

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LAS RELACIONES LABORALES

OIT. Análisis de la situación en América Latina

*María Elena MARTÍNEZ SALGUEIRO*

- I *Introducción.*
- II *El papel de la OIT en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- III *Relaciones laborales.*
- IV *Derechos laborales y derechos humanos. Sus alcances.*
- V *Conclusiones.*

## **I. Introducción**

Al definir su campo temático, el informe del Seminario sobre "Propuestas de Transformación Productiva con Equidad y Derechos Económicos, Sociales y Culturales", expresa: "...se ha avanzado en la identificación de un núcleo irreductible de DESC que incluirían el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda y la educación (a los cuales se ha sugerido agregar el derecho al trabajo por ser la fuente general de provisión de bienes y servicios para acceder a los cuatro derechos referidos)".

Esta conclusión representa un avance importante en la elaboración conceptual en esta materia.

La identificación del derecho al trabajo como integrante del núcleo fundamental de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, determina que no puede plantearse un proceso de transformación productiva con equidad que no respete estos derechos.

Esta afirmación es primordial en el momento actual, en el que la situación económica mundial (globalización y competencia crecientes), las crisis financieras, el aumento del desempleo (aún en los países desarrollados), etc., tienden a provocar en muchos casos que la preocupación por el crecimiento económico ponga en segundo plano la promoción de la libertad y dignidad del ser humano como objetivo social básico.

En el Cap. I de la Declaración de Filadelfia se expresa que el trabajo no es una mercancía y, como lo recuerda Pla Rodríguez<sup>1</sup>, esto significa que las leyes de mercado no pueden ser de aplicación estricta en relación al trabajo humano.

El director general de la OIT, Françoise Blanchard, en su memoria de 1988, expresa: "Cuando los tiempos son difíciles hay que

---

1 Pla Rodríguez, Américo. "Los DD HH y la OIT", *RDL*. N° 173, Montevideo, 1994, pág. 8

tener presente más presente todavía la justicia social y el respeto de las aspiraciones y necesidades humanas al tomar las decisiones y determinar el orden de prioridad"<sup>2</sup>.

En 1991, Michel Hansene, refiriéndose al trabajo informal, señala: "Figuran en primer lugar las normas relativas a derechos humanos tan fundamentales como la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la protección contra la discriminación. Estos derechos no representan ningún lujo privado a un sector de la sociedad, sino que son esenciales para la dignidad humana y, desde luego, para el éxito de los esfuerzos encaminados a integrar el sector no estructurado en el resto de la sociedad"<sup>3</sup>.

La importancia y vinculación de los derechos humanos y los derechos laborales se constata en la preocupación por incluir normas de protección de los DESC en las experiencias de integración regional de nuestro continente.

Así, por ejemplo, en el "Acuerdo de Cooperación Laboral" que acompaña al T.L.C. de América del Norte, se establece expresamente que la competencia debe hacerse en base a estrategias de innovación y de alta productividad y calidad, pero no en función de bajas condiciones de trabajo, proponiéndose el mejoramiento de éstas promoviendo los principios laborales y la observancia y aplicación efectiva de la legislación en la materia.

En el caso del MERCOSUR se discute la adopción de una "Carta Social", inspirados en la experiencia europea, ya que se considera que la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Comunitaria de 1989 fueron instrumentos fundamentales para la creación del "espacio social europeo".

---

2 Blanchard, Françoise. "Los derechos humanos, responsabilidad de todos". En: *Memoria del Director General*, OIT. Ginebra, 1988, pág. 13.

3 Hansene, Michel. "El dilema del sector no estructurado". En: *Memorias a la 78ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra, 1991, pág 45.

Esta preocupación tiene, según Oscar Ermida Uriarte<sup>4</sup>, fundamentos filosófico-políticos, pragmático-económicos y jurídico-laborales:

\* Filosófico-políticos: se vinculan con la idea de justicia social.

\* Pragmático-económicos: residen en el esfuerzo por impedir el "dumping social". También en la convicción de la imposibilidad, a largo plazo, del crecimiento económico puro, carente de un adecuado correlato humano y social.

\* Jurídico-laborales: Un primer argumento surge de la convicción de que debe existir un mínimo nivel de protección del trabajador acorde con el Estado actual de la conciencia jurídica universal.

Un segundo fundamento surgiría de la aceptación, hoy unánime, de que todos o algunos de los derechos laborales son derechos fundamentales, que por ello no admiten cercenamiento, mereciendo, por lo tanto, un reconocimiento internacional o mínimamente equiparado, en los diversos países.

En tercer lugar, si bien algunos de estos derechos ya han sido establecidos por pactos y declaraciones que determinan un "piso mínimo", como tales instrumentos no han sido ratificados por todos los países, ese "piso mínimo" no es común.

En cuarto lugar, el propio ordenamiento jurídico del MERCOSUR proporciona fundamentos jurídicos para el establecimiento de una Carta Social: el tratado de Asunción, a pesar de su prescindencia de lo social, se refiere expresamente al objetivo del "desarrollo con justicia social".

4 Ermida Uriarte, Oscar. "Una carta social del Mercosur". En: *Relasur-OIT*. Montevideo, 1944, pág. 14.

## II. El papel de la OIT en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales

El término “derechos humanos” no está recogido literalmente en la Constitución de la OIT. Sin embargo, la preocupación por los mismos es evidente desde el nacimiento de la organización.

Esta vinculación se hizo explícita en la “Declaración de Filadelfia”, la cual, en su capítulo II, afirma: “Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

En general, la doctrina laboral latinoamericana ha señalado la cercanía, la afinidad, entre los derechos humanos y los derechos laborales. Se ha sostenido que el Derecho al trabajo y a la seguridad social tiene como objetivo la protección del ser humano que trabaja, que no es otra cosa que la protección de los derechos fundamentales del hombre en el desarrollo de la actividad productiva.<sup>5</sup>

Desde el punto de vista cronológico, la internacionalización de los derechos laborales ha precedido a la Declaración Universal en casi treinta años -por la constitución de la OIT- y en cinco años -por la Declaración de Filadelfia-. Según Pla Rodríguez, si los derechos económicos y sociales han sido inequívocamente reconocidos en la Declaración Universal como corolario de las libertades civiles, ello se debe a que han sido reconocidos por los documentos constitutivos de la OIT.<sup>6</sup>

---

5 Carrillo Calle, Martín. “Los derechos laborales fundamentales: normas mínimas internacionales”. En: ADEC-ATC, Lima, Perú, 1993, pág. 4.

6 Pla Rodríguez, Américo. “Los derechos humanos y el derecho al trabajo”. *Debate Laboral* Nº 6, San José, Costa Rica, 1990, pág. 17.

Otros de los aspectos que vinculan a los derechos humanos con los derechos laborales es el que refiere a la formalización de sus normas. En efecto, ambas categorías de derechos han tendido a la constitucionalización e internacionalización.

En el primer caso, porque se las quiere poner a salvo de cualquier limitación o desconocimiento, aun de los propios parlamentos nacionales, jerarquizando la importancia de la materia.

En el segundo, como forma de extender su ámbito, gracias a los instrumentos internacionales en que se contienen, de modo que al procederse a nuevas ratificaciones, se amplía el ámbito de su aplicación.

En relación con el tema planteado, afirma Gros Espiell: "Todo el sistema constitucional de la OIT reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente señalado. Sin el respeto a esa libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral".<sup>7</sup>

La OIT cuenta con diversos tipos de instrumentos, a través de los cuales proporciona la regulación internacional del trabajo: los Convenios y las recomendaciones.

Los Convenios, que deberán ser ratificados por los estados miembros, generan obligaciones jurídicas internacionales relativas a su aplicación y cumplimiento.

Las recomendaciones sólo son pautas de orientación a los países para su actuación en esa materia; no crean obligaciones de cumplimiento forzoso.

---

7 Gros Espiell, Héctor. *La Oit y los derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. EUDEBA, 1986, pág. 29.

Si bien los Convenios sólo serán obligatorios para los países en virtud de su ratificación, un Estado miembro no está eximido del respeto de los principios que lo inspiran, por cuanto son los que están contenidos y expresados en la Constitución de la OIT.

Los Convenios internacionales de trabajo tienen las características de **universalidad** y de **ultra actividad**.

La **universalidad** se refiere al objetivo buscado de que un Convenio pueda ser aceptado por todos los estados miembros como "norma mínima". Constituyen un piso sobre el cual irá creciendo el reconocimiento de los derechos laborales en los distintos países.

La **ultra actividad** implica que, aún cuando un Estado se retire de la OIT, no puede dejar de lado o menoscabar las obligaciones que emergen de un Convenio que ya había ratificado.

También son importantes, para la efectividad y la eficacia de la acción de la OIT, los mecanismos de contralor internacional de los compromisos contraídos por los estados miembros, que es lo mismo que decir de los derechos humanos consagrados en ellos.

Estos mecanismos los podemos clasificar en **regulares** y **específicos**:

"**Mecanismos regulares**" son aquellos que están dirigidos a promover y verificar la aplicación de los Convenios adoptados, esto es la obligación de cada Estado miembro de enviar informaciones periódicas que son examinadas por una "Comisión de expertos" y luego por la "Comisión de Aplicación de Normas", de carácter tripartito.

Según Ermida Uriarte y Villavicencio<sup>8</sup> "*para quienes venían proponiendo la consagración y el desarrollo de la libertad sindical, resul-*

---

8 Ermida Uriarte, Oscar y Villavicencio Ríos, Alfredo. "El Comité de libertad sindical". RDL N° 169. Montevideo, 1993, pág. 79

*ta muy clara la necesidad de complementar esos mecanismos de control regular, con otros específicos, dadas fundamentalmente: a) la importancia del tema para la OIT, ya referida anteriormente; b) la insuficiencia de la protección de los mecanismos regulares, que están dirigidos al control sólo de los Convenios previamente ratificados por los estados, conjugada con el requerimiento de materializar, en el ámbito de la libertad sindical un mecanismo dirigido a aquellos que no cumplieran con la obligación de respetar ciertas normas fundamentales, previstas de manera general por la Constitución de la OIT, y ello aunque hubiesen ratificado los Convenios respectivos (se buscaba ampliar su radio de acción tratando de que funcionara al margen de la ratificación); c) la necesidad de crear un mecanismo de control que actuará como órgano conjunto de la OIT y la ONU, por la interdependencia entre la libertad sindical y los demás derechos y libertades tradicionales”.*

Y es así que en 1950 se creó un primer órgano, la “Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical”, compuesta por especialistas nombrados por el Consejo de Administración.

Este mecanismo se vio perfeccionado cuando se creó en 1951 el “Comité de Libertad Sindical”, de integración tripartita, con funciones cuasi judiciales, un procedimiento que sigue las normas básicas en materia contenciosa y que funciona en Ginebra, simultáneamente con las reuniones del Consejo de Administración.

La libertad sindical, tal como la entiende el Comité, no incluye sólo lo estrictamente sindical sino también lo referente a negociación colectiva y derecho de huelga.

Tiene competencia en las quejas que presentan organizaciones nacionales de trabajadores y empleadores directamente interesadas, las organizaciones internacionales con estatuto consultivo ante la OIT y otras organizaciones internacionales.

Las resoluciones del Comité, en el caso de ser atendida la queja, le serán comunicadas al gobierno interesado, llamándole la atención e invitándolo a tomar medidas adecuadas para remediarla. Estas resoluciones se discuten en el Consejo de Administración y se publican en el Boletín de la OIT.

Si bien no estamos refiriendo medidas coercitivas, la difusión de la resolución tiene normalmente un aspecto persuasivo y disuasivo de la conducta que motivó la queja.

### III. Relaciones laborales

No se entrará en una discusión teórica sobre el concepto de relaciones laborales sino que se partirá de una definición lo más descriptiva posible para luego hacer referencia a los sistemas de relaciones laborales existentes en América Latina.<sup>9</sup>

Por "relaciones laborales" o "relaciones de trabajo" se designan las relaciones que sostienen tanto los empleadores y los trabajadores como sus organizaciones respectivas que también reciben la denominación de "còpartícipes sociales" o "interlocutores sociales" y, asimismo, las relaciones entre esos interlocutores y las autoridades públicas.

Todo sistema de relaciones laborales supone la existencia de poderes públicos e interlocutores sociales. Su función es doble. Por una parte, reglamentar el trabajo, es decir, fijar las condiciones de trabajo de los asalariados mediante mecanismos tales como la legislación, la negociación colectiva y los procedimientos de arbitraje y de fijación de salarios mínimos. Por la otra, procura regular o administrar el conflicto, manifiesto o latente, que nace con motivo de la prestación de trabajo subordinado o por cuenta ajena, en el marco de una relación de trabajo asalariado.

Cada sistema de relaciones laborales se asienta en un conjunto de circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y culturales, y desarrollan sus propias reglas de funcionamiento a la

---

9 Ver en este tema "Diálogo social y relaciones laborales". *Revista Laboral Chilena*, Nº 5/92, Santiago de Chile, 1992, pág 71.

luz de cada uno de sus parámetros. Estas circunstancias pueden corresponder a todo un país o, en ocasiones, a ciertas regiones en especial (por ejemplo el Estado de São Paulo, en Brasil) o a ciertos sectores de la economía (por ejemplo, las plantaciones en América Central, la minería en Bolivia o Perú, el petróleo en Venezuela o los puertos y la pesca en todas partes) que proporcionan un entorno económico y social propicio al desarrollo de un sistema de relaciones de trabajo distinto al del resto del país.

Al analizar los sistemas de relaciones de trabajo existentes en el mundo de hoy, encontramos dosis variables de conflicto y consenso, de centralización y descentralización. La manera en que el Estado y los interlocutores sociales se distribuyen las funciones constituye también uno de los elementos decisivos de esos sistemas. El Estado desempeña un papel preponderante en algunos sistemas de relaciones laborales. Se dice entonces que son "sistemas heterónomos" cuyas reglas de funcionamiento se imponen de "arriba a abajo" por la legislación. En otros sistemas, los propios interlocutores sociales crean y aplican las reglas de "abajo a arriba". En ellos, el Estado sólo desempeña un papel de árbitro y, a veces, inclusive, un papel de menos relieve; en esos casos se habla de "sistemas autónomos". La mayoría de los sistemas de relaciones laborales combinan dosis variables de heteronomía y autonomía.

En América Latina, excepción hecha del Uruguay, la tradición de heteronomía es muy fuerte y está muy arraigada. Sin embargo, muchos países admiten hoy una vertiente de autonomía relativamente grande, en general en proceso de crecimiento. A raíz del restablecimiento de la democracia en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, los sistemas de relaciones de trabajo (fundamentalmente "heterónomos" durante los anteriores regímenes militares) se orientan hoy hacia una mayor autonomía. Con las reformas que se están efectuando en la Argentina se procura penetrar más por esta vía. Al parecer, las relaciones de trabajo están orientadas en casi todos los países de América Latina hacia la concesión de un margen de maniobra más amplio a los interlocutores sociales.

Ahora bien, conviene recordar que la cultura política es, en América Latina, muy legalista, es decir, que acepta generalmente

que el Estado desempeñe un papel mayor en todos los dominios de la vida económica y social y no sólo en el de las relaciones de trabajo. Desde esta base cultural, aun cuando el Estado manifestara su voluntad de abandonar la conducción de las relaciones laborales, sería muy improbable que pudiera desprenderse por completo de esa tarea. Por otra parte, ese apartamiento total no sería siquiera deseable, pues perjudicaría a quienes se hayan excluidos del sistema de relaciones laborales, que son -precisamente- los sectores sociales más carenciados. En realidad, aunque los interlocutores sociales desearan resolver sus asuntos entre ellos, sin intervención estatal alguna, el desarrollo probable es que en semejante eventualidad se sentirían pronto "huérfanos" del Estado y reclamarían que volviera a cumplir la tarea antedicha.

Lo cierto es que no hay en el mundo dos sistemas de relaciones de trabajo idénticos, aun cuando muchos de ellos puedan presentar grandes afinidades. Sin embargo, cualquiera sea la índole de relaciones laborales, es claro que debe cumplir los objetivos que la sociedad le ha fijado. Su éxito se mide por la manera en que responde a las expectativas de los interlocutores sociales y, sobre todo, por su capacidad para administrar el conflicto. De ahí se desprende que si un sistema de relaciones de trabajo ha quedado superado por la realidad y ha dejado de ser capaz de administrar satisfactoriamente el conflicto, lo más conveniente es reorganizarlo.

En el campo de las relaciones laborales, tal como se han definido en este capítulo, es donde se expresa claramente la importancia de examinar los derechos de los interlocutores sociales como derechos no ya de seres individuales sino de los colectivos que integran. Ello permitirá determinar cuáles de entre los derechos laborales se consideran derechos fundamentales y analizar la vertiente individual o colectiva de cada uno de ellos.

#### **IV. Derechos laborales y derechos humanos. Sus alcances**

Corresponde establecer si todas las instituciones del Derecho Laboral, reconocidas por instrumentos internacionales, alcanzan por esa sola circunstancia la categoría de derechos fundamentales o si tan sólo algunos de ellos deben ser incluidos en esta categoría.

La OIT, tradicionalmente, sólo ha considerado Derechos Humanos a aquellos consagrados en sus Convenios referidos a la libertad sindical, igualdad y no discriminación y prohibición del trabajo forzoso.

Esta posición restrictiva ha sido modificada en la 75ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en 1988, en la que se acordó definir "el campo de actuación de la OIT en función de los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos que se refieran a:

1. Libertad sindical.
2. Libertad de trabajo.
3. Eliminación de la discriminación y promoción de la igualdad de oportunidades.
4. Derecho al trabajo.
5. Derecho a un ingreso mínimo.
6. Derecho a la seguridad social.
7. Derecho a condiciones de trabajo y de vida satisfactorias.
8. Participación de los individuos en las medidas para fomentar y salvaguardar los Derechos Humanos<sup>10</sup>

En teoría, sobre el tema se consideran tres posiciones:

a) **restrictiva**, que entiende que sólo algunos de los derechos contemplados por los instrumentos de la OIT pueden considerarse Derechos Humanos;

b) **amplia**, que postula que todos los Convenios de la OIT son instrumentos internacionales de Derechos Humanos;

c) **una tercera posición**, que parte de reconocer que los derechos laborales son objeto de dos tipos de normas internacionales:

---

10 Carrillo Calle, Martín. *Ibid* pág. 42