

LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA
Y DE ASOCIACIÓN DE LAS VOLUNTADES
TIENE SUS RAÍCES EN LOS VALORES HUMANISTAS
Y PLURALISTAS DE ESTE CONTINENTE

Víctor E. Tokman
Subdirector General de la OIT
Director Regional para las Américas

213

XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo
(Viña del Mar, 20-21 de octubre de 1998)

«Se nos ha solicitado informar a esta XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo sobre la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio recién pasado. Es para nosotros un honor y una oportunidad poder responder a esta solicitud.

La OIT, a solicitud de sus Estados Miembros, emprendió una serie de iniciativas desde 1994 tendientes a asegurar que, a nivel mundial, la apertura de los mercados avance paralelamente con la mejora en las condiciones de vida de los trabajadores.

Numerosas vías fueron exploradas durante estos años por las diferentes instancias de la Organización, algunas de ellas abandonadas dada la firme oposición de parte de nuestros mandantes. En particular, se abandonó la idea de

establecer una vinculación entre la protección de los trabajadores y la liberalización del comercio internacional mediante alguna forma de "cláusula social".

Ello no fue obstáculo para que la OIT continuara en la búsqueda de un mecanismo que permitiera el seguimiento periódico de los esfuerzos que realizan los Estados Miembros, para asegurar el respeto universal de ciertos derechos fundamentales que permitan asociar los trabajadores a los beneficios del crecimiento económico resultante de la apertura de los mercados.

El proceso puso en evidencia la capacidad de la Organización de contribuir conceptual y operativamente sobre el tema, así como sirvió para reafirmar la validez de los principios que orientan su acción en el campo normativo y la eficacia del mecanismo tripartito para procesar posiciones divergentes.

En el plano conceptual, se asentaron dos principios básicos. El primero, que la expansión del comercio no puede fundarse sobre la base de la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores. El segundo, que no se pretende la igualación universal de los salarios y las condiciones de trabajo, porque ello significaría afectar las ventajas comparativas de los países en desarrollo.

214

Los principios de adhesión voluntaria y sanción moral que han orientado la acción normativa de la OIT desde su creación se vieron reafirmados, así como el pleno ejercicio de la consulta tripartita de manera casi permanente, que permitió acercar posiciones y robustecer el diálogo como mecanismo democrático de procesar diferencias, permitiendo en definitiva adoptar el 18 de junio de 1998, la Declaración arriba mencionada.

La Declaración recuerda solemnemente que, por la libre afiliación a la OIT, los 174 Estados Miembros aceptan los principios y derechos enunciados en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia. Más aún, se comprometen a trabajar para alcanzar los objetivos de la OIT en la medida de sus medios y de sus especificidades.

Es a estas consideraciones que responden los dos primeros párrafos de la Declaración. Ellos recuerdan a los Estados Miembros de la OIT que, aun si no han ratificado las convenciones relativas a los derechos fundamentales y, por ende, no pueden ser tomados como jurídicamente responsables por su aplicación, ello no disminuye su obligación frente a estos mismos con los compromisos que han adoptado de aplicar los principios, en la medida que los mismos son la expresión de los valores de justicia social a los que se han libremente adherido al incorporarse a la OIT.

¿Cuál es el mínimo de reglas de juego social indispensable para asegurar la vinculación entre el progreso social y el crecimiento económico? La respuesta a esta pregunta se fue desarrollando progresivamente durante el proceso de reflexión, el que debe señalarse, se realizó tanto en la OIT como en las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio.

La noción de derechos fundamentales de los trabajadores fue incorporada por la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, convocada a iniciativa del Gobierno de Chile en Copenhague en marzo de 1995, recogiendo las discusiones que sobre el tema se celebraron en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 1994. Ellos incluyen la prohibición del trabajo forzado y del trabajo infantil, la libertad de asociación y de negociación colectiva, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y la prohibición de la discriminación en el empleo. Puede parecer paradójal que esta noción, que refiere a los derechos consagrados por las convenciones internacionales del trabajo, haya sido desarrollada en ámbitos diferentes a la OIT. Pero fue la acción conjunta de la Oficina Internacional del Trabajo y de sus mandantes activos durante la fase de preparación de la Cumbre la que permitió efectuar la presentación que recibió el aval de los jefes de Estados y Gobiernos.

El Programa de Acción adoptado por la Cumbre Social invita a los Estados a "proteger y promover los derechos fundamentales de los trabajadores... aplicar plenamente las convenciones de la OIT en el caso de los Estados que son parte y tener en cuenta los principios que están enunciados en el caso de los otros Estados, con el objetivo de alcanzar un crecimiento realmente sostenido y un desarrollo verdaderamente durable". Asimismo, los ministros de Comercio reunidos en Singapur en ocasión de la primera conferencia ministerial de la OMC, en diciembre de 1996, renovaron el compromiso de sus países de "observar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas", entendiéndose que "la ventaja comparativa de países, en particular de los países en desarrollo con bajos salarios, no debería de manera alguna cuestionarse".

La preeminencia de los principios y derechos fundamentales resultan del objetivo que ellos buscan y del hecho de que son reconocidos como tales al interior y al exterior de la OIT. Los derechos fundamentales en el trabajo no son fundamentales porque la Declaración lo dice, sino que la Declaración lo dice porque ellos lo son. Debe también verse en qué medida estos principios y derechos son, por sus objetivos, fundamentales en la medida que su implementación condiciona fuertemente el ejercicio de otros derechos. Ellos otorgan a los trabajadores "la posibilidad de reivindicar libremente y con posibilidades iguales su justa participación en la riqueza que ellos contribuyen a crear así como a realizar plenamente su potencial humano".

Ni la Cumbre Social, ni la conferencia ministerial de Singapur, han dado como tales un mandato particular a la OIT para que se comprometa en nuevas formas de promoción de los derechos fundamentales de los trabajadores. Pero también es cierto que la OIT difícilmente podría considerar que sólo se espera de la Organización que continúe sus actividades como si nada hubiera ocurrido. Es por este motivo que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución sobre el seguimiento de la Cumbre Social, "invita a la OIT, quien por su mandato, su estructura tripartita y su propia competencia, a que continúe contribuyendo a la aplicación del Programa de Acción". Le corresponde a la OIT adoptar las medidas que le permitan, en el marco de su mandato y de los medios que dispone, poner en práctica la doble recomendación del Programa de Acción de Copenhague que le incumbe directamente, mediante el cual los Estados que han ratificado los convenios fundamentales deberían aplicarlos plenamente y aquellos que no lo han hecho, deberían respetar los principios involucrados.

Por el contrario, la Declaración no agrega nuevas obligaciones jurídicas a las ya existentes emanadas de la Constitución y la práctica constitucional. No se trata tampoco de someter a los Estados Miembros a las disposiciones específicas de las convenciones que no hayan ratificado. La Declaración no hace más que explicitar el sentido de los compromisos que ellos mismos han suscrito al adherirse a la OIT.

216

La afirmación de que los derechos fundamentales constituyen, en todo caso, la expresión de valores y principios inherentes y esenciales a la calidad de Miembro, aun en ausencia de ratificación de las convenciones correspondientes, presenta el riesgo de permanecer, como muchas otras, sólo letra muerta. Una de las originalidades de la Declaración es que provee a la OIT con los medios para avanzar en sus aspiraciones de universalidad mediante un mecanismo de seguimiento promocional.

El objetivo general del seguimiento es de "incentivar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización para promover los principios y derechos fundamentales consagrados por la Constitución de la OIT, así como en la Declaración de Filadelfia, y reiterados en la presente Declaración". Los mecanismos de control establecidos siguen vigentes.

El seguimiento contempla dos elementos. El primero es un examen anual sobre la situación en los países que no han ratificado el conjunto o ciertos convenios fundamentales que será efectuado por el Consejo de Administración, según las modalidades que deben ser precisadas en la próxima sesión del Consejo a celebrarse en noviembre de 1998.

Acompañando a la reiteración de la obligación inherente a la calidad de Miembro de promover los derechos fundamentales, aun en ausencia de ratificación, y la utilización sistemática de las obligaciones constitucionales existentes (artículo 19), la Declaración y su seguimiento otorgan a la Organización, por primera vez, el mandato y los medios para promover de manera sistemática el conjunto de derechos fundamentales sin que sea necesario obtener un acuerdo previo de los Miembros para hacerlo. Hasta ahora, dicho acuerdo previo es necesario, excepto en relación a la libertad sindical.

El segundo elemento del seguimiento es el informe global. Este informe emana de la idea de que no porque los países hayan ratificado los convenios fundamentales todo irá bien y sus disposiciones serán correctamente aplicadas y, por el contrario, no porque un país no haya ratificado estos convenios sus principios no se respetan. El informe global permitirá presentar a intervalos de cuatro años para cada categoría de derechos (libertad sindical, trabajo forzado, discriminación y trabajo infantil) una visión conjunta de los progresos alcanzados por todos los Miembros de la OIT que hayan o no ratificado las convenciones fundamentales. Para cada uno de estos derechos, el informe global y su examen por las instancias competentes de la Organización constituirá una oportunidad de efectuar un balance de la acción promocional y de cooperación que la OIT tiene la obligación de aportar a sus Miembros, paralelamente a los esfuerzos que ellos mismos tienen la obligación de efectuar por su condición de Miembro.

217

Por ello, es importante subrayar que el seguimiento es promocional. A las obligaciones aceptadas por los Estados Miembros al adherirse voluntariamente a la OIT se corresponde una obligación de la Organización de ayudarlos a promocionar y alcanzar los principios incluidos en la Declaración.

La adhesión de los países representados en esta XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo emana no sólo de los compromisos adquiridos en el seno de la OIT por su doble carácter de Miembros de la Organización y por la adopción de la Declaración en junio recién pasado, sino además porque ella constituye un instrumento adicional para responder al mandato de los líderes de este Continente que, reunidos en el mes de abril de este año en este mismo país, propugnaron en su Declaración "la promoción de las normas fundamentales reconocidas por la OIT".

Este mandato se desarrolla en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, donde se instruye a que los Gobiernos y, en particular, los Ministerios de Trabajo, "asegurarán un mayor grado de observancia y promoción de las

normas fundamentales internacionalmente aceptadas. En este sentido, reconocen a la OIT como el organismo competente para tratar dichas normas, apoyan el trabajo que realiza la OIT con respecto al intercambio de información, al igual que la negociación de una nueva Declaración de Principios de Derechos Fundamentales de los Trabajadores y su seguimiento apropiado".

Adicionalmente, los Estados aquí representados podrían avanzar en una doble dirección: La primera es que cada Estado avance tan rápido como le sea posible en lo que es el objetivo último de la Declaración; esto es, en la ratificación de los convenios fundamentales en los casos que no lo hayan hecho todavía.

Si bien la campaña que está desarrollando la OIT puede ser considerada como exitosa, quedan todavía 58 ratificaciones por efectuar en las Américas, de las cuales 49 son de países latinoamericanos y caribeños, para lograr una cobertura regional universal de los derechos contenidos en los convenios fundamentales. Esta Conferencia podría apoyar dichas ratificaciones por parte de los Estados Americanos, así como, a su debido tiempo, el nuevo convenio sobre las formas extremas de trabajo infantil que probablemente se aprobará en la Conferencia de junio de 1999.

218

La segunda es contribuir con el apoyo colectivo para que se alcancen los objetivos por parte de todos los Estados y, en particular, apoyar los esfuerzos que se efectúen por respetar, promover y alcanzar los principios relativos a los derechos fundamentales y para instalar en este Continente, un clima propicio para el desarrollo económico y social.

Los principios involucrados cuya aplicación universal se reconoce en la Declaración no sólo por las palabras sino de manera concreta a través del mecanismo de seguimiento, son de hecho los principios que se articulan alrededor del principio de autonomía y de asociación de las voluntades. Sus raíces están en los valores humanistas y pluralistas de este Continente. Se imponen sobre los relativismos culturales y constituyen la mejor garantía para alcanzar un desarrollo social que realmente responda a las aspiraciones y posibilidades de cada país.