfoque excesivamente concentrado en la salvaguarda frente al riesgo físico en perjuicio de la preservación del factor humano y del organizacional<sup>80</sup>; además de una dependencia excesiva en normas de origen estatal<sup>81</sup> justifican la propuesta hacia una modificación estructural pertinente a liberar o sustraer materias de dicho dominio.

A partir del análisis relativo a la coexistencia entre normas *legales* y *auto creadas*, el informe provee un modelo de estructura que plantea un énfasis en la interacción entre los referidos elementos debido al reconocimiento de la norma voluntaria, como una respuesta frente a problemas de obsolescencia del sistema y de anomía (ausencia de regulación en ámbitos superespecíficos), dada su adaptabilidad a un entorno cambiante debido a los problemas que sobre este carácter ostenta la norma de origen estatal.

Ahora, otro de los rasgos más sobresalientes del informe, se encuentra estrechamente ligado al funcionamiento de la estructura normativa mediante la interacción entre normas públicas, de aplicación general, y normas privadas, de aplicación exclusiva al ámbito del sitio de trabajo, apunta a los mecanismos institucionales designados para la realización de los mandatos en ellas contenidos - *enforcement*.

Como señala HOWELLS<sup>82</sup>, el sistema legal británico precedente, vigente durante la mayor parte del siglo XX, se caracterizó por promover una participación mínima de los actores en la ejecución de acciones relacionadas con el cumplimiento, de lo cual resulta una asunción derivada, según la cual, el Estado es responsable de asegurar la observancia de aquellas condiciones de seguridad y salubridad

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> COMMITTEE ON SAFETY AND HEALTH AT WORK. “*Safety and Health...*”, *op. cit.* p. 7

<sup>80</sup> *Ibíd.* p. 8

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 7

<sup>82</sup> HOWELLS, R. W. L. “The Robens Report...” *op. cit.*, p. 187



admisibles en el sitio de trabajo<sup>83</sup>. La propuesta del Comité constituye así un tránsito hacia la voluntariedad como elemento central del cumplimiento, y relega a las sanciones, al nivel de consecuencia residual para promover el cumplimiento de las obligaciones relacionadas.

En consecuencia, el informe constituye, una clara influencia hacia la creación de un modelo (nacional e internacional) en el que se reconoce un amplio margen de participación a los sujetos que intervienen como parte en las relaciones de trabajo para el gobierno de la SST, así como el necesario giro hacía la prevención.

## **2. El mapa normativo de la seguridad y salud en el trabajo en el orden jurídico internacional**

La relación entre justicia social y paz universal quedó expresamente consignada en el Tratado de Versalles dentro de aquel segmento que sirvió de fundamento a la creación de la OIT<sup>84</sup>. Dicho instrumento estableció un grupo de ámbitos específicos del trabajo considerados relevantes para la construcción de la paz y armonía universal, dentro de los cuales se incluyó la protección contra las enfermedades profesionales y los accidentes del trabajo.

Con fundamento en la inclusión de la cuestión dentro del documento fundacional de la Organización, ésta ha venido adelantando ingentes esfuerzos hacía la promoción de la seguridad y salud en el trabajo. Se trata de una materia compleja, en cuyo desarrollo han intervenido otras

---

<sup>83</sup> Los orígenes del debate sobre la *voluntariedad* como un componente del sistema se pueden localizar dentro las discusiones parlamentarias adelantadas en 1876 sobre el *Merchant Shipping Act*. En el marco de aquellas, se planteó la existencia de un principio *voluntario*, de naturaleza civil, que reconocía al propietario de un navío total libertad para decidir la forma de proveer garantías de SST al personal involucrado en la ejecución de las tareas relacionadas, así como la responsabilidad por los riesgos asociados a la ejecución de la tarea. En contraste, un modelo basado en un *principio punitivo* proveía definiciones legales estrictas de cuestiones centrales a la actividad (vr. Gr. límites permisibles de carga), un dispositivo institucional para verificar el cumplimiento del mandato contenido en la legislación, así como la imposición de consecuencias en el evento de incumplimiento (*Id.*).

<sup>84</sup> Ver parte XIII

agencias internacionales<sup>85</sup>; y en cuyo abordaje, por cuenta de la OIT, históricamente, se ha venido articulando en una especie de *tríptico*, en el cual se incluyen actividades relacionadas, principalmente, con la investigación, la creación de estándares, y la asistencia técnica <sup>86</sup>.

En la primera etapa de la Organización, correspondiente a los años posteriores a su fundación, las actividades se enfocaron esencialmente en la investigación. En ese periodo se destaca la creación de redes de comunicación entre expertos, la sistematización de información, y la elaboración de estándares mínimos<sup>87</sup>, alcanzando el punto más alto con la creación del servicio de Higiene industrial en 1920<sup>88</sup>, y la publicación de la Enciclopedia de Salud y seguridad en el Trabajo en 1930 <sup>89</sup>.

Las primeras normas se ocuparon en su mayoría de la fijación de reglas relacionadas con la gestión de *riesgos específicos* -entonces significativos para la industria- así como de la provisión de mecanismos de reparación frente a la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a partir de la consideración de aquellos como un poderoso disuasor de la acción empresarial preventiva<sup>90</sup>. Así, en el periodo que transcurre entre la primera y segunda guerra mundial, destacan la adopción de las Recomendaciones 3 (*Carbunco*), 4 (*Saturnismo*) y 6 (*Fósforo Blanco*) en 1919; un primer Convenio (el 13 de 1921) relativo al uso de la *cerusa*; y el C42 que estableció la obligación de garantizar a las

---

<sup>85</sup> Con respecto a los primeros desarrollos de la materia en el ámbito internacional y la participación de otras organizaciones ver: WEINDLING, P. Social Medicine at the league of nations health organization and the International Labour Office Compared. En WEINDLING, P. (Ed). *International health Organisations and movements*. New York, 1995, pp. 134-153, CAYET, T., ROSENTAL, P.A., THEBAUT-SORGER, M. *Histoire du service d'hygiene industrielle du BIT. Projet du centenaire de l'OIT*, 2008 (<https://core.ac.uk/display/35300053>)

<sup>86</sup> PARMEGIANNI, L., & ROBERT, M “Fifty years of international collaboration in occupational safety and health”. *International Labour Review*, 99(1), 1969, p. 86.

<sup>87</sup> WEINDLING, P., “Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared. En WEINDLING, P. (Ed). *International health Organisations and movements*. New York, 1995, p. 135

<sup>88</sup> CAYET, T., ROSENTAL, P.A., THEBAUT-SORGER, M. *Histoire du service d'hygiene industrielle du BIT. Projet du centenaire de l'OIT*, 2008, p. 3 (<https://core.ac.uk/display/35300053>)

<sup>89</sup> WEINDLING, P., “Social Medicine...” *op. cit.* p. 140.

<sup>90</sup> PARMEGIANNI, L., & ROBERT, M., “Fifty years...” *op. cit.* p.89.

víctimas de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo una indemnización por accidente de trabajo<sup>91</sup>, Convenio que, más que por el desarrollo de un mecanismo de reparación, sobresale por el esfuerzo institucional dirigido hacia la prevención de la *silicosis*<sup>92</sup>. Como rasgo sobresaliente de esta etapa, además, destaca la perspectiva multidisciplinar que desde entonces acompaña la Organización en el abordaje de la cuestión. De acuerdo con BARTHÉ, la tercera sesión de la CIT en la que se discutió el problema de exposición de trabajadores al fósforo blanco, provocó una serie de estudios relacionados (clínicos, estadísticos, económicos, técnicos), que en últimas permitieron una especie de acercamiento interdisciplinar alrededor de la cuestión<sup>93</sup>

Una segunda etapa de la actividad normativa corresponde a la posguerra, y se caracteriza por una ralentización en la promoción de normas, cuya ocurrencia se relaciona con diversos factores, como la incursión de la Organización Mundial de la Salud-OMS. Este hecho generó la necesidad, para la OIT, de precisar sus competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo, y circunscribirlas al ámbito de la prevención<sup>94</sup>. En todo caso, y contando un nuevo actor con vocación de contribución a la materia, la OIT ha insistido en el manejo de la cuestión a través de la creación de normas referidas a la gestión de riesgos específicos

Así mismo, después de la posguerra, surgen dos tipos específicos de instrumentos normativos particularmente relevantes para la evolución de la SST: los *repertorios de recomendaciones prácticas*, inicialmente desarrollados bajo la forma de “*reglamentos-tipo*”, y las *directrices*. En términos generales se trata de instrumentos de referencia que establecen principios considerados útiles para la elaboración y aplicación de normas en el nivel nacional, conducentes a garantizar un nivel aceptable de protección en términos de seguridad y salud en el trabajo.

Una conceptualización de las “*recomendaciones prácticas*” es posible mediante la síntesis de premisas incluidas en los repertorios más

---

<sup>91</sup> artículo 1°

<sup>92</sup> CAYET, T., ROSENAL, P.A., THEBAUT-SORGER, M. *op. cit.* p. 3

<sup>93</sup> BARTHE, R: " Occupational Health in France-Principles and Organisation ", *Occupational Safety and Health*, Vol. IV, No. 3, 1954, pp. 123-136, en: PARMEGIANNI, L. & ROBERT, M. *op. cit.* p. 96)

<sup>94</sup> CAYET ET AL, *op. cit.*, p. 6

recientes. Conforme a éstos, se trata de un conjunto de *normas técnicas*<sup>95</sup> que sirven de referencia para la elaboración y aplicación de normas relacionadas en el nivel nacional, las cuales son adoptadas en reuniones de expertos de origen tripartito<sup>96</sup>; y que se basan en un amplio grupo de fuentes normativas del nivel internacional como las NIT, las Declaraciones, los códigos de conducta, las orientaciones adoptadas por la CIT o el CdA; o de los niveles nacionales y regionales como la legislación, o los compendios de buenas prácticas<sup>97</sup>. Se trata de instrumentos que adolecen de carácter vinculante, lo cual implica que no se encuentran sometidos a ratificación ni a los mecanismos de control propios de la OIT<sup>98</sup>, lo cual permite una caracterización como entidades independientes dentro de la estructura institucional.

Así, mediante este tipo de instrumentos, la Organización se ha encargado de desarrollar un amplio conjunto de materias de lo que resulta, hasta hoy, un total de 42 repertorios<sup>99</sup>, dentro los que se cuentan regulaciones dirigidas a *sectores específicos* (i.e. trabajo agrícola, minería, construcción de obras públicas, transporte de carga, trabajo en el sector de los servicios, petróleos, trabajo portuario y buques, silvicultura, construcción de ascensores y montacargas, *inter alia*); orientación relativa a la gestión de *riesgos específicos* (polvo en las minas, ruido, químicos, radiaciones, contaminación del aire, factores ambientales *inter alia*), y generalidades del sitio de trabajo, consideradas relevantes desde la SST (registro y notificación de

---

<sup>95</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Repertorio de Recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas*. Ginebra, 2006 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_551071.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_551071.pdf))

<sup>96</sup> Por ejemplo, para la elaboración del repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad e higiene en los trabajadores portuarios, se convocó un grupo de nueve expertos; de los cuales, tres fueron designados en consulta con los gobiernos, tres en consulta con los representativos de trabajadores, y tres con los representativos de empleadores que para entonces integraban el Consejo de Administración (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad e higiene en los trabajos portuarios* (2ª ed.), Ginebra, 1979, p. vi ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_218472.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_218472.pdf))

<sup>97</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en la construcción y reparación de buques*, 2019, p. vii

<sup>98</sup> *Ibíd.* p. viii

<sup>99</sup> Para una perspectiva general de los Repertorios de Recomendaciones prácticas, ver: <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/normative-instruments/code-of-practice/lang--es/index.htm>

accidentes de trabajo, control de riesgos de accidentes mayores, protección de los datos personales de los trabajadores)

En lo que respecta a las *directrices*, son escasas las referencias que permitan su caracterización como entidades individuales y propias dentro del ámbito del orden internacional del trabajo. Esta deficiencia se puede explicar a partir de la existencia de un número considerablemente menor de instrumentos de este tipo. Mientras existen cuarenta y dos repertorios de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en el trabajo, apenas existen dos directrices en este campo: la primera adoptada en 1998 sobre la vigilancia de la salud de los trabajadores<sup>100</sup>; y una segunda correspondiente al año 2001 relacionada con los *sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo*<sup>101</sup>. Pese a lo anterior, existe una especie de consenso frente a su conceptualización a partir de ciertas características sobresalientes como el tripartismo -condición necesaria de existencia-<sup>102</sup>, la ausencia de carácter obligatorio, o el carácter técnico de las normas incluidas en ellas<sup>103</sup>

Ahora, una última etapa fundamental en la evolución de la materia se puede localizar en el inicio del presente siglo, cuando el Consejo de Administración decidió escoger la seguridad y salud en el trabajo como tema pionero para aplicar el *enfoque integrado*<sup>104</sup>, cuyo resultado se materializa con la adopción del Convenio 187 sobre el marco promocional. Desde entonces, existe una desaceleración absoluta en términos de producción normativa, no solo respecto de la SST sino de todas materias en general, la cual queda patente con la adopción de apenas tres convenios en los últimos 15 años<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores*. Ginebra, 1998.

<sup>101</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Directivas relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo ILO-OSH 2001. Ginebra, 2002.

<sup>102</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en la construcción.*” *op. cit.*, p. 16

<sup>103</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Principios directivos técnicos y éticos...*, p vi

<sup>104</sup> *Supra.*

<sup>105</sup> Ver C188 de 2007 sobre trabajo en la pesca; el C189 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos; y el 190 sobre el acoso

Precisamente, el último convenio adoptado en la 108ª sesión de la CIT se ocupa de una cuestión fundamental perteneciente al ámbito de la SST: la violencia y el acoso en el mundo del trabajo<sup>106</sup>, lo cual refuerza el carácter central que ostenta la SST para la Organización.

Así, y a partir de la identificación de criterios que limitan la aplicabilidad de los instrumentos relevantes, la Organización plantea una clasificación de los instrumentos en tres grandes grupos<sup>107</sup>. En primer lugar, aparece un grupo de instrumentos denominados *disposiciones generales* (i), cuya aplicabilidad se extiende a todos los trabajadores sometidos a la regulación de cada sistema nacional, independientemente de la actividad económica a la cual se circunscriben sus actividades, o el riesgo al cual se encuentran expuestos<sup>108</sup>. Dentro de este grupo se incluye un número reducido de instrumentos: el C155 (junto con el Protocolo de 2002, y la R 164), el C 161 sobre los servicios de salud (y la R171); el C187

Estos últimos criterios, precisamente, determinan la existencia de otros grupos: las normas internacionales que se ocupan de la protección en ciertas *ramas de la actividad económica* (ii); y aquellas que plantean parámetros relacionados con la gestión de riesgos particulares<sup>109</sup> (iii).

---

<sup>106</sup> La adscripción del acoso de la violencia y el acoso al ámbito de la seguridad y salud en el trabajo se plantea a partir de las siguientes premisas: i) la violencia, se considera explícitamente un factor que afecta la salud, desde una perspectiva psicológica, física y sexual (preámbulo); ii)

<sup>107</sup> RODRÍGUEZ, C.A., *Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo*. Buenos Aires, 2009; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia*. Ginebra, 2019. Disponible en: [https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS\\_686762/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS_686762/lang--es/index.htm)

<sup>108</sup> El artículo 1 (numeral 1º) del C155 define como ámbito de aplicabilidad “todas las ramas de la actividad económica”: Por su parte el C161 establece la obligación de establecer progresivamente servicios de salud en el trabajo “para todos los trabajadores (...) en todas las ramas de actividad económica y en todas las empresas” (artículo 3º, num. 1º). Finalmente, el C187 establece un marco promocional para la SST, que se articula mediante la interacción de diversas normas en el nivel nacional, cuyo objeto consiste en garantizar la protección general de todos los trabajadores dentro de cada orden jurídico nacional.

<sup>109</sup> R3 (Carbunco), R4 (saturnismo), R 6 (Fósforo blanco), C 13 (Cerusa) C 115 (radiaciones), C139 (Cáncer), C148 (Medio ambiente de trabajo), C162 (asbesto), C170 (productos químicos), C174 (accidentes industriales mayores)

La descripción efectuada no puede ser considerada exhaustiva, pues las NIT sobre SST impregnan todo el sistema. Es decir, su presencia no se verifica a los instrumentos normativos referenciados, conforme lo subrayan diferentes estudios que ofrecen aproximaciones cuantitativas<sup>110</sup>

## **2.1. La Estrategia Global y el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo**

El trabajo decente constituye un “programa que proporciona un marco de políticas” dirigido al cumplimiento del mandato institucional de la OIT<sup>111</sup>. La adopción de una *estrategia global* en materia de SST constituye la primera expresión de ese esfuerzo integrador en la historia de la Organización, el cual se materializa con la adopción de un “marco” desarrollado en el Convenio 187 y su Recomendación complementaria 198.

Algunas precisiones conceptuales respecto al *enfoque integrado* permiten un mejor entendimiento de la *estrategia*, su papel en el orden internacional, y las causas que justifican la adopción de un *marco promocional* para la SST.

De acuerdo a los documentos previos, la adopción de un *enfoque integrado* implica una mayor integración de las normas internacionales del trabajo entre sí (i), y de éstas con los demás medios de acción previstos por la Organización con el fin de lograr tanto el cometido de aquellas, como el de los postulados constitucionales (ii)<sup>112</sup>. Se trata entonces de un método que persigue fortalecer el impacto institucional a través de una acción integrada y sistemática de promoción y de evaluación. A la primera vertiente del enfoque se le

---

<sup>110</sup> Así, PARMEGGIANI & ROBERT señalan que de 128 Convenios y 132 Recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo entre 1919 y 1968, 54 Convenios y 52 Recomendaciones, estaban directa o indirectamente relacionadas con SST (PARMEGGIANI, L. & ROBERT, M. *op. cit.*, p. 86). Más recientemente, ALLI sostiene que Alrededor del 80% de las normas internacionales del trabajo y los demás instrumentos de la Organización incluyen temas relacionados con la seguridad y salud en el trabajo (ALLI, B.O. *Fundamental principles of occupational health and safety* (2ª ed). Geneva, 2008, p. viii)

<sup>111</sup> *Supra* cap. I

<sup>112</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT (Documento GB. 279.4). Ginebra, 2000

atribuye un carácter *ascendente*, mientras que a la segunda un carácter *descendente*<sup>113</sup>. En cualquier caso, la integración, en cualquiera de sus variables, exige, como precondition, una evaluación del sistema para la identificación de situaciones problemáticas, y la adopción de medidas concretas que permitan superar conflictos relacionados con la coherencia o la eficacia.

La evaluación de la *integración* en su dimensión *ascendente* (normas entre sí), se efectúa a través de dos parámetros: la *coherencia*, relacionada con la posible convivencia entre normas existentes y normas futuras”; y la *pertinencia*, que se refiere a la compatibilidad entre normas y objetivos constitucionales, “teniendo en cuenta [además] las realidades, que a veces cambian mucho de un país a otro”<sup>114</sup>. En este último dominio se ubican los problemas relacionados con la falta de eficacia por efectos de la anomía que se produce, bien por la omisión gubernamental en expedir reglamentación sobre una cuestión determinada; o bien por la obsolescencia de las normas existentes respecto a fenómenos emergentes. En términos generales se trata de otro problema sistémico referido a la existencia de lagunas o vacíos normativos

En segundo lugar, la adopción de este enfoque desde una variable *descendente* (normas y medios de acción), se mide en términos de acciones ejecutadas por la Organización para fortalecer el sistema mediante la promoción y la evaluación de los instrumentos<sup>115</sup>.

Ahora bien, en el año 2000, el CdA seleccionó la seguridad y salud en el trabajo como ámbito o tema pionero para poner en marcha ese *enfoque integrado*<sup>116</sup>. El resultado se encuentra consignado en el estudio presentado ante la 91ª sesión de la CIT, cuyas conclusiones han sido ampliamente difundidas bajo la forma de *Estrategia Global en materia de SST*<sup>117</sup>. El documento ofrece una evaluación del sistema respecto a los elementos sobre los cuales se dirige el enfoque en su dimensión *ascendente* (coherencia y pertinencia), y *descendente*.

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 4

<sup>114</sup> *Ibíd.* p. 5

<sup>115</sup> *Ibíd.* p. 4

<sup>116</sup> *Supra*.

<sup>117</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Ginebra, 2004



En relación con el primero, el Consejo de Administración advirtió una serie de conflictos referidos a la coherencia del sistema como consecuencia de la existencia frecuente de *superposiciones* o reiteraciones del contenido normativo<sup>118</sup>; y de soluciones normativas incompatibles (*diferencias*)<sup>119</sup> entre normas incluidas en Convenios dedicados a la regulación de riesgos específicos (e.g. cerusa, asbesto, benceno) y otras relacionadas con categorías específicas de riesgos (e.g. productos cancerígenos, medio ambiente de trabajo, productos químicos, *inter alia*). El estudio también advirtió una serie de conflictos relacionados con la *pertinencia* por efectos de la obsolescencia de un número considerable de normas, y la ausencia de disposiciones sobre cuestiones específicas del sitio de trabajo, que, hasta entonces venía generando la incapacidad para ofrecer soluciones a un número importante de hechos relevantes, y expresados por los Estados que rindieron la información necesaria para elaborar el informe. Dentro de las omisiones más sobresalientes, el informe destacó el escaso volumen de normas sobre riesgo biológico, ergonomía, o riesgo psicosocial<sup>120</sup>, además de déficits en ciertas áreas, con “*contenido importante en materia de SST*” como el trabajo infantil peligroso -que contribuye a reforzar las acciones dirigidas a su erradicación-, la promoción de la SST en el contexto de las PYMES, la consideración de la protección a la salud como un elemento necesario para la erradicación de la pobreza, la protección de los trabajadores mayores, la igualdad de género, la informalidad y la

---

<sup>118</sup> Con respecto a la *duplicación*, el informe advierte la existencia de un conflicto relativo a la regulación de la exposición sobre sustancias peligrosas, como consecuencia de su consagración normativa al nivel de Convenios sobre categorías de riesgos (C139 sobre el cáncer profesional, C 115 sobre la protección contra las radiaciones, C148 sobre el medio ambiente de trabajo, C170 sobre productos químicos) y convenios sobre riesgos específicos (C 136 sobre el benceno, C162 sobre el asbesto) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades”. Informe VI, Ginebra, 2003, p. 50

<sup>119</sup> En el plano de las *diferencias* sobresale en particular la existencia de conflictos entre Convenios y Recomendaciones frente a ciertos objetos, como el control del medio ambiente de trabajo (C177) o el derecho a retirarse de una situación peligrosa (C162), los cuales no son regulados en los primeros, pero sí en los segundos. Para otros casos (*Ibíd.* p. 51)

<sup>120</sup> *Ibíd.* p. 59

protección en los trabajadores involucrados en las actividades de empresas multinacionales, pese a su un impacto en términos en SST<sup>121</sup>.

De otro lado, el informe aportó diversas perspectivas correspondientes a la *integralidad descendente*, esto es, al impacto global de las normas sobre SST como instrumentos eficaces para la configuración de los órdenes jurídicos nacionales en este ámbito específico de regulación. La investigación previa a su realización puso en evidencia, que, pese a los bajos índices de ratificación de los Convenios sobre SST, aquellos ejercían una influencia significativa de las normas internacionales del trabajo en la configuración de los órdenes jurídicos nacionales, y en consecuencia constituían una “*fuerza de inspiración*” de las normas nacionales sobre SST<sup>122</sup>.

Otro de las cuestiones trascendentales planteadas en el marco de la investigación, apuntan a la evaluación de las normas que, hasta entonces, se ocuparon de la cuestión desde una perspectiva global: El C148 sobre el medio ambiente de trabajo, y el C155 sobre seguridad y salud de los trabajadores.

El C148 constituye un primer intento hacia la reglamentación global de la cuestión, en tanto, por primera vez en la historia de la regulación sobre SST, se incluyó una norma dirigida a ordenar “todas las ramas de la actividad económica”<sup>123</sup>, contrario a la tendencia anterior en la que las normas se ocupaban de la gestión de riesgos específicos, o de

---

<sup>121</sup> *Ibid.* pp. 24-29. Este mismo déficit fue advertido por el CEACR en el estudio general elaborado sobre el C155, discutido en la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo [Ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe III, (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre Seguridad y salud de los trabajadores. Ginebra, 2009, pp. 1-2]

<sup>122</sup> Al respecto, las encuestas nacionales realizadas para efectos de la realización del informe, permitieron concluir que el 45% de los Estados entonces pertenecientes a la Organización, “habían utilizado los convenios pertinentes sobre la seguridad y salud en el trabajo y la inspección del trabajo como guías o modelos para formular la legislación nacional (*Ibid.* p. 48)

<sup>123</sup> C148, artículo 1°

la regulación de sectores específicos<sup>124</sup>. Sin embargo, ese pretendido carácter global ha sido considerado limitado, en cuanto terminó circunscribiendo su ámbito de aplicabilidad a la gestión específica de la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones<sup>125126</sup>.

El segundo intento hacia un enfoque global se materializa con la adopción del C155, que también extendió el ámbito de aplicabilidad a todos los sectores de la actividad económica y a todos los trabajadores vinculados. A través de la noción de *política nacional de SST*<sup>127</sup> la Organización provee directrices generales sobre la regulación de la cuestión en el ámbito nacional, y más allá del medio ambiente de trabajo (y de ciertos elementos pertenecientes al dominio de éste), para ocuparse de un número mayor de componentes considerados *esferas de acción*<sup>128</sup>. Así, el C155 constituye un avance fundamental en esa dirección, y un claro antecedente para el desarrollo de un *marco promocional*

El estudio elaborado en el marco de la estrategia global permitió identificar una serie de problemas sistémicos alrededor del C155 que cuestionan su efectividad como un instrumento global. La ausencia de normas referidas a cuestiones fundamentales y transversales a la SST como la prestación de servicios de medicina del trabajo, la capacitación de los trabajadores respecto a medidas o acciones necesarias para proteger la SST; la infraestructura nacional disponible para fomentar la promoción y observancia de medidas relacionadas; o el derecho de participar en la creación e implementación de las normas que hacen parte del sistema, *inter alia*<sup>129</sup> son algunos ejemplos de ello.

---

<sup>124</sup> Previo a 1977 existía, en el mapa normativo de la Organización tres Recomendaciones que regulaban cuestiones generales: La R31 (sobre prevención de los accidentes de trabajo), la R97 (sobre salud de los trabajadores) y la R102 (sobre servicios sociales). Los demás Convenios se ocupaban, bien de riesgos específicos (C13 sobre la cerusa, C115 protección contra las radiaciones, C 119 maquinaria, *inter alia*), o de ramas de actividad económica (C45 trabajo subterráneo, C62 prescripciones de seguridad y C120 higiene)

<sup>125</sup> *Ibíd.* art. 2°

<sup>126</sup> Para una perspectiva reciente del Convenio, ver: SÁNCHEZ PÉREZ, J. “Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) 1977 (núm. 148)”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo*, 7, 2019, pp.1150-1163.

<sup>127</sup> *Infra*

<sup>128</sup> *Infra*

<sup>129</sup> Ver C161

En conclusión, la aplicación del enfoque integrado sobre la SST permitió determinar la existencia de problemas estructurales. La ausencia de un enfoque global en la regulación disponible; junto con la existencia de *superposiciones* y diferencias normativas, *vacíos* o *lagunas* normativas, justifica la adopción de un nuevo enfoque, denominado *marco promocional*, que, acorde con los antecedentes expuestos, pretende proveer una respuesta global e integrada a la cuestión.

## **2.2. Marco promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo**

Conforme a los antecedentes señalados se puede señalar que el Convenio 187 constituye una respuesta a la necesidad de un enfoque *global*, entendiendo como tal una respuesta integrada, coherente, y de mayor alcance para la ordenación de la seguridad y salud en el trabajo al nivel internacional.

En esencia, la propuesta de la OIT apuntó a la creación de un modelo de carácter *progresivo*, a través del cual impuso a los Estados suscriptores la obligación de promover la adopción de normas sobre SST, así como una mejora continua de la SST en el respectivo ámbito territorial<sup>130</sup> mediante la fijación de un enfoque centrado en la *prevención*<sup>131</sup>.

A través del Convenio 187, la Organización ofrece un modelo de estructura que se articula a través de diversos componentes. Así, la

---

<sup>130</sup> Otra forma bajo la cual se ha entendido la progresividad, apunta a la consideración de las cláusulas de flexibilidad como instrumentos que ostentan una eficacia *transitoria*. Es decir, un Estado X no puede asumir que se encuentra exonerado, de manera permanente, del cumplimiento de una de las obligaciones que establece un convenio. Así, la flexibilidad constituye una especie de prerrogativa de carácter transitorio, que en últimas persigue “que los Estados Miembros progresen hacia una situación que les permita aplicar plenamente todo el convenio” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe III, (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad...” *Op. cit.*, 2009, p. 9)

<sup>131</sup> Este concepto se incluye en el orden internacional en forma de *principio*, y su contenido, se sintetiza en una premisa según la cual, “una comprensión temprana y la adopción oportuna de medidas constituyen el enfoque más eficaz (para garantizar la SST)” (*IBÍD.*, p. 18)

*política* (i), *el sistema* (ii), *el programa* (iii) y la *cultura nacional de prevención* (iv)<sup>132</sup> constituye herramientas disponibles que permiten guiar a los Estados en la protección de la SST.

El concepto de *política nacional* fue incorporado al orden jurídico internacional a través del C155. Precisamente, el C187, incluye una cláusula de reenvío para efectos de establecer una definición, mediante el recurso a los *principios*<sup>133</sup>.

Así entonces, acorde con el C155, la política nacional de SST constituye un marco integrado por normas que regulan la SST y el medio ambiente de trabajo en el nivel nacional basado en la noción de *tripartismo*, y orientado -como todos los demás componentes del sistema- hacia la *prevención*. Dicho modelo se construye a través de reglas que detentan cierto grado de *flexibilidad*, y que desarrollan un *contenido mínimo* relativo a la SST. Finalmente se trata de un conjunto normativo a través del cual se insta a los suscriptores a incluir normas pertinentes a delimitar las *funciones y responsabilidades* de los sujetos que ejecutan acciones relevantes desde el punto de vista de la SST, y a instituir mecanismos que facilitan el examen global periódico de las normas del sistema.

En primer lugar, se debe advertir que la definición de la *política* como marco normativo, ostenta un énfasis particular en el carácter *progresivo*. Así, además del reconocido deber de creación de obligaciones legales, la política impone la obligación de someter las normas a “*un proceso cíclico*”, en el que, cada Estado se obliga a ejercer acciones pertinentes al perfeccionamiento de la protección en materia de SST mediante la ejecución de esfuerzos continuos para mejorar la *aplicación* de normas disponibles, y para *revisar* el contenido de aquellas<sup>134</sup>. Se trata pues, de una noción de carácter *dinámico*<sup>135</sup>

Ahora, el *tripartismo*, en este mismo contexto, apunta a la obligación gubernamental de celebrar consultas con las organizaciones de

---

<sup>132</sup> Artículo 1º, C187

<sup>133</sup> Ver C187, artículo 1º, literal a)

<sup>134</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe III, (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad... ” *op. cit.*, p. 6

<sup>135</sup> *Ibíd.* p. 21

empleadores y trabajadores (aquellas consideradas *representativas e interesadas*) para efectos de decidir sobre aspectos inherentes a la creación o ejecución de esa política. Como ha señalado la CEACR “la celebración de consultas con los interlocutores sociales es el “leitmotiv” de los tres instrumentos para dar efectos a las disposiciones”<sup>136</sup>. Se trata de una versión alternativa del tripartismo que se destaca, por su carácter *prospectivo*. Así, de una regla común, desarrollada en otros convenios y normas internacionales acorde con la cual, los Gobiernos deben adoptar normas “*previa consulta con*” los interlocutores sociales, el ámbito de *política nacional* plantea un modelo en el que las normas se deben elaborar “*en consulta con*”. El cambio de terminología “implica una obligación no solo para consultar una vez, sino que tengan un dialogo continuado cuando sea necesario”<sup>137</sup>

El enunciado general del cual se deduce el carácter *flexible* de la política se encuentra en el artículo 4°, conforme al cual, los miembros suscriptores del Convenio se comprometen a poner en práctica y reexaminar periódicamente una *política nacional* “habida cuenta de las condiciones y prácticas nacionales”<sup>138</sup>. Así, dichas normas habilitan la posibilidad general de formular, poner en práctica y reexaminar dicha política de acuerdo a las posibilidades de cada Estado, lo cual incluye la posibilidad de establecer restricciones en la aplicabilidad (artículo 1° y 2°)<sup>139</sup>; la posibilidad de revisar la política a intervalos *adecuados*, y en forma global o con respecto a determinados sectores (artículo 7°)<sup>140</sup>; la posibilidad de aplicar el Convenio por la vía legislativa, reglamentaria, o cualquier otro método<sup>141</sup>; y la posible realización en forma progresiva<sup>142</sup>, *inter alia*.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibíd.*, p. 19

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> C155, artículo 4, numeral 1°

<sup>139</sup> *Ibíd.*, art. 1° y 2° (Sobre las restricciones en la aplicabilidad remitir al capítulo 1 *supra*)

<sup>140</sup> *Ibíd.* artículo 7°

<sup>141</sup> *Ibíd.* Artículo 8°

<sup>142</sup> *Ibíd.* artículo 11

<sup>143</sup> Ver ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe III, (Parte 1B), Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad... ” *op. cit.*, pp. 7-8

En relación con el contenido del sistema normativo en ese dominio, la Organización provee un modelo de referencia que apunta a la cohesión de los diversos componentes de la SST se materializa a través de la noción de “*esferas de acción*”. Se trata de un parámetro para identificar el contenido de las dimensiones más relevantes para la regulación de la SST en cada orden jurídico nacional.

En ese sentido, cada *política nacional* debe establecer parámetros en cuanto a, los *componentes materiales de trabajo*<sup>144</sup>, la adaptación al medio ambiente de trabajo, la formación de las personas que participan en la actividad laboral <sup>145</sup>, la comunicación y cooperación entre los sujetos involucrados en dicho ámbito de las relaciones laborales; y la protección de los trabajadores contra aquellas medidas disciplinarias que resulten de las acciones emprendidas justificadamente para prevenir la existencia de amenazas o riesgos relacionados con la propia salud o seguridad<sup>146</sup>, en la medida que dichas cuestiones afecten la seguridad y salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo<sup>147</sup>.

Del ámbito de principios, de la definición de funciones y responsabilidades que plantea el Convenio resalta esfuerzo de la Organización por promover un estándar de *coherencia*, como un

---

<sup>144</sup> Bajo esta noción se incluye la regulación de los elementos físicos involucrados en la ejecución de trabajo, respecto de los cuales la normativa incluye una definición en la que incluye: lugares de trabajo, medio ambiente de trabajo, herramientas maquinaria u equipo, sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos; operaciones y procesos, junto con cuestiones relacionadas como el mantenimiento periódico de maquinaria o herramientas, o la disponibilidad de información sobre SS (*Ibid.*, p. 25)

<sup>145</sup> Como ha señalado la CEACR, en los trabajos preparatorios del Convenio 155, se planteó la necesidad de que los trabajadores que ejercen funciones en materia de SST mantengan actualizados sus conocimientos en relación con técnicas de prevención, avances tecnológicos y nuevos riesgos. La obligación consiste en “promover la adquisición y el mantenimiento de los conocimientos y las competencias laborales para el funcionamiento de un sistema nacional de SST tanto en el plano nacional como en el lugar de trabajo” (*Ibid.* p. 26)

<sup>146</sup> El literal e), artículo 5° del C155, se debe entender en relación con el derecho de los trabajadores a interrumpir o suspender aquellas labores que se consideren peligrosas para su salud. Conforme a dicho artículo, cuyo contenido se complementa con el 13 y el 19 (literal f) del mismo Convenio, cada Estado se encuentra en la obligación de regular la cuestión dentro de la *política nacional*, conforme a ciertos criterios fijados por los mismos instrumentos (*Ibid.*, pp. 27 y ss)

<sup>147</sup> C155, art. 5°

atributo fundamental para la construcción de la *política nacional*. Dicho estándar se plantea a partir del reconocimiento del “carácter complementario” de las responsabilidades que ejercen los sujetos involucrados en la salvaguarda de la SST; y la necesaria creación de mecanismos que permitan un funcionamiento coordinado<sup>148</sup>

Adicionalmente, el Convenio fija medidas, tanto a nivel nacional – o *macro*; como al nivel sitio de trabajo –*meso* (parte IV). La Recomendación contiene orientaciones técnicas y prácticas sobre la aplicación del Convenio. Así, por ejemplo, los artículos 4 y 5 del Convenio se complementan con las 17 esferas de recomendación técnica de la Recomendación

El segundo componente a través del cual se articula el marco promocional es el *sistema nacional de seguridad social*. En esencia, se trata de aquella infraestructura, o subconjunto de la política nacional, que sirve como marco “para la *aplicación* de la política y los programas nacionales de seguridad en el trabajo<sup>149</sup>. Se emplea esta noción entonces, en relación a un subconjunto de normas que establece recursos para *efectuar*<sup>150</sup> o hacer realidad las funciones de la SST.

Como tuvo ocasión de señalar la CEACR al realizar el estudio general sobre el C187, dicho sistema contiene algunos elementos *esenciales*, que se deben establecer en forma continua para efectos de garantizar la sostenibilidad de las medidas en materia de SST; y otros elementos *contingentes*, cuya existencia depende de la situación concreta de cada uno de los Estados miembros, y que optan por incorporar el Convenio<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> *Ibíd.* artículo 15°

<sup>149</sup> *Ibíd.* Artículo 1°, literal b)

<sup>150</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Modulo 2. Introducción al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Santiago, 2013, p. 1

<sup>151</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III, parte (1A). Ginebra, 2017 ([https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS\\_543645/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS_543645/lang--es/index.htm))



Así, se tiene que un sistema nacional deben incluir (en todo caso) un marco normativo compuesto por la legislación, los convenios colectivos, y cualquier otro instrumento pertinente para la regulación de la SST; una autoridad, singular o plural, responsable de la SST; unos mecanismos que garantizan la observancia de la legislación (incluidos los sistemas de inspección); y finalmente un conjunto de normas dirigidas a promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre los interlocutores sociales, como elemento esencial de las medidas de prevención<sup>152</sup>. Por su parte, y con el fin de garantizar la adecuación del Convenio a las diversas situaciones en que se encuentran los Estados que participan de las actividades de la Organización, dichos sistemas deben incluir (*cuando proceda*), un órgano tripartito consultivo nacional, servicios de información y asesoramiento, formación en materia de SST, investigación, *inter alia*<sup>153</sup>

Dentro de las variaciones más destacables que incluye el Convenio se encuentra el reconocimiento de diversos tipos de normas, además de la legislación, como parte de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Así la norma incorpora expresamente a dicho ámbito los *convenios colectivos del trabajo*, instrumentos respecto de los cuales, la CEACR, a partir del análisis de la experiencia en diferentes países que reportan el recurso frecuente para efectos de regular las especificidades de cada sitio de trabajo, subsector o sector de la actividad económica, ha reconocido su importancia<sup>154</sup>. Adicionalmente, el Convenio incorpora “cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud el trabajo”<sup>155</sup>. Aunque se trata de una noción considerablemente amplia, la misma Comisión ha empezado por delimitar su ámbito para incluir en ella *las normas técnicas* a partir de la consideración de aquellas como elementos para la consecución de un medio de trabajo seguro y sano, conforme a los dispuesto por el artículo 5° del C167, el artículo 4° del C176 y el artículo 11 del C184<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> C187, artículo 4°, numeral 1°.

<sup>153</sup> *Ibid.* numeral 2°

<sup>154</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Aplicación de las normas internacionales...” *op. cit.* p. 48

<sup>155</sup> C187, artículo 4°, literal a)

<sup>156</sup> El artículo 5° del C167 (Sobre Seguridad y salud en la construcción) impone a los Estados suscriptores la obligación de adoptar legislación relacionada con este

Como se observa, la redacción empleada, contribuye incorporar otro tipo de normas al sistema, lo cual implica en forma correlativa, la emergencia de un deber estatal, respecto de aquellos que incorporan el convenio al orden jurídico nacional de adoptar mecanismos que contribuyan a garantizar la coherencia entre dichas normas y las demás que comprenden el sistema, así como los principios que orientan la política.

Respecto a los demás elementos que conforman el núcleo del sistema nacional (autoridades u organismos responsables de la SST, mecanismos para garantizar la observancia de la legislación, y disposiciones para promover la cooperación), se debe llamar la atención con respecto al carácter central que adquiere la celebración de consultas con los interlocutores sociales. Así pues, el Convenio alienta a los gobiernos a adoptar medidas necesarias para asegurar verdaderas consultas con los actores sociales frente al funcionamiento de diversos aspectos del sistema<sup>157</sup>

Sobre este punto vale la pena resaltar que las consultas con los interlocutores sociales están vinculadas con la *obligación* de promover una mejora continua. Precisamente, y sobre este punto, la Comisión ha instado a los gobiernos, “a seguir celebrando consultas con los interlocutores sociales sobre la legislación en materia de SST, con miras a colmar las exclusiones o las lagunas en la cobertura identificadas en el marco legislativo”<sup>158</sup>.

---

dominio, conforme a los parámetros que el mismo compendio establece; y dispone, específicamente, que la legislación “*podrá prever su aplicación práctica mediante normas técnicas*”. Por su parte, el C176 (Sobre seguridad y salud en las minas) establece que la legislación nacional debe completarse con normas técnicas (artículo 4°). Finalmente, el C184 (Sobre la seguridad y salud en la agricultura), señala la obligación gubernamental de regular, los requisitos de seguridad y salud para la manipulación en el manejo transporte de materiales, sobre la base del contenido disponible en las normas técnicas aplicables (artículo 11)

<sup>157</sup> Ver C155, artículos 1,2,4, 8 y 15

<sup>158</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo 2006 (núm. 187) y Recomendación núm. 197; Convenio sobre Seguridad y Salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y Recomendación núm. 175; Convenio sobre Seguridad y Salud en las minas, 1995 (núm. 176) y Recomendación núm. 183; Convenio sobre Seguridad y Salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y Recomendación núm. 192, Informe III (Parte 1B). Ginebra, 2017, pp. 47-48

Otros conceptos como el de *programa*, relacionado con aquellos proyectos relacionados, mediante la consecución de objetivos en un plazo determinado, y una determinación prioridades y medios de acción destinados a mejorar SST, y la cultura, que se asemeja a un principio, y que promueve la observancia de las reglas relacionadas en todos los niveles, así como el énfasis del sistema en la prevención<sup>159</sup>, permiten completar una visión global del sistema.

### **III. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN. UN MARCO PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

Existe una amplia serie de enfoques a través de los cuales se ha abordado históricamente la protección de la seguridad y la salud en el trabajo. Aunque se trata de una cuestión fundamental desde el punto de vista legal debido a su inclusión en las agendas públicas nacionales e internacionales, las políticas, y posteriormente las iniciativas internacionales, se han basado en conceptos y modelos extra sistémicos. Dentro de ese marco teórico sobresalen aproximaciones como la de *higiene en el trabajo*, la *seguridad y salud en el trabajo*<sup>160</sup>, los estándares internacionales OSHAS 18001<sup>161</sup>, y en forma más reciente los *sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo* (de aquí en adelante SG-SST). Pese a la existencia de ciertas dificultades implícitas a la conceptualización de los SG, como consecuencia de la ausencia de consenso, la amplitud del objeto, o la multiplicidad de

---

<sup>159</sup> Ver C155, art. 1°

<sup>160</sup> Para los lineamientos generales sobre la evolución del concepto, ver: MOLANO VELANDIA, J.H; ARÉVALO PINILLA, N. “De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales”, *INNOVAR*, vol. 23, núm. 48, enero-marzo, pp. 21-31

<sup>161</sup> La norma OSHA 18001 constituye un “estándar” adoptado por la Asociación Británica de Normalización - BSI y por la compañía noruega DNV en 1999 ante la decisión negativa de adoptar, en el seno de la Organización Internacional de Normalización, un estándar para la Gestión de la SST. Constituye la primera iniciativa global sobre la materia, que, para el año 2003, extendió la aplicación normativa en más de 70 países (FRICK, K & KEMPA V. *Occupational Health & Safety Management Systems – When are they good for your health?*, report 119 (European Trade Union Institute), 2011, p. 8 ([https://www.etui.org/sites/default/files/ez\\_import/report-119-EN.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/ez_import/report-119-EN.pdf)

sujetos que han desarrollado iniciativas de este tipo<sup>162</sup>, diversos trabajos coinciden en reconocer la existencia de un conjunto de elementos que permiten elaborar una distinción de este enfoque en relación con otros modelos que han orientado la ordenación de la materia.

En primer lugar, y con carácter previo, es necesario señalar que el enfoque de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo a través de *sistemas de gestión* es considerado una expresión del *racionalismo* aplicado a la Teoría de las Organizaciones<sup>163</sup>. En concreto, algunos autores consideran que existen elementos comunes entre los SG y el *management científico* de Francis Taylor<sup>164</sup>

Para explicar la relación entre *management científico* y SG-SST, la literatura se ha ocupado del análisis de los movimientos considerados predecesores y de mayor influencia para la consolidación de este último<sup>165</sup>. Así, el primer acercamiento entre las teorías de la organización y la SST se asocia al “*safety movement*”, modelo norteamericano industrial de protección predominante durante buena parte del siglo XX<sup>166</sup>, y difundido en Europa a través de la misma

---

<sup>162</sup> ROBSON, L., CLARKE, J., CULLEN, K.; BIECLY A., SEVERIN, C., BIGELOW, P., IRVIN, E., CULYER, A., MAHOOD, Q., “The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: A systematic review”, *Safety science*, 45, 2007, p 331

<sup>163</sup> Sobre este punto, ver: NIELSEN, K. T. “Organization theories implicit in various approaches to OHS management”, en FRICK, K. JENSEN, P.L. QUINLAN, M. & WILTHAGEN, T. (Eds) *Systematic Occupational Health and Safety management. Perspectives on an International Development*. Oxford, 2000, pp. 101 y ss

<sup>164</sup> Con respecto a las características del *management científico*, ver TAYLOR, F. W. *The Principles of Scientific Management*, New York, 1914.

<sup>165</sup> Ver: NIELSEN K.T., *op. cit.*; FRICK, K., & WREN J. “Reviewing Occupational health and Safety Management – Multiple roots, diverse perspectives and ambiguous outcomes”, en FRICK, K. JENSEN, P.L. QUINLAN, M. & WILTHAGEN, T. (Eds) *Systematic Occupational health and safety management. Perspectives on an International Development*. Oxford, 2000 pp. 17-43; SUND, B. “The safety movement and the Swedish movement”, *Scandinavian Journal of History*. 19:1, 1994, pp. 41-62.

<sup>166</sup> La referencia al “*safety movement*” se plantea en relación a aquellas iniciativas empresariales coordinadas existentes en Estados Unidos de América durante la primera mitad del siglo XX, cuyos orígenes se asocian a la fundación del Consejo Nacional de Seguridad (National Safety Council) en 1914, y los respectivos desarrollos que sobre la seguridad y salud en el trabajo se construyen a partir de ideas

OIT<sup>167</sup>; y posteriormente en el enfoque de Heinrich, cuyas ideas y planteamientos constituyen un modelo de referencia para la construcción del modelo norteamericano<sup>168</sup>. Así, ciertas características del “*safety movement*” como la regulación detallada de los accidentes de trabajo, la dependencia en un fuerte sistema de supervisión, o el ejercicio de un control detallado sobre los trabajadores constituyen rasgos comunes que ponen en evidencia la compatibilidad con el *management científico*.

Así, en primer lugar, y a partir de la influencia que, según cierto sector de la doctrina ejerció el *management científico*, sobre aquellos enfoques considerados predecesores de los SG-SST – *safety movement* y el *enfoque Heinrich*- se puede señalar que este último constituye un modelo de protección en materia de seguridad y salud en el sitio de trabajo, construido sobre una base esencialmente *liberal* –no intervencionista, que busca sustraer este dominio de la regulación pública, o limitar su intervención, a partir de la ejecución de un conjunto de acciones por parte de los sujetos interesados. Adicionalmente, la relación entre taylorismo y SG, permite resaltar el énfasis en la SST como un elemento de la actividad productiva, por ello, de máximo interés para la administración empresarial (*management*)

Conforme lo advirtió la *Asociación Internacional de Higiene Ocupacional*- de aquí en adelante IOHA- en el reporte rendido en 1998<sup>169</sup>, el carácter sistemático asignado, permite extraer elementos adicionales para la construcción de la definición.

---

desarrollada por la industria americana del acero a partir de diversas ideas centrales como: i) La no intervención estatal; ii) La causalidad de los accidentes de trabajo explicada a partir de la falta de cuidado del trabajador; iii) La separación de los trabajadores de los procesos decisivos; y iv) La exclusión de ciertos temas del ámbito de la seguridad (SUND, B. “The safety movement...” *op. cit.*, p. 49)

<sup>167</sup> *Ibíd.* p. 45

<sup>168</sup> Durante buena parte del siglo XX, “*Industrial accident prevention: A scientific approach*” escrito por H. W. Heinrich en 1931, fue considerado la “*pedra angular*” de los programas de seguridad industrial en EEUU (JEHRING, J., “*Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach*”, *Industrial and Labor Relations Review*. 1951 p. 609)

<sup>169</sup> INTERNATIONAL OCCUPATIONAL HYGIENE ASSOCIATION. *Occupational Health and Safety Management Systems. Reviews and analysis of international, national, regional systems and proposals for a new international document*, 1998 ( <http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/ILO-IOHA-report.pdf> )

En términos de lenguaje común, un *sistema* constituye una estructura compleja que se articula a partir de la interacción de diversos elementos, y que sirven a una finalidad u objetivo determinado, en este caso, la protección de la seguridad y la salud en el trabajo. Precisamente, sobre este punto, FRICK & KEMPA consideran que los SG-SST merecen la asignación de ese carácter (sistemático) exclusivamente en términos de lenguaje común, pues adolecen de ciertos presupuestos necesarios para adquirir dicho carácter desde una perspectiva científica. En particular los SG-SST adolecen de autonomía, o de un tránsito hacia ésta<sup>170</sup>. Así, la dificultad de asignar a los SG-SST el carácter de sistema, se deriva precisamente de su finalidad, referida a la integración de una función específica (la mejora de la SST) dentro de una estructura determinada: la unidad productiva. Como se puede observar, existe una especie de subordinación “existencial” del sistema a la unidad productiva y su correspondiente estructura encargada de la administración empresarial – *management*, la cual se contradice con una verdadera naturaleza sistemática que, se reitera, reclama una existencia completamente autónoma e independiente.

Ahora bien, ese carácter *sistemático*, aun cuando se pueda considerar en estrictos términos de lenguaje común, permite establecer una diferenciación respecto de otros enfoques, como aquellos precedentes dirigidos a la protección de la SST a través de instrumentos singulares específicos.

REDINGER ha explicado la dicotomía *sistema/programa* a través de una diferenciación que se elabora tomando como base los diversos enfoques disponibles. Así, un *programa*, en el contexto específico de la protección a la seguridad y salud en el trabajo, constituye un modelo de protección basado en la eficacia de un elemento *singular*, de corte *vertical*, esto es sometido a ordenación jerárquica de *command-control*, y por ende centrado en el cumplimiento de las normas previamente definidas en instrumentos específicos (*vr.gr.* la ley). En contraste, un *sistema*, aunque no se aparta de dichas características, plantea perspectivas de mayor alcance, en cuanto se ocupa de la SST mediante un enfoque concentrado, además del estricto *compliance*, en la interacción de los demás sistemas existentes en la unidad

---

<sup>170</sup> FRICK, K & KEMPA V. *Occupational Health & Safety... op. cit.* p. 8

productiva, y particularmente la relación de aquellos con los elementos externos al sitio de trabajo. Así, por ejemplo, el abordaje de la SST a través de sistemas, pone cierto énfasis, además del problema específico, en otros procesos de la misma unidad productiva, como el impacto social, el medio ambiente, *inter alia*.

Adicionalmente, es necesario señalar que el enfoque a través de sistemas define mecanismos de retroalimentación y evaluación a través de los cuales la unidad provee respuestas a eventos internos y externos; y su finalidad se centra en el desempeño general de la empresa que se mide, además del *compliance*, a través de múltiples indicadores que buscan determinar, por ejemplo, el impacto del programa de SST sobre otros programas y la forma en que éste afecta la salud de los trabajadores<sup>171</sup> En ese sentido, resulta fundamental el énfasis en el “bucle de retroalimentación” (*feedback loop*), que se presenta como uno de los mayores rangos distintivos de los *sistemas* en relación con los *programas*.

Ahora, los SG-SST tienen un énfasis en el *cómo*, mientras que otros enfoques tradicionales en materia de SST ponen énfasis en el *qué*<sup>172</sup> Los SG-SST constituyen pues, una estrategia procedimental que no cambia la forma en que se definen los riesgos individuales, ni aquello que se prescribe o se recomienda para su control. Así, este enfoque comparte el principio de los sistemas de control de calidad, según los cuales, los mejores resultados se alcanzan con los menores recursos, si desde el comienzo se ejecutan, correctamente, las acciones adecuadas<sup>173</sup>.

Como señalan FRICK & WREN, cuando se establece en forma obligatoria, los SG-SST constituyen un cambio estratégico en la intervención gubernamental, a través de la cual, se indica, “modestamente” a los empleadores, cómo deben ejecutar sus operaciones<sup>174</sup>. El desarrollo de un enfoque hacia la implementación de SG-SST se explica a partir de cuatro fenómenos interrelacionados como son, la promoción activa dirigida a los empleadores por parte de

---

<sup>171</sup> REDINGER, CH., “Occupational health and Safety Management systems”, en FULLER, T (Ed.) *Global Occupational Safety and Health Management Handbook*, 2019, p. 81

<sup>172</sup> FRICK, K., & WREN J., *op. cit.* p. 19

<sup>173</sup> *Id.*

<sup>174</sup> *Ibíd.* p. 17

consultores privados y campañas gubernamentales respecto a la introducción de este tipo de sistema (i); el interés creciente sobre la introducción de estándares en estos sistemas (ii), la adopción de normas, en los diversos niveles nacionales, que obligan a adoptar estos sistemas (iii); o el fomento en la implementación de estos sistemas a través de *hybrid enforcement regimes*, que ponen énfasis en el cumplimiento voluntario a través de las regulaciones<sup>175</sup>

En contraste, los programas de SST plantean la necesaria introducción de medidas de control, predominantemente en los eventos de ocurrencia de una lesión o accidente de trabajo. Por su parte, los SG-SST, haciendo énfasis en el control de calidad, a través de la aceptación “*managerial*” de responsabilidad, integración y gestión sistemática de la producción- se dirigen a identificar, previamente, fuentes de daño y enfermedad en la producción, e introducir medidas previas dirigidas a prevenir la ocurrencia o reincidencia del hecho<sup>176</sup>.

Los SG-SST han sido representados como la aplicación de las ideas de “control de calidad” y sistemas de gestión” al ambiente de trabajo<sup>177</sup>

Así, el concepto podría ser mejor entendido como la síntesis de principios, que se extraen de diversos sistemas de protección de seguridad y salud en el trabajo SST (salud ocupacional), a través de los cuales se provee información a los empleadores respecto a la forma de reducir los riesgos, a través de una gestión sistemática de la SST. Los principios fundamentales de este enfoque parten de la consideración de la SST como un aspecto de la producción, y en consecuencia asigna la responsabilidad por las condiciones de SST a la administración de la empresa (i); así como la obligación de incorporar consideraciones sobre SST en todas las decisiones (ii); atribuye a la evaluación sistemática y a la evaluación de riesgos como un pre requisito esencial para adoptar decisiones sobre reducción de los riesgos y prevención (iii); e impone un énfasis en tareas y recursos que se deben distribuir dentro de la Organización<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> *Ibíd.* p. 18

<sup>176</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>177</sup> *Ibíd.* p. 18

<sup>178</sup> *Id.*



Los principios son simples, pero establecen un énfasis, como se anunció, en la forma para proveer la salvaguarda (“el cómo). En todo caso, se puede señalar, que, en el nivel internacional, un SG-SST es un conjunto de normas, más o menos basado en los principios delineados, que se ocupan de la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo<sup>179</sup> que distingue de aquella aproximación más convencional -el enfoque de la SST como un programa-, en la que el énfasis se encuentra en las especificaciones de aquello *que* se debe hacer en materia de SST<sup>180</sup>. Lo anterior implica pues una estrategia procedimental que no cambia la forma en que se definen los riesgos individuales, ni aquello que se prescribe o recomienda para su control.

En síntesis, la noción de SG se puede calificar como un “término sombrilla” que implica desregulación sistemática de la actividad empresarial (*taylorismo*) (i); ii) un intento de mejorar la relación costo-efectividad de la actividad del Estado en materia de SST (ii), una reformulación de la relación entre diferentes actores de la SST y el mercado (iii); un retiro del gobierno de la intervención “in the shop floor” para dar paso a una aproximación basada en la documentación aportada por el empresario (iv); una aproximación bajo la modalidad premio-castigo (“*carrot and stick*”) mediante la cual se promueve la adopción de una regulación inteligente (the carrot) bajo la amenaza del *enforcement* institucional (the stick); v) una desregulación regulada (v); Un cambio sustancial de reglas de intervención hacia un modelo empresarial basado en la autorregulación y la participación de los trabajadores (SISTEMA/PROGRAMA) (vi); un modelo que se dirige a reducir los costos del *enforcement* regulatorio al Estado y el costo de la lesión ocupacional y la enfermedad a la sociedad en general (vii)<sup>181</sup>

#### **IV. PROTECCIÓN GLOBAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO A TRAVÉS DE SISTEMAS DE GESTIÓN**

La adopción de un enfoque a la protección de la Seguridad y Salud en el Trabajo a través de sistemas de gestión es reciente

---

<sup>179</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>180</sup> *Id.*

<sup>181</sup> *Ibíd.* p. 18.

La adopción de un enfoque a la protección de la Seguridad y Salud en el Trabajo a través de sistemas de gestión es reciente, primero a través de la OIT, y un ambicioso conjunto de directrices adoptada en 2001 como respuesta a la proliferación de este enfoque, y luego por la Organización Internacional de Normalización, quien, tras algunos intentos, ha lanzado una iniciativa reciente, de reconocido impacto.

### **1. La OIT y el abordaje de la seguridad y salud en el trabajo a través de sistemas de gestión**

Existen al menos dos antecedentes sobresalientes respecto al acercamiento por parte de la OIT a los *sistemas de gestión* como enfoque dirigido a la protección de la seguridad y salud en el trabajo. Un encuentro preliminar corresponde a la etapa de formulación de políticas por parte de la Organización durante las primeras décadas del siglo XX; luego, con carácter más reciente y definitivo en el año 2001, cuando se adoptó el conjunto de *directrices* dirigidas a orientar las regulaciones nacionales.

Es difícil sostener, en estricto sentido, que las ideas que subyacen al modelo de protección a través de Sistemas de Gestión influyeron directamente en la OIT, debido a que la actividad de esta última, precede en casi seis décadas a la creación de un enfoque a través de SG-SST. Lo anterior no impide, sin embargo, considerar, que las ideas que sirven de influencia a dichos sistemas, como el *safety movement* norteamericano, hubiesen igualmente ejercido algún tipo de influencia en la Organización. De acuerdo con SUND, los principios sobre los cuales se edificó la política internacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, se nutren de dos grandes paradigmas: de un lado el  *europeo* que “en principio vio los accidentes como un problema técnico que podía, en últimas, ser resuelto a través de políticas estatales”; y que así, contribuyó a la formulación de normas con un enfoque más *prescriptivo* dirigidas a la impartición de “ordenes” o la fijación de parámetros para la ejecución de ciertas actividades consideradas peligrosas; y de otro, *el modelo norteamericano*, que consideraba los accidentes “como un problema de actitudes y relaciones, el cual podía ser resuelto en la Compañía a través de la

cooperación”<sup>182</sup>; se trata pues, de un enfoque que depende de la intervención directa de las partes en la creación y aplicación de las normas relacionadas. Esa dualidad es latente en los primeros instrumentos específicos de la Organización, en los que se aborda la cuestión bajo diversos enfoques <sup>183</sup>.

Ahora, el uso de *sistemas de gestión* como instrumento para la protección de SST en el nivel empresarial, se extendió globalmente durante la etapa final del siglo XX. Este hecho, que adquirió su punto más álgido en 1997 con la decisión negativa de ISO en adoptar un estándar sobre SG-SST, suscitó el interés de la Organización que, como escenario idóneo y ampliamente reconocido para abordar este tipo de cuestiones, comisionó a la Asociación Internacional de Higiene Ocupacional – IOHA, para la elaboración de un estudio de alcance global sobre los SG existentes.

El estudio fue elaborado en 1997 y en él se identificaron 31 compendios normativos desarrollados y aplicados por un amplio rango de organismos en diferentes países, siendo la única excepción el continente africano<sup>184</sup>. El informe final se efectuó sobre la base de un modelo de evaluación construido por el grupo de Políticas de la Universidad de Michigan, institución que identificó 27 variables para medir, en términos de completitud, los sistemas existentes.

Las conclusiones alcanzadas apuntaron a la identificación de desarrollos importantes en materia de SST por vía de estandarización

---

<sup>182</sup> “*The ILO had to try to develop its politics on the basis of two conflicting currents: the European view which in principle saw accidents as a technical problem that could be solved by state policies, and the American view which mainly regarded accidents as a problem of attitudes and relations, which could be solved by people in the company cooperating*” (SUND, B. *op. cit.* p 53)

<sup>183</sup> Así, mientras convenios como el 45 (1935), o el 62 (1937), se ocupan de cuestiones pertenecientes al ámbito de la SST mediante un enfoque más *prescriptivo*, esto es, mediante la fijación de pautas o parámetros específicos de comportamiento en relación con la ejecución de actividades determinadas (*i.e.* estableciendo una prohibición absoluta en el empleo de mujeres en el trabajo subterráneo, o mediante la fijación de reglas para el montaje de andamiajes), otras normas, como las Recomendaciones 20 (1923) y 31 (1929) promueven la creación de normas nacionales tendentes a promover o incentivar la cooperación de trabajadores y empleadores en actividades de prevención.

<sup>184</sup> Para ver una lista de los estándares sobre los cuales se elaboró el reporte y que sirvieron a la configuración del SG-SST (Ver IOHA, *op. cit.*, apartado E)

a partir de la verificación de una amplia cobertura de las cuestiones inherentes a la materia dentro de aquel tipo de normas<sup>185</sup>. En concreto, IOHA concluyó que 13 de las 27 normas analizadas, desarrolladas por organizaciones de normalización y asociaciones profesionales<sup>186</sup>, cubrían la cuestión con mayor amplitud; y en consecuencia recomendó la adopción de una norma internacional tomando como base ciertos elementos desarrollados por éstas. Adicionalmente, el estudio reportó una serie de déficits como consecuencia de la ausencia de provisiones suficientes para asegurar el compromiso de la administración empresarial en la gestión de las cuestiones relacionadas con la SST, la distribución de recursos, el mejoramiento continuo y la integración del SG-SST con otros sistemas existentes en la compañía, así como la participación de los trabajadores<sup>187</sup>.

Así, en términos generales, la Directiva se constituye como un parámetro de referencia universal, que busca la completitud de las iniciativas relacionadas y que refuerza la consideración de la SST como un componente de la gestión de la empresa, sobre la base del conocimiento y práctica de las principales Organizaciones internacionales involucradas en el desarrollo de este tipo de iniciativas; así como una salvaguarda de los derechos humanos, sobre la base del *corpus normativo* de la Organización vertido en los instrumentos sobre SST.

### **1.1.La Directiva ILO-OSH 2001**

A partir de la consideración de la insuficiencia de la Ley como único instrumento para responder en forma oportuna y suficiente a los avances tecnológicos, a las presiones competitivas, y a los cambios causados en las condiciones y la organización del trabajo<sup>188</sup>, la OIT adoptó la Directiva OSH 2001. Se trata de la máxima expresión por sintetizar aquellos parámetros comunes y mejores prácticas

---

<sup>185</sup> *Ibíd.* table No. 2

<sup>186</sup> La relación incluye algunos SG del orden nacional, como aquellos existentes en EEUU, Irlanda o Reino Unido; además de estándares como la norma ISO 14001, la norma AS/NZS 4804, o la norma desarrollada para la industria química CMA *Responsible Care* (Ver *Ibíd.*, II, E)

<sup>187</sup> *Ibíd.*

<sup>188</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión de la seguridad y salud en el trabajo ILO-OSH 2001*. Ginebra, 2002, p. v

desarrolladas a través de sistemas normativos nacionales e híbridos (sobre la base del reporte presentado por IOHA en 1997), para la incorporación de medidas de preservación y protección de la Seguridad y Salud en el Trabajo como un componente del *management* o administración empresarial.

Basado en el *ciclo deeming*, modelo teórico disponible en el ámbito de las Organizaciones, cuya ejecución se articula a través de un diseño de planificación-ejecución-verificación-acción<sup>189</sup>. La Directiva surge entonces, como una respuesta pertinente a apoyar el esfuerzo de las organizaciones en la consecución de ese propósito, alineada con la vasta experiencia de la Organización.

## 1.2.El Marco nacional para la SST

La directriz provee una identificación del material jurídico disponible (o que debería estar disponible) para la creación y el funcionamiento de los sistemas de gestión en cada orden nacional. En primer lugar, existe un conjunto de normas *internacionales* que orienta a los Estados, y a los sujetos de las relaciones industriales respecto a la conformación y puesta en movimiento de los SG-SST (i.e., la misma directriz); en un segundo nivel se localiza un conjunto de *directrices nacionales*, que, en forma concreta y mediante la definición de reglas en relación con cada uno de los componentes, se ocupan de ordenar el funcionamiento dentro de los límites de cada organización territorial y política. Finalmente, la norma contempla la existencia de *directrices específicas*, normas reservadas a una unidad productiva, o a un grupo de unidades, sobre el mismo objeto. La conjunción de las pautas de comportamiento articuladas en dichos niveles constituyen el *marco nacional para los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*<sup>190</sup>

No existe dificultad para la conceptualización de las directrices internacionales, pues por éstas, se entienden aquellas incluidas en el instrumento. Ello no obsta para considerar, que adicional a ella, cada Estado, se encuentra sometido al cumplimiento de las normas

---

<sup>189</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Sistema de Gestión de la SST: Una herramienta para la mejora continua*. Turín, 2011, p. 3

<sup>190</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión...op. cit.* p. 4

internacionales del trabajo incorporadas a su ordenamiento jurídico por vía de ratificación, y que resulten relevantes desde el punto de vista de los SG-SST

Sin embargo, cabe advertir que la directriz ostenta una particularidad específica en términos de vinculatoriedad debido a la modalidad escogida por la Organización. Así pues, a diferencia de los Convenios Internacionales del trabajo, que obligan a los Estados al cumplimiento de un conjunto específico de obligaciones cuya ejecución es vigilada por diversos órganos de la Organización, o de las Recomendaciones, que pese a su carácter no obligatorio son generadoras de obligaciones, la Directiva constituye una aproximación eminentemente *voluntarista*, dirigida a aquellos Estados, y en general a otros actores, que, sin exigencias específicas, incentiva la inclusión de la SST como un asunto del *management*, mediante una promesa concreta de “mejorar continuamente la eficiencia”<sup>191</sup>. En lo que respecta al contenido, el instrumento contiene un conjunto de salvaguardas de carácter *procedimental*<sup>192</sup>, a través de las cuales no garantiza la consecución de resultados concretos -pese a que, en términos generales y al igual que otros enfoques<sup>193</sup>, persigue una finalidad general y única de preservar y maximizar la protección de la SST-. En su lugar, el instrumento brinda orientaciones respecto al proceso que facilita la consecución de ese resultado determinado. La participación de los trabajadores, el funcionamiento coordinado del sistema con mecanismos institucionales, la extensión de la protección a las personas que se vinculan a la actividad productiva mediante estrategias de descentralización, *inter alia*, constituyen el tipo de orientaciones que en ésta se pueden encontrar.

El segundo componente que sirve de referencia al desarrollo de los sistemas dentro de ese esquema son las normas nacionales. En este punto, es necesario señalar que, aun cuando la directiva circunscribe el marco de referencia nacional a las *directrices* (i), ésta provee, además, orientaciones respecto a un instrumento de mayor alcance que actúa como rector de las normas nacionales relacionadas *i.e.* la *política nacional* (ii)

---

<sup>191</sup> *Ibíd.* p. ix

<sup>192</sup> La expresión se utiliza en ese sentido *Supra.* n

<sup>193</sup> *Supra.*

Como hemos tenido ocasión de señalar, la noción de *política nacional* proviene del C155, y su aplicación depende, bien de la incorporación de éste, o de la incorporación C187 a un orden nacional determinado. En ese sentido, la directriz reitera aquellos elementos esenciales a la existencia de la política (*i.e. tripartismo*), y establece un conjunto de finalidades a la que deben servir los *principios generales* y los *procedimientos* aplicables al ámbito específico de la gestión de la SST. En este punto se debe resaltar que la directriz no establece nominalmente aquellos principios que orientan la institución y el funcionamiento de dichos sistemas, por lo que se infiere, dado al amplio margen de flexibilidad que confiere, éste se reserva a los Estados; en su lugar, ésta define la *raison d'être* o base normativa que justifica la existencia de los SG-SST en un orden nacional<sup>194</sup>.

La segunda variedad de normas nacionales cuya adopción promueve el instrumento se denominan *directrices nacionales*. Como se anticipó, se trata de un conjunto de normas que aportan referentes conceptuales para la creación de SG-SST en los respectivos ordenes jurídicos nacionales. Dado este enfoque las normas relativas a las directrices nacionales aportan una serie de *elementos* que permiten distinguir los SG-SST de otros sistemas de gestión, y a su vez de otros modelos diseñados para la protección de la SST

### **1.3.El SG-SST en la OIT**

Acorde con el estándar internacional de la OIT, un SG-SST, en el nivel de la Organización debe ser el resultado de la articulación, y puesta en movimiento de cinco elementos específicos: i) una política; ii) La organización; iii) la planificación y aplicación; iv) la evaluación y v) la acción en pro de mejoras.

En primer lugar, la noción de *política* que se plantea en este nivel corresponde a un conjunto de normas, creadas por el empresario en consulta con trabajadores y representantes, aplicables al sitio de trabajo, y definidas por una serie de características, y principios. Cómo debe ser el marco regulador de la SST en el marco de un sistema de gestión aplicable específicamente a un sitio de trabajo, es el tipo de cuestionamiento al cual esta noción pretende dar respuesta.

---

<sup>194</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión...op. cit.* num 2.1.2., p. 3

De acuerdo a las pautas que define el instrumento, las normas de SST incorporadas a través de un SG *deben* ser *específicas* para la Organización y apropiadas al tamaño de la misma (i); ser *concisas* (ii), por lo que se recomienda una redacción clara, además de la inclusión de la fecha de adopción y suscripción por parte del empleador; ser *difundidas* y *fácilmente accesibles* para todas las personas en el sitio de trabajo (iii), *revisables periódicamente* (iv), y puesta disposición de aquellos sujetos externos interesados (v) <sup>195</sup>. De nuevo, se trata de una iniciativa que insta a la adecuación voluntaria de la conducta mediante parámetros ostensiblemente flexibles, que por ello se plantean en términos de “deber”.

Además de las referidas pautas, la directriz provee un conjunto de principios, que al nivel de la empresa cumplen una función orientadora del SG. Así, la *política* como componente del sistema al nivel de la Organización, provee respuestas frente a cuestiones relacionadas ya no con el “cómo”, sino con el “para qué”. En ese contexto, y como consecuencia de la adopción de un enfoque a través de sistemas de gestión una organización expresa, como mínimo, su compromiso de proteger la seguridad y salud de todos sus miembros a través de un enfoque que busca reforzar la prevención al nivel del sitio de trabajo para garantizar el cumplimiento de las normas disponibles y existentes a los diferentes niveles, esto es, la Ley, los programas voluntarios, la negociación colectiva y otras prescripciones (i); para garantizar la consulta y participación activa de los trabajadores en el marco dentro del cual se desarrolla esa actividad (ii); y finalmente para mejorar continuamente el sistema (iii)<sup>196</sup>.

Finalmente, el instrumento incluye un mandato, bajo una forma soft, referido a la coherencia y a la integración<sup>197</sup>, similar al que se impone a nivel internacional mediante el *enfoque integrado*<sup>198</sup>

En adición a los componentes descritos (*características, principios y enfoque integrado*), la Organización incluyó dentro de la definición de *política*, uno de los mayores distintivos de su sistema de gestión: la

---

<sup>195</sup> *Ibíd.* num. 3.1.1. p. 8

<sup>196</sup> *Id.*

<sup>197</sup> *Ibíd.* 3.1.3 p. 8

<sup>198</sup> *Supra*



*participación de los trabajadores*. Se trata, en términos del mismo instrumento, de un “elemento esencial”<sup>199</sup>, que genera mayor visibilidad del modelo propuesto por la Organización en comparación con otros diseños disponibles en el ámbito internacional<sup>200</sup>. A través del reconocimiento del derecho de los trabajadores a tomar parte en la creación de las normas, y en general, del funcionamiento del sistema, la Organización asegura la entidad del sistema (al menos como sistema de gestión), pues así, se provee una garantía de flujo continuo de información relevante al interior de la unidad productiva. Dicho presupuesto, se traduce a nivel legal, en la obligación del empleador de *consultar, informar y capacitar* a los trabajadores en todos los aspectos de la SST incluidas las disposiciones relativas a las situaciones de emergencia; de adoptar medidas para garantizar que los trabajadores y sus representantes dispongan de tiempo y recursos necesarios para participar en diferentes procesos relacionados con la protección de la SST; y de la creación de un Comité de SST, así como el reconocimiento de representantes de acuerdo con la legislación y práctica empresarial<sup>201</sup>

El segundo componente es la *Organización*. Aunque la directiva no provee una definición específica de aquel, de los elementos del mismo (responsabilidad y obligación de rendir cuentas, competencia y capacitación, documentación, y comunicación), se puede deducir un significado referido a la definición de obligaciones o deberes en relación con el funcionamiento del sistema. Aunque en algunos de los elementos referidos al componente<sup>202</sup>, el instrumento asigna esos deberes en términos genéricos, esto es, sin declaración específica en relación con la parte a la cual corresponden, de su naturaleza (en cuanto funciones propias del *management*), se puede inferir la asignación al empleador.

Se trata de una cuestión compleja, a través de la cual se plantea la distribución de tareas en el orden administrativo, referidas a la

---

<sup>199</sup> *Ibíd.* num. 3.2.1

<sup>200</sup> “No national model comes close to the ILO Guidelines in requiring worker participation” (BENNET, D. “Health and safety management systems: Liability or asset”, *Journal of public health policy*, 23 (2), 2002, pp. 155)

<sup>201</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión...op. cit*, num. 3.2., p. 8

<sup>202</sup> Ver *documentación, y comunicación, Ibíd.*, p. 11-12

creación de estructuras y procedimientos determinados pertinentes a la ejecución de funciones propias de la SST a través de SG.

En tercer lugar, la directriz establece un componente denominado *planificación y aplicación*. A través de aquel se propone una estrategia para la implementación del enfoque, que va desde la identificación de las circunstancias que constituyen el *status quo* de una organización productiva<sup>203</sup>, y que, desde allí, permiten orientar una transformación de los procesos hacia la consecución de la finalidad general de protección.

Así, a través de la definición de una fase específica de *planificación*, la directriz orienta a las Organizaciones en el proceso de adopción de una estrategia de protección en materia SST, cuya ejecución articula mediante diferentes fases<sup>204</sup> que van desde la definición de objetivos específicos, aplicables al ámbito de la organización respectiva; y hacia el cumplimiento de las prescripciones y demás normas que integran el marco normativo, hacia el fortalecimiento de los componentes que integran el SG-SST, y hacia la mejora continua de los resultados de la SST<sup>205</sup>.

Por su parte la función de *aplicación* se puede entender referida a una visión *actual* (en contraste a la visión *previa* que se provee a través de la *planificación*), relativa a las orientaciones que debe seguir una Organización para otorgar una provisión adecuada de las garantías de la seguridad y salud. Cómo se proveen las medidas relacionadas, es el

---

<sup>203</sup> La definición de ese estado general de la situación se efectúa, en términos del instrumento a través de un *examen inicial*, cuya realización apunta a reunir información relativa a la SST en un sitio de trabajo, respecto al marco normativo relevante y aplicable en materia de SST, los peligros y riesgos existentes, los controles previstos y/o existentes, así como su aptitud para eliminar peligros y controlar riesgos; y la información relativa a la vigilancia en la salud de los trabajadores (*Ibíd.*, num. 3.7., p. 12)

<sup>204</sup> En concreto, la Directriz define una serie de *disposiciones*, a través de las cuales se puede llevar a cabo el proceso de planificación. Así, el esquema impone a las empresas o unidades productivas involucradas, el deber de *definir* objetivos en materia de SST (i); preparar un plan para alcanzar esos objetivos (ii); la selección de unos criterios para determinar la consecución de los objetivos fijados, y iv) la provisión de los recursos necesarios para la ejecución del modelo

<sup>205</sup> El objetivo general del SG-SST es contribuir: i) al cumplimiento de la ley y reglamentos nacionales; ii) al fortalecimiento de los componentes que integran el SG-SST; y iii) la mejora continua de los resultados de la SST

tipo de respuesta que provee la directriz a través de la noción de aplicación.

La respuesta a la cuestión planteada se desarrolla a través de una cláusula general denominada “*medidas de prevención y control*”<sup>206</sup> a través de la cual se plantea un modelo de respuesta que parte desde la identificación y evaluación de los peligros y riesgos existentes en el sitio de trabajo<sup>207</sup>, seguida de un conjunto de acciones relacionadas con la forma de enfrentar los *peligros/riesgos* de acuerdo a un orden de prioridad. Así, la *supresión*, seguida de la ejecución de *medidas de control*, la *minimización* a través del diseño de sistemas de trabajo seguro, y como última *ratio* el suministro de un equipo de protección personal sin costo alguno para el trabajador -lo cual incluye la ejecución de medidas destinadas a garantizar el uso y preservación de aquel- hacen parte de la estrategia implícita al modelo de respuesta que proveen los sistemas de gestión.

Las acciones son descritas por la directriz en relación con el conjunto general de la empresa, y, en consecuencia, aquellas se entienden referidas a un *marco común u ordinario de operaciones*. Adicionalmente, la directriz establece un conjunto de circunstancias específicas cuya existencia, aunque emergente en el contexto ordinario de actividades de una empresa u organización determinada, ostentan un carácter excepcional, y en consecuencia constituye un *marco extraordinario* relevante desde el punto de vista de la gestión empresarial y de la SST. Así, la existencia de *cambios internos*, como las modificaciones estructurales de la compañía, o *externos*, como el cambio de sistemas normativos<sup>208</sup>, el advenimiento de situaciones de emergencia, la adquisición de bienes y servicios, o la descentralización de la actividad productiva, constituyen frentes o dominios, que

---

<sup>206</sup> Ver *Ibíd.* 3.10, p. 13

<sup>207</sup> En ciertas ocasiones la directriz emplea la noción de *peligro*, en otras la de *riesgo*, y en otras se utiliza en forma indistinta para mantener un balance en el uso de las dos nociones. Una de las razones que explican ese uso en el vocabulario, es la definición de la evaluación de riesgo como precondition de cualquier forma de acción en relación con SST. En esa distinción se considera que el riesgo es menor (insignificante o manejable); y que el peligro, es considerado una justificación para la intervención o acción, a través de medidas de prevención o controles (BENNET, D. “Health and safety management...” *op. cit.* p. 155)

<sup>208</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión...op. cit.*, num. 3.10.2, p. 14

producen un impacto en términos de SST, y respecto a los que, los sistemas de gestión se encuentran llamados a responder.

La *evaluación*, como componente del sistema, plantea un énfasis en la necesidad de recopilar información con respecto al funcionamiento del sistema

En primer lugar, la *supervisión y medición de los resultados*, constituye un medio que, a partir de la información disponible<sup>209</sup> y mediante el uso de un conjunto de indicadores definidos por la misma unidad productiva<sup>210</sup>, contribuye a determinar, en diferentes niveles<sup>211</sup>, el cumplimiento o realización efectiva de la política y los objetivos de la SST, así como control de los riesgos asociados al trabajo<sup>212</sup>

Luego, la noción de *investigación*, hace referencia a un conjunto de acciones dirigidas a identificar las causas, y orígenes de incidentes, accidentes y enfermedades del trabajo, así como las deficiencias del SG-SST<sup>213</sup>. En consecuencia, el instrumento fija unos parámetros para la realización de las tareas relacionadas<sup>214</sup>

Por su parte *auditoria* corresponde a aquella fase específica de la evaluación que tiene por objeto la verificación fáctica sobre todo el sistema, o sobre algunos de los componentes concretos de un sistema de gestión<sup>215</sup>, por cuenta de una persona competente, vinculada a la

---

<sup>209</sup> *Ibíd.* num. 3.11.5, p. 16

<sup>210</sup> *Id.* num. 3.11.2

<sup>211</sup> En este sentido se debe precisar que la directriz plantea dos niveles de supervisión. Un primer al cual se asigna un carácter proactivo, o *ex ante*, referido a la situación general de la empresa respecto a ciertos indicadores específicos (*compliance*, sistemas de trabajo, medio ambiente de trabajo, *inter alia*); y otro de carácter reactivo, o *ex post*, a través del cual se examinan las consecuencias, tales como accidentes, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo; otras consecuencias del orden patrimonial, deficiencias del sistema, o programas de rehabilitación (ver *Ibíd. nums.* 3.11.6. y 3.11.7, pp. 16-17)

<sup>212</sup> *Id.* 3.11.4

<sup>213</sup> *Ibíd.* num. 3.12, p. 17

<sup>214</sup> *Id.*

<sup>215</sup> La noción de componentes corresponde a todos aquellos, que se plantean al nivel de la Organización, y que articulan un SG-SST, *i.e.* política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras, así como los

organización<sup>216</sup>, y que tiene por objeto determinar, en concreto, el funcionamiento o puesta en práctica<sup>217</sup>, así como su eficiencia o capacidad de respuesta<sup>218</sup>.

El diseño escogido para efectos de la auditoria, constituye uno de los aspectos más significativos de la directriz. Contrario a otros sistemas, en los que se establecen mecanismos de auditoría *externa* (i.e. individuos ajenos a la compañía), como una garantía de imparcialidad, y dentro de los que se utilizan sistemas de certificación o registro; la directriz provee un diseño *neutro*, que admite bien la incorporación dicha revisión en la forma indicada, o en forma interna (i.e. individuos de la compañía), aun cuando con una definición de ámbito considerablemente inespecífico, pero, excluyendo en forma expresa el uso de medios de exteriorización como la certificación<sup>219</sup> ()

Finalmente, el instrumento incluye un apartado denominado *examen realizado por la dirección*, como elemento interno para evaluar ciertos aspectos específicos del SG- SST<sup>220</sup>; y la *acción en pro de mejoras*, componente que busca garantizar el bucle de retroalimentación, propio de los sistemas de gestión<sup>221</sup>, esto es, el diseño y ejecución de medidas concretas, tendientes a modificar el SG-SST o algunos de sus componentes, a partir de la información recolectada por vía de supervisión y medición de eficiencia

---

respectivos “*subgrupos de elementos*” que se vienen reconstruyendo *supra*. (Ver. *id.* 3.13.3). El diseño de la directriz, admite un grado de flexibilidad para determinar si la auditoria se efectúa sobre el sistema total, o sobre algunos de sus componentes (OIT: 2001, p. 9)

<sup>216</sup> *Ibid.* 3.13.5

<sup>217</sup> En este ámbito que

<sup>218</sup> *Ibid.* 3.13.1

<sup>219</sup> BENNET: 2002, p. 156

<sup>220</sup> Ver *Ibid.* 3.14.1

<sup>221</sup> *Supra*, cap. 4, num. III

## CONCLUSIONES

### 1. LA NOCIÓN DE TRABAJO DECENTE. ÉNFASIS EN LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES COMO ALTERNATIVA PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE INDETERMINACIÓN

Conforme al diseño metodológico elegido, las conclusiones se presentan en tres grupos que comprenden: la delimitación del contexto en el que se realiza el análisis, un estudio diacrónico que sigue la evolución del concepto en el tiempo desde su aparición en una serie de instrumentos que anteceden a la incorporación de aquél en el Régimen jurídico internacional; y finalmente un análisis sincrónico que da cuenta de la cuestión en el contexto actual, y que apunta a resolver, conforme a las normas del derecho internacional del trabajo que se desarrollan en el marco de las actividades de la OIT, la pregunta relativa a aquello que significa el trabajo decente.

En primer lugar, el enfoque metodológico escogido parte de la caracterización del Derecho Internacional del Trabajo desde su *ámbito*, o parte del mundo con que éste se relaciona; y del *contenido* referido a las ideas morales que dan sustento a su existencia. Dentro del *ámbito* se puede identificar diferentes tipos de normas de acuerdo a su origen. Allí, y con un carácter predominante se encuentran aquellas que emergen en el contexto de las actividades de la OIT cuya relevancia radica en la legitimidad implícita al proceso de creación normativa y de supervisión, en la riqueza técnica, y en la influencia que ejercen en la creación de normas laborales en los ordenamientos nacionales. Pese a su carácter sobresaliente, este subconjunto no agota el objeto de regulación -esto es, el trabajo desde una perspectiva internacional, pues existen otros conjuntos de normas, con características específicas (órgano de creación, mecanismos de *enforcement*), o ideales normativos propios, que se ocupan de cuestiones asociadas al trabajo en el dominio internacional. Es el caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los tratados multilaterales que regulan cuestiones laborales, las normas ISO, o los Códigos de Conducta que adoptan las Empresas Multinacionales para fijar condiciones de trabajo a lo largo de las cadenas de suministro que operan en diferentes jurisdicciones.

De este modo, y dada la posibilidad de efectuar el estudio de la cuestión en diversos niveles, es necesario precisar que el análisis planteado corresponde al ámbito del Derecho Internacional del Trabajo, en el subconjunto desarrollado *en el marco de las actividades de la OIT*.

En segundo lugar, el análisis diacrónico efectuado da cuenta, en esencia, del *carácter multidimensional* del fenómeno en el plano internacional y de su relación con diversos conceptos propios del sistema de normas de la OIT. Dicha relación es constantemente reconocida a lo largo de la literatura, y constituye la base fundamental a partir de la cual se construye el sistema de medición.

Dentro de la variedad de criterios expuestos sobresale aquella formulada en la memoria rendida por el Director General en la sesión 89 de la Conferencia Internacional del Trabajo, a través de la cual se explica el paradigma como una herramienta que contribuye a la consecución del mandato de la OIT de cuatro diferentes maneras. La razón para escoger esta definición, respecto a otras que se proveen en otros instrumentos y cuya reconstrucción se puede encontrar a lo largo del capítulo II, obedece a su carácter integrador, debido a la articulación que brinda de la noción en relación con otros conceptos fundamentales del Derecho internacional del trabajo (OIT) recogidos a lo largo de la literatura, y centrales debido a la posición que ocupan en el orden internacional. Tal es caso de la justicia social, los objetivos estratégicos de la Organización, y la acción normativa institucional.

Así, el trabajo decente constituye una expresión del mandato de justicia social encomendado a la Organización mediante la Declaración de Filadelfia, circunscrito al ámbito específico del trabajo, en sus variables de empleo estándar y no-estándar. En el plano de las condiciones de trabajo se trata de un “*umbral mínimo de aceptabilidad*”, de contenido variable o *móvil*, determinado por las posibilidades de cada sociedad, y respecto del cual, el Derecho Internacional del Trabajo elaborado en el marco de la OIT provee un conjunto de derechos mínimos, o línea de base. En ese sentido constituye una *meta* (i), cuya consecución admite fórmulas de flexibilidad por efectos de las diferencias entre los Estados, un programa con un *marco integrado de políticas* (ii) que propende, en forma general, por reforzar la eficacia de la acción normativa institucional mediante la integración de las metas sociales y

económicas, y en un nivel más específico, a través del logro conjunto de los objetivos estratégicos de la Organización (el empleo, la protección social, el dialogo social y los derechos en el trabajo), un *método* (iii) para organizar programas y actividades, el cual supone la creación de mecanismos pertinentes a evaluar el progreso de los Estados hacia una protección en diversos ámbitos del trabajo; y una *plataforma* (iv), que habilita el dialogo y asociación de la OIT con otras Organizaciones e instituciones que ejecutan tareas conexas.

En tercer lugar, el análisis sincrónico de la institución se ha efectuado a partir de las reglas contenidas en la Declaración de la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008), junto con los estudios especializados efectuados sobre ésta, y los instrumentos desarrollados en materia de medición, con especial énfasis en la *guía para la producción y uso de indicadores estadísticos* (2012)

Con respecto a la Declaración, la inclusión de la noción del trabajo decente ha producido, desde el punto de vista institucional, el tránsito de un modelo correctivo de protección de condiciones laborales, a otro de carácter más estratégico y proactivo que se caracteriza, esencialmente, por la salvaguarda general de ciertos derechos considerados fundamentales del trabajo, sin importar la situación de los Estados con respecto a la ratificación de los Convenios que los desarrollan, por la protección específica de otros derechos (no fundamentales) contenidos en un rango más amplio de normas internacionales del trabajo; por un énfasis en el logro integrado de los objetivos estratégicos de la Organización; y por un marco general de igualdad de género y no discriminación. Se trata pues, de una nueva aproximación que persigue una mayor eficacia y coherencia de las normas adoptadas en el contexto de la OIT, y la inclusión de un rango más amplio de sujetos en el ámbito de la exploración de nuevos modelos de protección.

Ahora, el progreso de los Estados hacia la consecución de la meta de trabajo decente se determina a través de *indicadores*, cuya conceptualización resulta de un amplio proceso institucional, en el que la *Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* ha ejercido un papel fundamental en el plano técnico. Adicionalmente, existe una dimensión estrictamente legal relativa al contenido del concepto, dentro de la cual se fijan aquellos aspectos del mundo trabajo de cuya



verificación resulta la atribución de la propiedad relativa a la *decencia* o *dignidad*.

Así, y con sujeción a los instrumentos vigentes en materia de medición, es dable afirmar que, el trabajo decente implica el desarrollo de diez *elementos sustantivos* que corresponden a la órbita de las condiciones, puestos o mercados del trabajo: suficiencia del empleo, productividad, y libre escogencia de los puestos de trabajo; provisión de ganancias “*adecuadas*”; ejecución con sujeción a ciertos límites temporales; combinación de la vida familiar y laboral; exclusión de puestos de trabajo considerados inadmisibles conforme a estándares morales o sociales; larga duración, y garantías de seguridad frente a la circunstancia de terminación o extinción de las relaciones de trabajo; garantías generales de ingreso, promoción, y reconocimiento de los mismos derechos para quienes ofrecen servicios en el mercado de trabajo; protección frente a los riesgos y peligros inherentes a las relaciones de trabajo; protección social y reconocimiento efectivo del dialogo social.

El contenido de cada una de estas áreas o *elementos sustantivos* como se denominan en el plano institucional, se plantea con referencia a un grupo específico de instrumentos normativos de la Organización, dentro del cual se incluyen los convenios *fundamentales*, en cuanto desarrollan derechos considerados habilitantes para el ejercicio de los demás derechos del trabajo; otros que establecen *derechos laborales internacionales básicos*; y *convenios de gobernanza* que determinan la existencia de un contexto propicio para la protección del trabajo decente. Finalmente, ciertos Protocolos y Recomendaciones aportan criterios de carácter complementario para la definición en el plano internacional.

Como queda visto, el trabajo decente cubre diversas dimensiones del trabajo (condiciones de trabajo, puestos de trabajo, o mercados de trabajo).

Así también, de otra parte, la medición de trabajo decente puede ser realizada a nivel de los Estados (macro), de los centros de trabajo (meso), y de los trabajadores individualmente considerados (micro)<sup>222</sup>). Dicha propuesta aporta nuevas perspectivas útiles en el

---

<sup>222</sup> BONNET, ET AL. “Una familia de índices...” *Op. cit.*

caso de los Estados en donde no se cuenta con información clara o suficiente respecto a determinadas situaciones que constituyen trabajo decente, y respecto de actores privados que ejercen un rol relevante en la protección de los derechos del trabajo en el ámbito internacional (las empresas)

## **2. NECESIDAD DE INDICADORES ADICIONALES PARA MEDIR LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO BAJO UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE SISTEMAS DE GESTIÓN**

Dentro de la reconstrucción de la noción de trabajo decente se identificaron diversos elementos que determinan la existencia de trabajo seguro. En ese sentido, trabajo decente es aquel en el cual se garantiza la protección del trabajador frente a los riesgos y peligros derivados con su actividad profesional, principalmente a través de la ejecución de acciones de prevención y del monitoreo respecto al cumplimiento de ciertas condiciones, así como a través de la garantía de provisión de ciertos estándares específicos. Así, el concepto supone, en el caso de eventos que afectan la integridad del trabajador, la provisión de compensaciones económicas, cuidado médico, beneficios en efectivo por la pérdida del ingreso temporal o permanente, o beneficios en efectivo en caso de muerte de aquel que provee el sustento familiar.

En consecuencia, el trabajo decente, en lo que respecta a *la seguridad y salud en el trabajo* como elemento configurador, se determina, con sujeción al *manual de indicadores de trabajo decente*, a partir de una serie de “guías” que contienen información relativa a diversos aspectos como la frecuencia en la ocurrencia de lesiones profesionales mortales, o no mortales, la duración de las cesaciones en la ejecución del trabajo como consecuencia de eventos relacionados, o el número de inspectores del trabajo.

Ahora, la reconstrucción de la noción de *sistemas de gestión*, como forma elegida por la Organización para gestionar la proliferación de sistemas normativos en el ámbito empresarial y nacional, apuntan a la expansión del ámbito protegido -al menos en términos procedimentales-, con el fin de otorgar orientaciones sobre aquellas formas de protección alternativa al derecho bajo un enfoque

*sistemático*, alternativo de aquel que se provee a través de los *programas*.

Así, de acuerdo con el análisis conceptual efectuado en el capítulo IV, el enfoque *programático* ostenta diferencias ostensibles con un enfoque *sistemático*.

Mientras el primero se basa en la eficacia de un elemento *singular*, de corte *vertical*, esto es sometido a ordenación jerárquica de *command-control*, y por ende centrado en el cumplimiento de las normas previamente definidas en instrumentos específicos (*vr.gr.* la ley), el *sistema*, aunque no se aparta de dichas características, plantea perspectivas de mayor alcance, en cuanto se ocupa de la SST mediante un enfoque concentrado, además del estricto *compliance*, en la interacción de los demás sistemas existentes en la unidad productiva, en la relación de aquellos con los elementos externos al sitio de trabajo, y en la autorregulación y la participación de los trabajadores en el gobierno del sitio de trabajo (en materia de SST).

Una de las características sobresalientes del SG-SST de la OIT, respecto de otros enfoques que promueven la protección de la SST, es la participación del trabajador como condición necesaria en la creación de las normas que conforman el sistema, así como en la realización de acciones pertinentes a su aplicación. Como concluyó el reporte Robens, dicha participación se justifica, desde el punto de vista de las relaciones laborales, en el conocimiento de las respectivas dinámicas y procesos productivos, y en la indivisibilidad del trabajo respecto del individuo que lo ejecuta. Como señala BENNET<sup>223</sup> “*después de todo, no es la salud de la administración empresarial la que está en riesgo, sino la de los trabajadores*”. Así, dado que, por principio, el trabajo no es una mercancía, debido a la indivisibilidad respecto del individuo que lo ejecuta, el orden jurídico internacional, es indispensable garantizar la participación del individuo dentro del proceso que tiene lugar a la creación de normas dirigidas a su regulación. Lo anterior, resulta particularmente sensible si se considera, además, la naturaleza de derecho humano que ostenta la protección a la salud

Como tuvo ocasión de desarrollarse en el Capítulo IV, la Organización ha adoptado su propio Sistema de Gestión. Este se articula a través de

---

<sup>223</sup> *Op. cit.*

diversos componentes, uno de los cuales – la política- contempla la *participación de los trabajadores* como requisito esencial de existencia. Se trata, en términos del mismo instrumento, de un “elemento esencial”, que genera mayor visibilidad del modelo propuesto por la Organización en comparación con otros diseños disponibles en el ámbito internacional.

A través del reconocimiento del derecho de los trabajadores a tomar parte en la creación de las normas, y en general, del funcionamiento del sistema, la Organización asegura la entidad del sistema (al menos como sistema de gestión), pues solo así, se provee una garantía de flujo continuo de información relevante al interior de una unidad productiva. Dicho presupuesto, se traduce a nivel legal, en la obligación del empleador de *consultar, informar y capacitar* a los trabajadores en todos los aspectos de la SST incluidas las disposiciones relativas a las situaciones de emergencia; de adoptar medidas para garantizar que los trabajadores y sus representantes dispongan de tiempo y recursos necesarios para participar en diferentes procesos relacionados con la protección de la SST; y de la creación de Comités de SST, así como el reconocimiento de representantes de acuerdo con la legislación y práctica empresarial.

Pese a lo anterior, no existen indicadores que permitan determinar, el grado de consulta, o el nivel de participación de los trabajadores en la creación de normas relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo. Como se observa, los indicadores disponibles tienen una orientación eminentemente *programática*, que aún se concentra en el “*qué*”, no hacen referencia al *cómo*, pese a su carácter central.

Así pues, resulta indispensable el planteamiento de nuevos un (o varios) indicadores, que definan la existencia del trabajo decente, en el ámbito específico de la seguridad y la salud en el trabajo, tomando como referente la medición de participación de los trabajadores en la creación de las normas que regulan este ámbito específico de las relaciones laborales dentro de cada sitio de trabajo.

### 3. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA GOBERNANZA DEL TRABAJO DECENTE

Las normas internacionales del trabajo constituyen reglas que surgen por el acuerdo entre los representantes de los Estados que intervienen en la Conferencia Internacional del Trabajo. Dicha representación es ejercida por delegados gubernamentales, así como por aquellos representantes de trabajadores y empleadores. A través de dichas normas se persigue la protección del trabajo en diversos ámbitos dentro de un marco general de justicia social, y de coordinación con el fin de evitar una *carrera hacia el abismo* o *dumping social* por efectos de la degradación correlativa de condiciones, en relación con los individuos participantes de los procesos productivos. Dichas normas se expresan, bien a través de acuerdos de obligatorio cumplimiento - en el caso de incorporación al ordenamiento nacional respectivo- y se denominan *Convenios Internacionales del Trabajo*; o en instrumentos no vinculantes denominados *Recomendaciones*. En términos generales es posible sostener que el objetivo de las NIT consiste en influenciar el comportamiento de los Estados de cara a la protección de los derechos en favor de los trabajadores, bien sea mediante la aplicación directa de las normas-*monismo*, o mediante la incorporación explícita de esas normas dentro del orden jurídico nacional- *dualismo*.

Las NIT se distinguen de otras normas internacionales, en cuanto se adoptan en un esquema de deliberación y decisión único en el Derecho Internacional denominado *tripartismo*, y ostentan un carácter *flexible*, que facilita su incorporación y aplicación por parte de todos los Estados miembros de la Organización, independientemente de su nivel de desarrollo.

Con respecto a la flexibilidad, constantemente desarrollada en el ámbito de los estudios especializados, y caracterizada como un atributo específico de este tipo de normas, el trabajo pretende demostrar que se trata de una característica o propiedad que caracteriza dos tipos de normas, aplicables a diversos niveles, ambas considerablemente relevantes para el orden internacional del trabajo. De un lado, las normas internacionales del trabajo propiamente dichas contenidas en convenios y recomendaciones, consideradas *flexibles* en cuanto contemplan diversas fórmulas dirigidas a facilitar e incentivar su incorporación por parte de los Estados que participan de las

actividades de la Organización atendiendo a sus particularidades específicas; y, de otra parte, las normas las normas nacionales que regulan la recepción de las NIT.

Sobre este último punto se quiere resaltar la distinción entre aquellas normas nacionales relevantes para el Derecho internacional del trabajo, - e.g. aquellas que permiten la incorporación de las normas internacionales del trabajo; y las normas internacionales propiamente dichas. Aunque se trata de entidades distintas, de sumo interés para el derecho internacional del trabajo, las mismas son claramente distinguibles conforme a las características, que, en el caso de las NIT, han sido ampliamente desarrolladas.

Ahora, en las normas internacionales del trabajo existen diferentes clasificaciones. Atendiendo a un criterio material y de eficacia, se pueden identificar dos tipos de normas: los *derechos fundamentales del trabajo* que constituyen una base mínima esencial a partir de la cual se promueven mejores condiciones individuales y cuya obligación de protección se deriva de la pertenencia misma a la Organización; y los *estándares en sentido estricto* que se formulan a través de enunciados con un mayor nivel de concreción y especificidad, y cuya obligación de protección se encuentra condicionada a la ratificación del respectivo Convenio Internacional del Trabajo por parte de cada Estado. Las principales diferencias entre aquellas categorías - Derechos Fundamentales y estándares se explican en términos de universalidad, flexibilidad, y *enforcement*.

El sistema descrito constituye un modelo en el ámbito internacional debido a su amplio grado de legitimidad asociado a la participación tripartita en la mayoría de sus secciones. Sin embargo, éste enfrenta limitaciones en términos de eficacia, sobre todo respecto de actores no estatales, dado su origen estatal y su limitada capacidad de *enforcement*. Aun cuando existen diversos instrumentos en el orden jurídico internacional para contrarrestar la expansión e influencia creciente de dichos actores, el fenómeno constituye un reto importante para el Derecho internacional.

En ese sentido, la Organización ha efectuado contribuciones significativas. dentro de las que se resalta la Declaración Social sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, que establece principios y reglas para vincular a las Empresas Multinacionales en la

Protección de los Estándares Laborales internacionales. En ese contexto, surgen sistemas jurídicos alternativos que promueven la protección en un contexto exclusivamente privado, y sobre los cuales, la Organización viene dirigiendo, en forma creciente su atención, como consecuencia de rol, cada vez más significativo, que en relación con la promoción de las garantías mínimas aplicables al trabajo vienen ejerciendo dichos sujetos.

Debido a la “autoridad” de la OIT en materia normativa, dentro de un contexto internacional, derivada de la experiencia en la deliberación de cuestiones laborales, en su capacidad para vincular actores internacionales de diversos ordenes (Estados, organizaciones representativas de trabajadores, empleadores, Organizaciones Internacionales Gubernamentales, Organizaciones Internacionales no Gubernamentales), y en el desarrollo de una base sólida de conocimiento especializado, ésta constituye un referente obligado, para efectos de determinar el contenido de las obligaciones de los actores internacionales en materia de estándares laborales internacionales.

Ahora, bien, la importancia creciente de los actores no estatales, en particular las MNE's, constituye un desafío fundamental para el derecho estatal ante las amenazas de relocalización, o de externalización de los procesos productivos. A su vez, un sistema de derecho internacional, cuya eficacia depende de la capacidad estatal para la aplicación de las normas jurídicas dentro de su territorio, tampoco se encuentra exento de desafíos.

El ese sentido, la limitación, de la que frecuentemente se acusa a la Organización, debido a su dependencia de la actividad estatal no puede ser considerada una debilidad, más que una fortaleza.

#### **4. LA IMPORTANCIA DEL CASO DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GOBERNANZA**

En el contexto de regulación internacional del Trabajo existen diversos conjuntos de normas las cuales se pueden agrupar en sistemas a partir de diversas características comunes. La OIT ha venido ejerciendo un liderazgo destacable en el desarrollo y evolución de esa gran estructura, y por ello el sistema a su cargo se considera un paradigma

en el ámbito general del *Derecho Internacional del Trabajo*, reconocido por la misma Organización Mundial del Comercio, en el marco de las discusiones adelantadas en la Conferencia Ministerial celebrada en Singapur en 1996 sobre la dimensión social del comercio.

Sin embargo, dicho rol se ha visto afectado por una serie de acontecimientos. La ralentización en la creación de normas internacionales del trabajo, el estancamiento en los índices de ratificación por parte de los Estados que toman parte de las actividades de la Organización, o un menor índice de respuesta en las actividades que se adelantan para ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de sus obligaciones, son expresiones de la crisis en relación con los Estados. De otro lado, la descentralización masiva de la actividad productiva, la expansión de actores privados y sus actividades gracias a la liberalización del comercio y la eliminación de obstáculos, han puesto de presente la existencia de limitaciones respecto a las herramientas disponibles para garantizar la observancia de los parámetros trazados a través de normas internacionales del trabajo.

Además de otras respuestas, al interior de la misma OIT, que se apartan del modelo de protección basado exclusivamente en los convenios (vr.gr. líneas Directrices empresas multinacionales, *inter alia*), el contexto global ha sido testigo de la emergencia de diferentes respuestas en el plano normativo, las cuales se pueden agrupar en pequeños sub conjuntos. El primero de ellos, se puede identificar a partir de la existencia de una característica común: la participación del Estado como unidad fundamental de referencia, desde el punto de vista de la creación normativa. Es el caso de las *cláusulas sociales* incluidas en Tratados internacionales celebrados entre Estados; o los *sistemas de condicionalidad social* establecidos en legislaciones nacionales en virtud de los cuales se conceden incentivos como consecuencia de la observancia de ciertos parámetros socio-laborales.

Ahora, un segundo subgrupo se caracteriza por la consideración de los actores privados como unidades de referencia, lo que a su vez determina el ámbito de aplicabilidad de las respectivas normas. Es el caso de los códigos de conducta adoptados por empresas o grupos dentro de un contexto de *responsabilidad social*, o los acuerdos celebrados entre organizaciones sindicales y empresas o grupos



empresariales, con aplicabilidad transnacional en forma de *Acuerdo Marco*.

A partir de estos breves lineamientos, que en forma de “*carta de navegación*” pretenden facilitar la comprensión del sistema jurídico, se puede plantear la existencia de un tercer grupo conformado por normas denominadas *estándares internacionales*. Aunque esta última expresión se ha utilizado en forma indistinta, sobre todo en la literatura anglosajona para referirse a las normas internacionales del trabajo elaboradas en el marco de las actividades de la OIT, existen elementos que permite una caracterización propia y que hacen de ese elemento una identidad propia y diferenciable de los demás que integran el conjunto.

Así, los *estándares internacionales* son normas en cuyo proceso de creación intervienen actores públicos y privados en representación de los Estados dentro del marco de las actividades de una Organización Internacional No Gubernamental (la ISO) que opera en forma de estructura descentralizada. Precisamente, la interacción de actores de uno y otro dominio en los referidos términos ha valido a la calificación de aquellas como normas de naturaleza *hibrida*.

Dentro del procedimiento de creación subyacen otras particularidades propias. El amplio proceso deliberativo implícito a la creación debido a la consagración del *consenso* como condición necesaria de existencia (i), una mayor apertura a la participación de actores ajenos a las actividades de normalización (ii), la justificación de su existencia en términos de liberalización al comercio (eliminación de obstáculos técnicos) y eficiencia económica (iii). En otro plano, la existencia de mecanismos específicos pertinentes a verificar el cumplimiento o materialización de las reglas que en ellas se plantean (*etiquetado o evaluación de conformidad*) (iv); la *adhesión voluntaria* por parte de sus potenciales destinatarios (v); y la posibilidad de extender su aplicabilidad tanto a actores públicos, como privados (vi) son algunas de las particularidades que se han podido detectar frente a ese segmento del orden normativo internacional.

Ahora bien, la relevancia de los estándares internacionales, como un segmento del orden jurídico internacional del trabajo, ha quedado patente cuando menos en dos dominios específicos: la responsabilidad social empresarial y la seguridad y salud en el trabajo. Se trata de

cuestiones sobre las cuales existen antecedentes en la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo y que, sin duda, pertenecen al dominio de las normas internacionales del trabajo. Además, dicha intersección resulta particularmente sensible, si se tiene en cuenta el valor que se atribuye a los derechos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, sobre los cuales existe discusión con respecto a su exclusión del ámbito de los derechos fundamentales del trabajo

Así, teniendo en cuenta que en el *orden laboral internacional del trabajo* ostenta un elevado nivel de complejidad como consecuencia de la interacción de actores públicos y privados, nacionales e internacionales, y de la existencia de diversos modelos y esquemas regulatorios o de ordenación, la noción de *gobernanza* resulta pertinente y útil para explicar el fenómeno.

## **5. EL CONCEPTO DE ORDEN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. UNA ALTERNATIVA PARA EXPLICAR LAS DINAMICAS DE INTERACCION INTERNACIONAL**

Ahora bien, algunos trabajos relacionados han asignado al mencionado segmento la denominación de “*Régimen Internacional del Trabajo*”<sup>224</sup>.

En atención a las interacciones entre sistemas, cuya existencia ha quedado brevemente esbozada a lo largo del tercer capítulo, la noción de “*ordenamiento*” u “*orden*” jurídico internacional del trabajo, resulta más apropiada para describir este segmento. La razón en que se funda esta distinción se plantea en términos estrictamente semánticos, y a partir del uso en el vocabulario común. Así, mientras la noción de “*régimen*” conecta categorías más compatibles con un modelo de *hard law*, como la centralidad, la autoridad, o la coerción; la de *ordenamiento*, resulta útil para referir relaciones de coexistencia, sistematicidad o coherencia

---

<sup>224</sup> BONET, J., “Las relaciones laborales como objeto de regulación jurídica internacional: Origen y evolución”, en BONNET, J. & OLESTI, A. (Dir.). *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo* (1ª ed), Barcelona, 2010, pp. 27-40; LANGILLE, B. (2005) “Core Labour Rights...” *op. cit.*

Finalmente, la coexistencia de sistemas en forma de *ordenamiento*, no de *régimen*, exige la identificación de mecanismos institucionales pertinentes para resolver conflictos o controversias entre normas de los diversos sistemas.

En ese sentido existen propuestas, en el marco de estudios adelantados con respecto a la interacción de los estándares internacionales con dominios tradicionalmente reservados a la política pública, de tipo *lege ferenda*, que proponen la creación de principios (como la “*coordinación entre esferas públicas y privadas*”, o la “*coherencia*”) y reglas internacionales pertinentes a la superación del conflicto.

## **6. RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCION A CIERTAS CONDICIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y SALUD EN COMO DERECHO FUNDAMENTAL DEL TRABAJO**

En el capítulo IV se ha presentado una reconstrucción del debate relacionado con el reconocimiento a la seguridad y salud en el trabajo como un derecho fundamental. Pese a la existencia de recientes expresiones desarrolladas en documentos de la OIT, que apuntan hacia una caracterización inminente de aquel, existe la necesidad de proveer argumentos que justifique dicho reconocimiento desde una perspectiva conceptual, teniendo en cuenta que el contrargumento, desarrollado principalmente por BRIAN LANGILLE, se plantea en este nivel con fundamento en el carácter sustantivo de la salvaguarda. Así, se aduce, mientras los derechos fundamentales del trabajo proveen garantías de carácter procedimental, la SST ofrece una salvaguarda de carácter sustantivo referida a la provisión de un resultado en concreto, equiparable a cualquier otra condición de trabajo, lo cual justifica, para la exclusión de ese dominio.

La presente disertación constituye el escenario para proveer un contraargumento frente a aquellos que niegan la imposibilidad conceptual de atribuir a la protección de la seguridad y salud en el trabajo, el carácter de derecho fundamental del trabajo. Esta respuesta, se basa principalmente en el enfoque de protección a través de *sistemas de gestión* explicito en la directriz ILO-OSH 2001, mediante el cual se asigna un carácter procedimental al derecho, referido a la

provisión de salvaguardas específicas como 1 que proveen los convenios contra relacionados con riesgos específico <sup>225</sup>

A través del reconocimiento del derecho de los trabajadores a tomar parte en la creación de las normas, y en general, del funcionamiento del sistema, la OIT ha asegurado la entidad del sistema (al menos como sistema de gestión), pues a través de este instrumento provee una garantía de flujo continuo de información relevante al interior de la unidad productiva. Dicho presupuesto, se traduce a nivel legal, en la obligación del empleador de *consultar, informar y capacitar* a los trabajadores en todos los aspectos de la SST incluidas las disposiciones relativas a las situaciones de emergencia; de adoptar medidas para garantizar que los trabajadores y sus representantes dispongan de tiempo y recursos necesarios para participar en diferentes procesos relacionados con la protección de la SST; y de la creación de Comités de SST, así como el reconocimiento de representantes de acuerdo con la legislación y práctica empresarial<sup>226</sup>

En consecuencia, un derecho a la seguridad y salud en el trabajo, en sentido amplio, el derecho de los trabajadores a participar en la creación de aquellas normas relacionadas “*in the shop floor*”. Se reitera. No se trata de una salvaguarda en concreto, que, en todo caso, corresponde a las partes acordar, en forma similar de aquellas relacionadas con las condiciones de trabajo a través del derecho de negociación colectiva. El concepto de sistema de gestión reconoce este atributo, así como el carácter central de los sujetos de la relación laboral como una forma de adaptar los sistemas empresariales a aquellos entornos cambiantes, como un incentivo al cumplimiento de las normas, y como una forma de sustraer al agente estatal del entorno empresarial, *inter alia*

---

<sup>225</sup> *Supra*, cap. 4

<sup>226</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los Sistemas de Gestión...op. cit*, num. 3.2., p. 8

## BIBLIOGRAFÍA

ABBOT, K.W., & SNIDAL, D., “International standards and international governance”, *Journal of European Public Policy*, 8 (3), 2001, pp. 345-370

ABRAMS, H.K., “A Short History of Occupational Health”, *Journal of Public Health Policy*, Vol. 22, No. 1, 2001, pp 34-80

ALLI, B.O., *Fundamental principles of occupational health and safety* (2<sup>a</sup> ed). Geneva, 2008.

ALCOCK, A., *History of the International Labour Organization*, London, 1971.

ALSTON, P., “Core Labour Standards and the transformation of the International Labour Rights Regime”, *The European Journal of International Law*, 15 (3), 2004, pp. 457-521.

ALSTON P., “Facing Up to the Complexities of the ILO’s Core Labour Standards Agenda”, *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, pp. 467–480

ALSTON, P., & HEENAN J., “Shrinking the International Labor Code: An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work?”, *New York University Journal of International Law and Politics*, 36 (2 & 3), 2004, pp. 221-264.

ANKER, R., CHERNISHEV I., EGGER, P., MEHRAN F., y RITTER, J., “La medición de Trabajo decente con indicadores estadísticos”, *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp 161-195.

ARAGONENES, A. “Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y Argentina”, en POLOTTO, M.R., KEISER, T., & DUVE, T., (Eds) *Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX.*, 2015, pp. 119-151.

ARTHURS, H.W., “Labour law without the state” *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 46 (1), 1996, pp. 1-45

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Estatutos. Ginebra, 2016 (<https://ww1.issa.int/es/constitution>).

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO & KOREA OCCUPATIONAL SAFETY & HEALTH AGENCY. Declaración de Seúl sobre seguridad y salud en el trabajo. ( [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/--safework/documents/meetingdocument/wcms\\_151812.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--safework/documents/meetingdocument/wcms_151812.pdf) )

AUST, A., “The theory and practice of informal international instruments”, *The International and Comparative Law Quarterly*. 35 (4), 1986, pp 787-812.

BACCARO, L. & MELE V., Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance. *ILR Review*, 65 (2), 2012, pp. 195-224.

BANGASSER, P., *The ILO and the informal sector: an institutional history*. Geneve, 2000 ([https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_142295/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_142295/lang--en/index.htm)).

BARTHE, R., "Occupational Health in France-Principles and Organisation ", *Occupational Safety and Health*, Vol. IV, No. 3, 1954, pp. 123-136

BARTLEY, T. “Certification as a mode of social regulation”, en LEVI-FAUR, D (Ed). *Handbook on the politics of regulation*, Massachusetts, 2011, pp. 441-452.

BARTLEY, T., “Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards”, *Theoretical Inquiries in Law*, 12, (2), 2011, pp. 517-542.

BEAUDONNET, X., “La utilización del Derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha”. *Derecho Laboral*, Tomo III (238), 2010, pp. 245-269.

BEGUIN, B., “ILO and the tripartite system”. *International conciliation*, 523, 1959, pp. 405-448.

BELLACE, J., “The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work”, *The international Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 17 (3), 2001, pp. 269-289.

BELLACE, J., “Achieving Social Justice: The Nexus between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work”, *Employment Rights and Employment Policy*, 5 (15), 2011, pp. 5-28.

BENNET, D., “Health and safety management systems: Liability or asset”, *Journal of Public Health Policy*, 23 (2), 2002, pp 153-171

BERCUSSON, B. & ESTLUND, C., “Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions”, en BERCUSON, B. & ESTLUND, C. (Eds.), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, Oregon, 2008, pp 1-19.

BESCOND, D., CHÂTAIGNER, A., & MEHRAN, F. “Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación Internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp. 197-231.

BETTEN, L., *International Labour Law. Selected Issues*. Boston, 1993

BLACKETT, A., “Global Governance, Legal Pluralism and the Decentered State: A Labor Law Critique of Codes of Corporate Conduct”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8 (2), 2001, pp. 401-447.

BONET PÉREZ, J., *Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo. La Declaración de la OIT de 1998*, Bilbao, 1999.

BONET PÉREZ, J., El sistema de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Interpretación de los Convenios de la OIT: Aproximación Jurídica a una crisis institucional, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 26, 2013 (<http://www.reei.org/index.php/revista/num26/articulos/sistemacontrol-organizacion-internacional-trabajo-oit-interpretacion-convenios-oit-aproximacion-juridica-una-crisis-institucional>)

BONET PÉREZ, J., “Las relaciones laborales como objeto de regulación jurídica internacional: Origen y evolución”, en BONET, J. & OLESTI, A. (Dir.), *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, Barcelona, 2010, pp. 27-40.

BONET PÉREZ, J., “Las recomendaciones y otros actos normativos de la OIT”, en BONET, J. & OLESTI, A. (Dir.), *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, Barcelona, 2010, pp. 181 a 195.

BONNET, F., FIGUEIREDO, J.B., & STANDING, G., “Una familia de índices de trabajo decente”, *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp. 233-261.

BRONSTEIN, A., *International and comparative Labour law. Current challenges*. Geneve, 2009.

BROWN, D.K., “International Trade and Core Labor standards. A survey of the recent literature”. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional papers*, n° 43, OECD, Paris, 2000.

BROWNE, R.C., “Safety and Health at Work: The Robens Report”, *Brit. J. industr. Med.*, 30, 1973, pp 87-94.

BULYGIN, E., “Time and Validity”, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, 1991, pp. 195-215.

BULYGIN, E., “Algunas consideraciones sobre los sistemas jurídicos”, *Doxa* 9, 1991, pp. 257-279.

BURCHELL, B., SEHNBRUCH K., PIASNA A., & NURJK, A. “The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies and ongoing debates”, *Cambridge Journal of Economics*, 38, 2014, pp. 459-477.

BUSCH L., *Standards: Recipes for reality*. Massachusetts, 2011

BUTHE, T., "Engineering Uncontestedness? The Origins and Institutional Development of the International Electrotechnical Commission (IEC). *Business and Politics*, 12 (3), 2010, pp. 1-62. (DOI: 10.2202/1469-3569.1338).



CARACCILO, R., *El sistema jurídico: problemas actuales*. Madrid, 1988.

CAREY, C., *E055 Governmental Use of Voluntary Standards Case Study 10: Tuscany Region (Italy) and the SA8000 Standard for Social Accountability*. London, 2008

CAREY, C. & GUTTENSTEIN, E. *Governmental Use of Voluntary Standards: Innovation in Sustainability Governance*. London, 2008

CARRÈRE, C., OLARREAGA, M., & RAESS, D., “Labour clauses in trade agreements: worker protection or protectionism?”, 2017, pp. 1-35 ([https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/gtdw\\_e/wkshop17\\_e/rass\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop17_e/rass_e.pdf))

CAYET, T., ROSENAL, P.A., THEBAUT-SORGER, M. “*Histoire du service d’hygiene industrielle du BIT. Projet du centenaire de l’OIT*”, 2008 (<https://core.ac.uk/display/35300053>)

ČERNIC, J.L. “Corporate Responsibility for Human Rights : Analyzing the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social”. *Miskolc Journal of International Law*, 6 (1), 2009, p 24-34.

CHINKIN C., “Normative Development in the International Legal System” in D. SHELTON (Ed) *Commitment and Compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford, 2000.

CLARK, G.K. “Hunger and politics in 1842”. *The Journal of Modern History*, 25 (4), 1953, pp. 355-374 (DOI: 10.1086/237636)

COLE, A. L., “Labor Standards and the Generalized System of Preferences: The European Labor Incentives”. *Michigan Journal International Law*. 25 (1), 2003, pp 179-209

COLLINS, H., “Theories of rights as justifications for labour law”, en DAVIDOV, G. y LANGILLE, B.” *The idea of Labour Law*. Oxford, 2011, pp 1371 – 155.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Bruselas, 2001

([https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf))

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra, 2004

(<https://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>)

COMMITTEE ON SAFETY AND HEALTH AT WORK, *Safety and Health at work. Report of the Committee 1970-72* (Chairman Lord Roberts). London, 1972

COMPA, L., *NAFTA's Labour Side Agreement and International Labour solidarity*, 2001

(<https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1176&context=articles>).

COMPA L. & VOGT S. J., "Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review". *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 22, 2001, pp. 199-238.

CONNERY, S., "Testing Times for the ILO: Institutional reform for the New International Political Economy", *Comparative Labour Law & Policy Journal*. 20, 1999, pp 365-400.

CONROY, M., *Can advocacy-led certification systems transform global corporate practices? Evidence and some theory*. Amherst Working Paper Series 21, 2001, pp 1-26.

([https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=peri\\_workingpapers](https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=peri_workingpapers) ).

CRANSTON, M., *What are human rights?* New York, 1962

CREIGHTON, B., "Is there a role for International Labour Standards?", en BARNARD, C, DEAKIN, S. & MORRIS, G. (Eds.), *The Future of Labour Law*, Oxford, 2004, pp. 253-275.

D'ASPREMONT, J., Softness in International Law: A self-serving quest for new legal materials”, *The European Journal of International Law*, 19 (5), 2008, pp 1075–1093.

DAUGEREILH, I., “Responsabilidad social de las empresas transnacionales: Análisis crítico y prospectiva jurídica”. *Cuadernos de relaciones laborales*, 27 (1), 2009, pp 77-106. (<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0909120077A/32243>)

DAVIDOV, G., “Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions”, *The International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations*, 26 (1), 2010, pp 61-81

DEL TORO HUERTA, M.I., “El Fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, VI, 2006, pp. 513-549.

DILLER, J. M., “Private Standardization in Public International Lawmaking”, *Michigan Journal of International Law*, 33 (3), 2012, pp. 481-536

DUPLESSIS, I., "Le vertige et la soft law : reactions doctrinales en droit international", *Reue Québécoise de droit international*. (Hors-série). 2007, pp. 245-268

DUPLESSIS, I., “Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society”, *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*. Research series, 116, Geneve, 2008

DUPUY, P.M., “Soft Law and the International Law of the Environment”, *Michigan Journal of International Law*, 12 (2), pp. 420-435

ENGERMAN, S., ‘The History and Political Economy of International Labour Standards’ (Paper presentado en el seminario sobre normas internacionales del trabajo), Estocolmo, 2001

ESPUNY TOMAS, M. DE J., “Los accidentes de trabajo perspectiva histórica”, *Iuslabor* 3, 2005 (<https://www.upf.edu/web/iuslabor/3/2005>)

FENWICK, C. & NOVITZ, T., “Conclusion: Regulating to Protect Workers’ Human Rights”, en FENWICK, C. & NOVITZ, T. (Eds), *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, 2010, pp. 585-616

FERNÁNDEZ PONS, X., “El Régimen jurídico internacional del trabajo y el ordenamiento jurídico español”, en BONNET, J. & OLESTI, A. (Dir.), *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Barcelona, 2010, pp. 103-118

FINGER, M. & TAMIOTTI, L., “New Global Regulatory Mechanisms and the Environment: The Emerging Linkage between the WTO and the ISO”. *IDS Bulletin*, 30, 1999, pp. 8-15. (DOI:10.1111/j.1759-5436.1999.mp30003002.x.)

FRANCKE, E., “International Labour Treaties”, *The Economic Journal*, 19 (74), 1909, pp 212-223 (<http://www.jstor.org/stable/2221428>)

FRANCO HIJUELOS, C., “Normas laborales en el comercio internacional: el ACLAN”, *Foro Internacional*, 41 (2), 2001, pp. 309-323.

FRANK, D., “Where Are the Workers in Consumer-Worker Alliances? Class Dynamics and the History of Consumer-Labor Campaigns”. *Politics & Society*. 31 (3), 2003, pp 363-379. (DOI: 10.1177/0032329203254860).

FRICK, K., *Critical perspectives on OSH Management systems and the future of work*, 2019

FRICK, K & KEMPA V., *Occupational Health & Safety Management Systems – When are they good for your health?* report 119, (2011 ([https://www.etui.org/sites/default/files/ez\\_import/report-119-EN.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/ez_import/report-119-EN.pdf))

FRICK, K., & WREN, J. “Reviewing Occupational health and Safety Management – Multiple roots, diverse perspectives and ambiguous

outcomes”, en FRICK, K. JENSEN, P.L. QUINLAN, M. & WILTHAGEN, T. (Eds) *Systematic Occupational Health and Safety Management. Perspectives on an International Development*. Oxford, 2000 pp. 17-43

FUNG, A, GRAHAM M, AND WEIL D. (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, New York: Cambridge University Press.

FYSON, R., “The crisis of 1842: Chartism, the Colliers’ Strike and the Outbreak in the Potteries”, en EPSTEIN, J & THOMPSON, D (Eds.) *The Chartist Experience. Studies in Working-Class Radicalism and Culture, 1830-1860*. London, 1982, pp. 194-221

GALLUP & INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. “Towards a better future for women and work: Voices of women and men. ([https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_546256/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_546256/lang--en/index.htm))

GARCÍA GONZÁLEZ, G., *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Barcelona, 2008.

GARCIA-MUÑOZ, M.A ; TER HAAR, B ; & KUN, A ; “Soft on the Inside, Hard on the Outside : An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law”, *The International Journal of Comparative Labor Law & Industrial Relations*, 27 (4), 2011, pp 337-363

GHAI, D. “Trabajo decente. Conceptos e indicadores”. *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 2003, pp 125-159

GHÉBALI, V. Y. The international Labour Organisation: a case study on the evolution of U.N. Specialized Agencies, en AGO, R. and N. VALTICOS (Eds.) *International Organization and the evolution of World Society* (Vol. 3). The Netherlands, 1989

GIL Y GIL, J.L., “Justicia y acción normativa de la OIT”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 3 (4), 2015, pp. 2-50

GIUMELLI, F. & VAN ROOZENDAAL, G., “Trade agreements and labour standards clauses: Explaining labour standards developments through a qualitative comparative analysis of US free trade agreements”, *Global Social Policy*, 17(1), 2017, pp. 38–61

GRAVEL E., “Is the appropriation of international labour standards by new actors replacing or complementing the ILO’s traditional related work”. *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*. Geneva, 2008, pp. 79-103.

GRAVEL, E., " Les mécanismes de contrôle de l’OIT : bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir", en : POLITAKIS, G. (Coord). *Les norms internationaux du travail : un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Geneva, 2004, pp 3-11

HATTO, P., *Standards and Standardization. Handbook*. Brussels, 2010.

HATTO, P. *Standards and Standardization. A practical guide for researchers*. Luxembourg, 2013

HEPPLE, B., *Labour Law and Global Trade*. Oxford, 2005

HEPPLE B., “Does law matter? The future of binding norms.”, en POLITAKIS, G. (Ed), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*. Geneve, 2007, pp. 221-232, ([https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_087817/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_087817/lang--en/index.htm) ).

HEREDERO, M.I., “La Organización Mundial del Comercio: Antecedentes, situación y perspectivas”. *Revista de Economía Mundial*, Huelva: Universidad de Huelva. <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/386?show=full>

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, A., “El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN): negociación contenido y perspectiva”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 46, 1995, pp. 28-49.

HILGERT, J., "The future of workplace health and safety as a fundamental right", *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 34 (3), 2013, pp. 715-738

HORSEY, R., *Ending Forced Labour in Myanmar. Engaging a pariah regime*. New York, 2011.

HOWELLS, R. W. L. "The Robens Report" *Industrial Law Journal* 1, no. 4, 1972, pp. 185-196.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Comparative analysis of the International Covenants on Human Rights and International Labour Conventions and Recommendations", Official Bulletin, Vol. LII, no. 2, Geneva, 1969, pp 181-216.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *World employment social outlook. Trends 2015*. Geneve, 2015  
([https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/WCMS\\_337069/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015/WCMS_337069/lang--es/index.htm))

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, Nobel Lecture, December 11, 1969  
(<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/labour/lecture/>)

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. "Towards widespread ratification and effective implementation of the Governance Conventions. Plan of Action 2010-2016." Geneva, 2011 ([https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_156431/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_156431/lang--en/index.htm))

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Decent work indicators. Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators. ILO manual (2<sup>nd</sup> version)*., Geneve, 2013

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. GOVERNING BODY. "ILO collaboration with other intergovernmental and international organizations in promoting the principles of the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy" (Document GB.322/POL/8), Geneve, 2014

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Equal Pay International Coalition (EPIC)*. (<https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang--en/index.htm>)

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. 29th Session, Constitutional Questions. Part I, Reports of the Conference Delegation on Constitutional Questions (Report II (1)), Montreal, 1946.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. Report of the Director-General. Activities of the ILO, 1994-1995. Geneva, 1996.

INTERNATIONAL OCCUPATIONAL HYGIENE ASSOCIATION. "Occupational Health and Safety Management Systems. Reviews and analysis of international, national, regional systems and proposals for a new international document", Geneva, 1998 ( <http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/ILO-IOHA-report.pdf> )

ISO. *Friendship among equals. Recollections from ISO's first fifty years*. Geneva, 1997

ISO. Metrology, standardization and conformity assessment. 2006 (<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100031.pdf>)

ISO. "Principles for Developing ISO and IEC Standards related to or supporting policy initiatives", 2007 ([https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/principles\\_for\\_developing\\_iso\\_and\\_iec\\_standards\\_related\\_to\\_or\\_supporting\\_public\\_policy\\_initiatives.pdf](https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/principles_for_developing_iso_and_iec_standards_related_to_or_supporting_public_policy_initiatives.pdf))

ISO. *Membership manual*. Geneva, 2015

ISO. *ISO Statutes* (19nd Edition). Geneva, 2018, (<https://www.iso.org/publication/PUB100322.html>).

ISO. Standards (<https://www.iso.org/standards.html>)



ISO/IEC. Directives, Part 1. Consolidated ISO Supplement Procedures specific to ISO. (10a ed.). Geneve, 2019

JAIN, A., LEKA, S., & ZWETSLOOT G.I.J.M. *Managing health, safety and well-being. Ethics, responsibility and sustainability*. The Netherlands, 2018.

JEHRING, J., “Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach”, *Industrial and Labor Relations Review*. 1951 p. 609

KELLERSON, H. “The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights: A challenge for the future.” *International Labour Review*, 137 (2), 1998, pp. 223-228

KLABBERS, J., *An introduction to International Institutional Law*. Cambridge, 2002

KOLBEN, K., “Labor Rights as Human Rights?“, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, 2010, pp. 449-484 (Disponible en <https://ssrn.com/abstract=1467127> )

KOLBEN, K., “Transnational labor regulation and the limits of governance”, *Theoretical Inquiries in Law*, 12, 2011, pp 403-437.

KONKOLEWSKY, H. “La Asociación Internacional de la Seguridad Social y la Seguridad y Salud en el trabajo”, *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, 209 (4), 2007.

KRČ, J, CIHELKOVÁ, E., & BIČ, J. WTO and the social clause, or else: “the multilateral approaches to the international labor standards” *Acta Oeconomica pragensia*, 16 (2), 2008, pp. 48-56. (DOI: 10.18267/j.aop.56).

LA HOVARY, C., Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike, en *Industrial Law Journal*, Vol. 42 (4), 2013, (<https://ssrn.com/abstract=2718404>)

LA HOVARY, C. ‘The ILO’s Supervisory Bodies’ ‘Soft Law Jurisprudence’, en BLACKETT, A. & TREBILCOCK, A. (eds.) *Research Handbook on Transnational Labour Law*, 2015

LANARI, M.E., Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición. En Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*, Buenos Aires, 2005, pp. 107-132, [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe\\_03\\_completo.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_03_completo.pdf)

LANDY, E., Shaping a dynamic ILO system of regular supervision: The Valticos years, en POLITAKIS, G. (Coord.) *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, pp. 11-21.

LANGILLE, B. “Core Labour Rights – The True Story (Reply to Alston)”. *The European Journal of International Law*, 16 (3), pp. 409-437

LANGILLE, B., “What is international Labour Law for?” *Law & Ethics of Human Rights*, 3 (1) (3), 2009, pp. 47-82.

LANGILLE, B. “Labour law’s Theory of Justice”, en DAVIDOV, G. & LANGILLE, B. (Eds), *The idea of Labour Law*, Oxford, 2011, pp 101-119.

LANGILLE, B. The curious incident of the ILO, Myanmar and forced Labour, en BLACKETT, A & TREBILCOCK, A (Eds) *Research Handbook on transnational labour law*. Cheltenham, 2015, pp 509-523.

LAUREN P.G., *The evolution of international human rights: visions seen*. Philadelphia, 2011

LEE, S. MCCANN D., MESSENGER, J. *Working time around the world. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*. New York-Geneve, 2007

LEACH, J.D. “The international Social Security Association after 60 years”. *Social Policy & Administration*. Volume 21 (3), 1987, pp 236-243

LEARY, V., *International Labour Conventions and national Law. The effectiveness of the Automatic Incorporation of Treaties in National Legal Systems*. The Hague, 1982.

LEARY, V. “The WTO and the social clause: Post-Singapore.” *European Journal of International Law*, 8 (1), 1997, pp.118–122.

LEE, S., MC CANN, D. & MESSENGER, J.C., *Working time around the world. Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*. Geneve, 2007.

LIZARAZO, C., FAJARDO, J.M., BERRIO, S., AND QUINTANA, L. “Breve historia de la salud ocupacional en Colombia.”, *Archivos de prevención de riesgos laborales*, 14 (1), 2011, pp. 38-42.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, J., “Convenio sobre el trabajo forzoso”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y Derecho del Empleo*, volumen 7, número especial de conmemoración del centenario de la OIT, 2019, pp 183-196

MACHIDA, S. & BAICHO, P., *Guidelines on Occupational Safety and health Management Systems (ILO-OSH 2001)*, en African Newsletter on Occupational health and Safety, 11 (3), 2001, pp 68-70.

MARX, A. Global governance and the certification revolution: types, trends and challenges, en L-FAUR, D. (Ed) *Handbook on the politics of regulation*, 2011, pp. 590-603, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

MANTOVALOU, V. Are labour rights human rights? *European Labour Law Journal*, Volume 3 (2), 2012, pp 151-172

MAUPAIN, F., “International Labour Organization Recommendations and Similar Instruments”, en SHELTON, D. (Ed) *Commitment and Compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford, 2000, pp. 372-393.

MAUPAIN, F., “Is the ILO Effective in upholding worker’s rights? Reflections on the Myanmar Experience”, en ALSTON, P. (Ed) *Labour Rights as Human Rights*, Oxford, 2005, pp. 85-142

MAUPAIN, F., “Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights”, *The European Journal of International Law*, 16 (3), 2005, pp 439-465.

MAUPAIN, F., New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. *European Journal of International Law*, 20 (3), 2009, p. 820-852.

MAUPAIN, F., The ILO Regular Supervisory system: A model in crisis? *International Organizations Law Review*, 10, 2013, pp 117-165 (DOI 10.1163/15723747).

MCMAHON J.F., The legislative techniques of the International Labour Organization. *British Yearbook of International Law*, 41, 1965-1966, pp. 1-102.

MÉDA, D. *El Trabajo: un valor en peligro de extinción*. (Trad. Francisco Ochoa de Michelena). Barcelona, 1998.

MOLINA NAVARRETE, C. “El poder empresarial de control digital: ¿“nueva doctrina” del TEDH o mayor rigor aplicativo de la precedente? A propósito de la STEDH de 5 de septiembre de 2017, caso Barbulescu c. Rumania”, *IUSLabor*, Barcelona, 2017, pp 287-297

MOLANO VELANDIA, J.H., & ARÉVALO PINILLA, N. “De la salud ocupacional a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo: más que semántica, una transformación del sistema general de riesgos laborales”, *INNOVAR*, vol. 23, núm. 48, enero-marzo, 2013, pp.21-31

MONEREO, J.L., La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional. *Revista jurídica de los derechos sociales*, 8 (1), 2018, pp 1-44. Disponible en: ([https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/2896](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2896))

MONTAVALOU, V., Are Labour Rights Human Rights? *European Labour Law Journal*, 3 (2), 2012, pp 151-172

MORESO, J.J & NAVARRO, P. Applicability and Effectiveness of Legal Norms. *Law and Philosophy*, 16, 2005, pp 201-219.

MORESSO, J.J. Y NAVARRO, P., “The reception of norms, and open legal systems”, en PAULSON, S. y LITSCHESKY, B. (eds.), *Normativity and Norms: Critical perspectives on Kelsenian Themes*, Oxford, 1999.

MORESSO, J.J. Y NAVARRO, P., “Applicability and effectiveness of legal Norms”, *Law and Philosophy*, 16, 2005, pp. 201-219.

MURPHY, C.N., & YATES J. *The International Organization for Standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*. New York, 2009.

MURRAY, J., Corporate Codes of Conduct and Labor Standards, en CORNELL UNIVERSITY ILR SCHOOL (ACTRAV working paper), 1998 (<https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=codes> )

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. COMITÉ DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. “Observación general número 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, Documento E/C.12/2000/4, Ginebra, 2000.

NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. COMITÉ DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. “Observación general numero 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, Documento E/C.12/GC/23.2016, Ginebra, 2016.

NACIONES UNIDAS. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Nueva York y Ginebra, 2006. (<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> )

NIELSEN, K. T. “Organization theories implicit in various approaches to OHS management”, en FRICK, K., JENSEN, P.L., QUINLAN, M., & WILTHAGEN, T. (Eds) *Systematic Occupational Health and Safety management. Perspectives on an International Development*. Oxford, 2000, pp 99-124

OECD/ISO. *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the International Organization for Standardization*. (ISO), 2016 ([https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO\\_Full-Report.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO_Full-Report.pdf))

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Boletín Oficial. Suplemento Especial Vol. LXVI. Serie B. Ginebra, 1983 (<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09648/09648%281983-66-series-B-supl-especial%29.pdf>)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo* (2ª reimpresión), Ginebra, 2003

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Ginebra, 2004

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Manual de Redacción de los instrumentos de la OIT*, Ginebra, 2006 (<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/>)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*. Ginebra, 2011

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Manual sobre procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo*. Ginebra, 2012

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Compendio Normativo Aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra, 2016

OPPENHEIM, L. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Barcelona, 1961

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES. *Trabajo decente. Cómo llevarlo a la práctica: El punto de vista de los empleadores*, 2002 (<http://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=108616&token=0d92a532839a32346065f26b2f339e6adefe9f07&L=2>)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES. Estatutos (Versión modificada y aprobada por el Consejo General del 9 de junio de 2019). (<https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=145583&token=5437548f70020e0fd89284a06bfa8d5f6c5c17bc>)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad e higiene en los trabajos portuarios* (2ª ed.), Ginebra, 1979. ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/--safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_218472.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--safework/documents/normativeinstrument/wcms_218472.pdf))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso”, Ginebra, 1996 ([http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2508280,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2508280,es:NO))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores*. Ginebra, 1998.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Manual de Educación Obrera* (4ª ed.), Ginebra, 1998.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Reunión de expertos sobre las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo” (Documento MEOSH/2001/1), Ginebra, 2001.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directivas relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo ILO-OSH 2001*. Ginebra, 2002.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Manual de redacción de los instrumentos de la OIT*, Ginebra, 2006 ([https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS\\_450484/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_450484/lang--es/index.htm) )

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Repertorio de Recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas de carbón subterráneas*, Ginebra, 2006 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/-safework/documents/normativeinstrument/wcms\\_551071.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/-safework/documents/normativeinstrument/wcms_551071.pdf) )

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Medición del Trabajo decente. Documento de debate para le Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente”. (Documento TMEMDW/2008). Ginebra, 2008

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Sistema de Gestión de la SST: Una herramienta para la mejora continua*. Turín, 2011

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Modulo 2. Introducción Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Santiago, 2013

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Departamento de Estadística. Informe I. Informe General. 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo [Documento ICLS/19/2013/1, Informe I-(STATI-130604-1)], Ginebra, 2013

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro*. Ginebra, 2013,



[https://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2013/WCMS\\_222658/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2013/WCMS_222658/lang--es/index.htm))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *¿Por qué deberían involucrarse los sindicatos?* Ginebra, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/meetingdocument/wcm\\_041901.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/meetingdocument/wcm_041901.pdf). (última visita: 28 de junio de 2017)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en las minas a cielo abierto* (2ª Edición). Ginebra, 2018 ([https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_617125/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_617125/lang--es/index.htm) )

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia*. Ginebra, 2019. ([https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS\\_686762/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS_686762/lang--es/index.htm) )

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Seguridad y salud en la construcción y reparación de buques*, Ginebra, 2019. Disponible en: [https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_618577/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_618577/lang--es/index.htm)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Las reglas del juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo (4ª ed). Ginebra, 2019 ([https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_672554/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_672554/lang--es/index.htm))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO. Trabajar para un futuro más prometedor. Ginebra, 2019. (<https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/informeFtrabajoprometedor> ).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:3088520:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:3088520:NO)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICOS DEL TRABAJO. Informe I. Informe General (Documento ICLS/18/2008/I), Ginebra, 2008

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 8ª reunión, anexo V, Ginebra, 1926.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Preservar los valores promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT. 81ª reunión. Memorial del Director General” parte I. Ginebra, 1994

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado”. Ginebra: 1998. (<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/rep-vii.htm> )

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Trabajo Decente. Memoria del Director General. 87ª reunión”. Ginebra, 1999.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar”, 87ª Reunión, Ginebra, 1999. (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-myan.htm>)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Resolución relativa a las medidas

recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar. Ginebra, 2000

[http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#\\_ftnref1](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#_ftnref1))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Reducir el Déficit de trabajo decente: Un desafío Global. Memoria del Director General”. 89° reunión. Ginebra: 2001.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Superar la pobreza mediante el trabajo”, Memoria del Director General, Ginebra, 2003

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades”. Informe VI, Ginebra, 2003

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO “Superar la pobreza mediante el trabajo”. Memoria del Director General, 91ª reunión. Ginebra, 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Estudio General relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre Seguridad y salud de los trabajadores” Informe III, Parte 1B. Ginebra, 2009.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito”. Memoria del Director General, Informe 1 A (Documento ILC.102.DG1A). Ginebra, 2013, num. 155-4

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Informe de la CEACR. Aplicación de las normas internacionales Del Tribalo", 2014 (I), Ginebra, 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Informe de la CEACR", Informe III (parte 1 A), Ginebra, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030. Memoria del Director General, Informe I (B) (Documento ILC.105/DG/IB). Ginebra, 2016

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Informe IV. Ginebra, 2016 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_468096.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde. Memoria del Director General. Informe I." (Documento ILC.106/DG/I). Ginebra, 2017

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2017 (I)". Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III, parte (1A). Ginebra, 2017 ([https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS\\_543645/1ang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS_543645/1ang--es/index.htm))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo 2006 (núm. 187) y Recomendación núm. 197; Convenio sobre Seguridad y Salud en la construcción, 1988 (núm. 167) y Recomendación núm 175; Convenio sobre Seguridad y Salud en las minas, 1995 (núm. 176) y Recomendación núm. 183; Convenio sobre Seguridad y Salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y Recomendación núm. 192, Informe III (Parte 1B). Ginebra, 2017.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Derogación de cuatro convenios internacionales del trabajo y retiro de otros dos convenios”, Informe VII (2), Ginebra, 2017.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo”. Boletín Oficial, vol. LXX, Serie A, número especial, Ginebra, 1987.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Seguimiento del Informe del Grupo de Trabajo del Consejo de Administración sobre las normas Internacionales del Trabajo (Documento GB. 244/SC/3). Ginebra, 1989.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Posibles mejoras en las actividades relacionadas con las normas de la OIT”, (Documento GB. 279.4). Ginebra, 2000.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. Informe de las actividades normativas de la OIT: informe sobre la labor realizada”. (Documento GB.292/LILS/7). Ginebra, 2005

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa”, (Documento GB.295/MNE/2/1), Ginebra, 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Informe del Director General. Décimo informe complementario: Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (ILO-OSH 2001)”, (Documento GB.295/16/10), Ginebra, 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Informe del Director General. Quinto informe complementario: colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización,

Documento GB.298/15/5, Ginebra, 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, “Informe del Director General. Sexto informe complementario: medición del trabajo decente”, (Documento GB.301/17/6), Ginebra, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Informe del Director General. Séptimo informe complementario: posible colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (ISO) en la esfera de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo”. (Documento GB.301/17/7). Ginebra, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, “Informe de la Comisión de Cooperación Técnica” (Documento GB 301/15), Ginebra, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Novedades relativas a la organización Internacional de Normalización, en el particular ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (SST)”. (Documento GB.301/17/7). Ginebra, 2008

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Mejora de las actividades normativas de la OIT. Política normativa de la OIT: Enfoque para lograr un código internacional del trabajo sólido y eficaz” (Documento GB.309/LILS/4), Ginebra, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, “Mejora de las actividades normativas de la OIT. Política normativa de la OIT: Enfoque para lograr un código internacional del trabajo sólido y eficaz”, (Documento GB.310/LILS/3/1), Ginebra, 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Informe del Director General. Séptimo informe complementario: Recientes novedades relacionadas con la Organización Internacional de Normalización (ISO)”, (Documento

GB.310/17/7), Ginebra, 2011

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas. Seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo” (Documento GB.283/LILS/WP/PRS/1/2), Ginebra, 2012.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, Santiago, 2013.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Estrategia para una mayor colaboración de la OIT con el sector privado ” (Documento GB 319/INS/5), Ginebra, 2013.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo”, (Documento GB.320/INS/14/4), Ginebra, 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (IS)), en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo”, (Documento GB.323/INS/11/2), Ginebra, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “La iniciativa relativa a las normas: Mandato del Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas”, (Documento GB.325/LILS/3), Ginebra, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO”, (Documento GB.325/INS/11), Ginebra, 2015.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Actas de la 325ª reunión del Consejo de

Administración de la Oficina Internacional del Trabajo” (Documento GB.325/PV), Ginebra, 2015.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical”, (Documento GB.326/LILS/3/1), Ginebra, 2016.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “La iniciativa relativa a las normas: Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas”, (Documento GB.326/LILS/3/), Ginebra, 2016.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO (Documento GB.328/INS/13). Ginebra, 2016

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema* [ Documento GB.301/LILS/6 (Rev.)]

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “La iniciativa relativa a las normas: Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas” (Documento GB.328/LILS/2/1). Ginebra, 2016.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “Examen de la aplicación de los acuerdos suscritos entre la OIT y la ISO”, (Documento GB.331/INS/10), Ginebra, 2017.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. “La iniciativa relativa a las normas: Informe de la tercera reunión del grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas”, (Documento GB.331/LILS/2), Ginebra, 2017.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONSEJO DE



ADMINISTRACIÓN. “Informe sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la iniciativa relativa a las empresas”, (Documento GB.335/INS/6), Ginebra, 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO. *Manual sobre Procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: 2006 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_087793.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087793.pdf))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Los repertorios de recomendaciones prácticas* <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/normative-instruments/code-of-practice/lang-es/index.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La iniciativa sobre la gobernanza* ([http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS\\_504714/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_504714/lang-es/index.htm))

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La OIT y la Organización Internacional de Normalización*. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS\\_617811/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_617811/lang-es/index.htm)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Los repertorios de recomendaciones prácticas* (<https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/normative-instruments/code-of-practice/lang-es/index.htm>)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Conferencia Ministerial. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (1996). Conferencia Ministerial. Singapur, 18 de diciembre de 1996. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min96\\_s/wtodec\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. Segundo examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Documento G/TBT/9). 13 de noviembre de 2000.

PARLAMENTO EUROPEO, "Informe sobre «Promover un trabajo digno para todos». Comisión de Empleo y asuntos sociales. Documento A6-0068/2007(<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0068+0+DOC+XML+V0//ES>)

PARMEGIANNI, L., & ROBERT, M "Fifty years of international collaboration in occupational safety and health". *International Labour Review*, 99(1), 1969, pp. 85-136

PARRY, C., "The Law of Treaties" en SORENSON, M. (ed)., *Manual of Public International Law*, 1968

POLITAKIS, P.G., & MARKOV K., "Les recommandations internationales du travail : instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif ?", en POLITAKIS, G. (Coord). *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, pp 497-527

RAMOS GOROSTIZA, J.L. "Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español ", *Revista de Historia Industrial*, 55, 2014, pp 11-38.

RAZ, J., *The concept of a legal system. An introduction to the theory of a Legal System*, Oxford,1980.

REDINGER, CH., "Occupational health and Safety Management systems", en FULLER, T. (Ed.) *Global Occupational Safety and Health Management Handbook*, 2019, pp 79-95.

RISSE, M., "Labour Rights as Human Rights", *Law and Ethics of Human Rights*, 3 (1), 2009, pp 1-39

ROBSON, L., CLARKE, J., CULLEN, K.; BIECLY A., SEVERIN, C., BIGELOW, P., IRVIN, E., CULYER, A., MAHOOD, Q., "The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: A systematic review", *Safety science*, 45, 2007, pp 329-353

RODGERS G., LEE E, SWEPTSON L., & VAN DAELE J. (2009) *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social 1919-2009*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

RODGERS, G., LEE, E., SWEPTSON, L. VAN DAELE J. La *Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra: 2009.

RODRÍGUEZ, C.A., *Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo*. Buenos Aires, 2009.

ROHT, N., “Soft Law in a ‘Hybrid’ Organization: The International Organization”. SHELTON, D. (Ed) *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford, 2000.

SAMSON, K. “The “Berufsverba” problem revisited –Views from Geneva and Strasbourg”. En POLITAKIS, G., *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, pp 21-47.

SÁNCHEZ PÉREZ, J. “Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) 1977 (núm. 148)”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones laborales y derecho del empleo*, 7, 2019, pp.1150-1163.

SEN, A., *Development as freedom*, New York, 2000

SCELLE, G., *L’Organisation Internationale du Travail et le BIT*, Paris, 1930.

SENGENBERGER, W., "International Labour standards in the globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress, en CRAIG, J.D.R., & LYNK, M. (Eds.), *Globalization and the future of labour law*, Cambridge, 2006, pp. 331-352

SERVAIS, J.M., “Flexibility and rigidity in international labour standards” *International labour law review*, 125 (2), 1986, pp.193-207

SERVAIS, J. M., Algunas reflexiones más sobre una cuestión espinosa: la responsabilidad social de las empresas. *Derecho PUCP*, 0 (64), 2010, pp. 99-120 (<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2950>)

SERVAIS, J. M. *International Labour Law* (4<sup>o</sup> Edition). The Netherlands, 2014

SIMPSON, W. “The ILO and tripartism: some reflections”. *Monthly Labor Review*, 117 (9), Special issue, 1994, pp. 40-45

SIMPSON, W., “Standard-setting and supervision: A system in difficulty”, en POLITAKIS, G. (Coord). *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*. Geneva, 2004, pp 47-75

SIMPSON, R.C. “Safety and Health at Work: Report of the Robens Committee 1970-72”, *The Modern Law Review*, Vol. 36, No. 2 (Mar., 1973), pp. 192-198

SIRRS, C., “Accidents and Apathy: The Construction of the ‘Robens Philosophy’ of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961–1974”, *Social history of medicine*, vol 29 (1), 2015, pp 66-88.

SIRRS, C., “Risk, responsibility and Robens: The transformation of the british system of occupational health and safety regulation, 1961-1974”, en: CROOK, T. & ESBESTER, M. (Eds) *Governing risks in modern Britain. Danger, safety and accidents c. 1800-2000*. Oxford, 2016, pp 249-276

SOTO, F. A., “Estrategia Europea de la Responsabilidad Social de las Empresas”, *Revista del Ministerio De Trabajo y Asuntos Sociales*, 62, 2006, pp. 79-108.

SUND, B., “The safety movement and the swedish movement”, *Scandinavian Journal of History*. 19:1, 1994, pp. 41-62, (DOI: 10.1080/03468759408579269)

SUPIOT, A., “Du nouveau au self-service normatif: la responsabilité sociale des entreprises” en *Etudes offertes à Jean Pélissier. Analyse juridique et valeurs en droit social*, Paris, 2004, pp. 541-558.

TAPIOLA K., *La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Una poderosa herramienta de la OIT*. Ginebra, 2018

TAYLOR, F. W., *The Principles of Scientific Management*, New York, 1914.

THE MAX PLANCK INSTITUTE. *The Max Planck Encyclopedia of International Law*. (<https://opil.ouplaw.com/home/mpil>)

TOWNSEND, M., “The ILO Declaration on Social Justice for a fair globalization and international labour regulation after the Financial Crisis”, *Public Policy and Governance Review*, 1 (2), 2010, pp 87-98.

TSOGAS G., Labour standards in the Generalized System of Preferences of the European Union and the United States. *European Journal of Industrial Relations*, 6 (3), 2000, pp 349-370.

UNE. La Asociación Española de Normalización. (<https://www.une.org/la-asociacion/historia>)

UNEP/ILO/IOE/ITUC. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low carbón world*. Washington, 2008 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_158727.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf))

UNITED NATIONS – OHCHR, *Human rights and poverty reduction. A conceptual framework*. 2004 ([https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReduction\\_n.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReduction_n.pdf))

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL FORUM FOR SOCIAL DEVELOPMENT. *Social Justice in an open world. The role of the United Nations*. New York, 2006. (<https://www.un.org/development/desa/socialperspectiveondevelopment/2015/08/20/social-justice-in-an-open-world-the-role-of-the-united-nations/>)

UVIN, P., “From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How 'Human Rights' Entered Development”. *Development in Practice*, 17(4/5), 2007, pp 597-606.

VALDÉS ALONSO, A., *Responsabilidad Social Empresarial y Relaciones Laborales*. Valencia, 2013

VALDEZ DAR RÉ, F., Descentralización productiva y desorganización del Derecho del trabajo. En *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 2 (14), 2001 (<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/11197>).

VALTICOS, N., *Fifty Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organisation*. Madrid, 1969

VALTICOS, N., *Derecho Internacional del Trabajo* (Trad. José Triviño). Madrid, 1970.

VALTICOS, N., Comparative Law and the International Labour Organization. *Comparative Labor Law*, 1977, pp. 273 -288.

VALTICOS, N., *International Labour Law*. Springer-Science Business Media, BV. The Netherlands, 1979

VALTICOS, N., "Les commissions d'enquête de l'organisation internationale du travail". *Revue Générale de Droit International Public*, 1987, pp 847-879.

VALTICOS, N., "International Labour Standards and Human Rights : Approaching the Year 2000," *International Labour Review*, 137, no. 2, 1998, pp 135-148.

VAN DER LINDEN, M., *Historia Transnacional del trabajo* (Trad. por Muñoz Luna y Marina Sánchez Martínez). Valencia, 2003.

VENART, J.E.S. "Flixborough: "The explosion and its aftermath", *Process safety and environmental protection*, 82 (B2), 2004, pp 105-127.

VILAJOSANA, J.M. "Dinámica de sistemas y persistencia de normas jurídicas", *Doxa* 21 (I), 1998, pp. 49-64

VON POTOBOSKY, G., & BARTOLOMEI DE LA CRUZ, H., *La Organización Internacional del Trabajo. El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos fundamentales*. Buenos Aires, 1990.

V.W STONE, K., *From Widgets to Digits. Employment regulation for the changing workplace*. New York, 2004.

VUKAS, B., “Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the Constitution of the International Labour Organization”, en POLITAKIS, G. *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*. Geneva : 2004.

WAGNER, N.D., *Internationaler Schutz sozialer Rechte, Die Kontrollätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO*, Estudio núm. 23, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2002

WARD, H., The ISO 26000 International Guidance Standard on Social Responsibility: Implications for Public Policy and Transnational Democracy, *Theoretical Inquiries in Law*. Volume 12, Number 2, 2011, pp 665-718.

WEINDLING, P., “Social Medicine at the league of nations health organization and the International Labour Office Compared”, en

WEINDLING, P. (Ed). *International Health Organisations and movements*. New York, 1995, pp 134-153.

WEISBAND, E., “Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, shame and learning in the ILO Labor Standards Monitoring Regime”, *International Studies Quarterly*, 44, 2000, pp 643-666

WISSKIRCHEN, A. & HESS, CH. *Actividades normativas y conexas de la Organización Internacional del Trabajo. Manual para empleadores*. Ginebra, 2002.

WISSKIRCHEN, A., “El sistema normativo de la OIT. Cuestiones jurídicas y experiencias”. *Revista Internacional del trabajo*, vol. 124, num. 3. Ginebra, 2005.

