

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. La actual Constitución de la OIT es un texto de cuarenta artículos, dividido en cuatro capítulos, en que se determina la estructura de la Organización y se enumeran las competencias de sus órganos (capítulo I), se dan las reglas para el funcionamiento de la Conferencia General y se establece el sistema de adopción de los Convenios y Recomendaciones y el régimen para el contralor de su aplicación (capítulo II). Contiene asimismo normas respecto a las enmiendas y la interpretación constitucional y las conferencias regionales (capítulo III) y disposiciones diversas sobre la personería jurídica y privilegios e inmunidades de la Organización (capítulo IV).

Pero la Constitución incluye también un Preámbulo destinado, desde 1919, a determinar los principios en que la Organización se funda y los objetivos que ésta busca obtener. Es para alcanzar estos fines y objetivos que las partes contratantes, es decir, los Estados miembros, han convenido en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Por tanto, el cumplimiento de estos objetivos y el respeto de los principios a los que el Preámbulo se refiere, entre los que se encuentra, calificado como tal, el de la libertad sindical, constituyen no sólo enunciados programáticos, sino obligaciones cuyo cumplimiento es un deber convencionalmente aceptado por los Estados miembros.

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su XVI Reunión, el 10 de mayo de 1944, la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, integrada después en la propia Constitución del Organismo. Esta declaración, conocida como Declaración de Filadelfia, reafirma “los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización”, pero amplía y actualiza los enunciados conceptuales anteriores con un nuevo enfoque y con una visión más moderna y universalista.²⁰

El artículo 1 de la Constitución establece que la Organización es una institución internacional “permanente”, encargada de trabajar por la realización del programa expuesto en el Preámbulo y en la Declaración de Filadelfia. El concepto de permanencia inscrito en el artículo 1, apareja como consecuencia ineludible la necesidad de una interpretación evolutiva del texto constitucional que permita adaptarlo a un mundo en constante proceso de cambio.²¹ La Constitución, por tanto, debe interpretarse teleológicamente,

de forma que sus normas puedan aplicarse, sin violar su texto, a situaciones distintas de las existentes en el momento de su adopción, considerando el objetivo final para el que fueron establecidas y el carácter universal que la Organización posee.²²

La Constitución de la OIT es fundamentalmente un tratado multilateral, pero es también, en cuanto Constitución de un organismo internacional, un texto complejo que establece derechos y deberes de los Estados partes y que regula, asimismo, el funcionamiento del organismo internacional que por ella es creado y las relaciones de los Estados con este sujeto de derecho internacional.

En cuanto Constitución, establece para ser enmendada un procedimiento de reforma que exige la aprobación por la Conferencia General por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes y la ratificación por dos tercios de los miembros de la Organización, incluidos cinco de los miembros representados en el Consejo de Administración como miembros de mayor importancia industrial (artículo 36).²³ Este complejo procedimiento ha sido criticado en los últimos años porque supone dar a los Estados de mayor desarrollo industrial un poder que les permite bloquear prácticamente todo intento de reforma constitucional con el que no estén de acuerdo. La cuestión, extremadamente delicada, está en el centro de los problemas vinculados con la actual crisis de la OIT.²⁴

2. En el sistema de la OIT la fuente normativa esencial para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Organización son los Convenios Internacionales del Trabajo.

Los convenios constituyen instrumentos internacionales multilaterales con caracteres particulares, verdaderos tratados-leyes que establecen obligaciones para los Estados que los ratifican y crean relaciones jurídicas entre ellos y la OIT.²⁵ Por su naturaleza especial no cabe en los convenios la posibilidad de hacer reservas.²⁶ Son adoptados por un procedimiento especial establecido por la Constitución (artículo 19). Este procedimiento implica su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. El convenio así adoptado no requiere ser abierto a la firma de los Estados partes, sino que, comunicado a todos los miembros para su ratificación, los Estados partes se obligan a someterlo, cualquiera que haya sido la forma en que hayan votado en la Conferencia, en el término de un año y a más tardar en dieciocho meses, a las autoridades competentes al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas.²⁷ Es decir, que existe la obligación de someter el convenio a las autoridades competentes para su ratificación, pero no existe, ni podría naturalmente existir, la obligación de ratificar. Pero la Constitución prevé, en este caso, el deber de informar al director general de la OIT, entre otros

extremos, respecto de "las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio" (artículo 19, 5, e).

Los Convenios Internacionales del Trabajo son instrumentos destinados a establecer obligaciones internacionales para los Estados que los ratifican.²⁸

Una vez ratificado el convenio, el Estado miembro debe adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones. Aunque en muchos sistemas jurídicos nacionales la ratificación hace que el convenio ratificado sea aplicable directa o inmediatamente, muchas veces el propio convenio impone la obligación de una actividad legislativa posterior o, por la generalidad de sus disposiciones u otras características, requiere normas nacionales complementarias de aplicación. Estas normas pueden ser de carácter legislativo o administrativo o tratarse de contratos o convenios colectivos.²⁹ De igual modo en muchos casos es útil resolver en forma expresa, por medio de normas legislativas o administrativas.³⁰

La Constitución establece un sistema para verificar las medidas adoptadas para ejecutar los convenios ratificados (artículos 22 y 23) y para reclamar por su incumplimiento (artículo 26 y siguientes).³¹

Ningún Estado parte, como se ha indicado, adquiere la obligación de ratificar, pero en cambio ha aceptado el deber de explicar ciertos extremos o circunstancias referentes a los convenios no ratificados y a la situación de la legislación nacional al respecto.

Este régimen particularísimo de elaboración de los Convenios Internacionales del Trabajo ha permitido la elaboración de un verdadero Código Internacional del Trabajo, fruto de un proceso de codificación que puede servir de modelo y ejemplo frente a la crisis actual de la codificación del derecho internacional.³²

Entre 1919 y 1977 se han adoptado 147 Convenios Internacionales del Trabajo que han sido objeto de 4.288 ratificaciones por 131 Estados. Se trata, pues, de una imponente construcción normativa internacional que ha edificado un derecho internacional del trabajo de proyección universal y que ha incidido, ya sea directa o indirectamente, de forma altamente importante en la legislación social a la humanidad entera.

3. Las recomendaciones constituyen el segundo tipo de instrumento internacional normativo que, según la Constitución, puede adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo. A diferencia de los convenios, no están destinadas a hacer nacer obligaciones exigibles, sino que su fin es el de establecer criterios para orientar y guiar la acción de los gobiernos.³³

Las recomendaciones son adoptadas por la Conferencia General por la misma mayoría que los convenios (artículo 19, 2). No deben ser objeto de ratificación, aunque tienen que someterse en el mismo término de los convenios a las autoridades nacionales competentes para que se adopten las

medidas requeridas para su aplicación. Dada su diversa naturaleza y, por consiguiente, el hecho de que no están dirigidas a crear obligaciones exigibles a los Estados miembros, la Constitución no establece un sistema especial para verificar o controlar sus aplicaciones. Sin embargo, los Estados deben informar, en la forma prevista por el párrafo 4 del número 6 del artículo 19 sobre “el estado de la legislación y la práctica en lo que se refiere a las cuestiones tratadas en la recomendación y las medidas que se consideran o pueden considerarse necesarias para adaptarlas o aplicarlas”.

4. En el sistema de la OIT se ha preferido la adopción de normas universales al régimen opuesto que consistiría en la aceptación de normas regionales que regularan las cuestiones sociales y laborales teniendo en cuenta las características y particularidades de cada región. Si bien es cierto que en términos generales puede ser útil la existencia de normas regionales en materia laboral, social y humanitaria, no es menos cierto que si estas normas adoptaran criterios y/o *standards* inferiores a los que podrían resultar de una regulación universal, se estaría rebajando, arbitraria y peligrosamente, el nivel de la regulación internacional de los derechos económicos y sociales de los individuos.

Por eso la OIT parte del criterio expuesto en la Declaración de Filadelfia de que los principios que ella proclama “son plenamente aplicables a todos los pueblos”, si bien en las “modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el desarrollo social y económico de cada pueblo”. De tal manera se ha mantenido invariable el criterio de que los convenios y las recomendaciones deben tener carácter universal, sin perjuicio de la posibilidad de que estos instrumentos puedan contener ciertos elementos de flexibilidad³⁴ para contemplar las particularidades regionales o locales. Pero siempre teniendo en cuenta de que no es posible dictar “subnormas para subhombres”.³⁵

Ello no excluye que las Conferencias Regionales del Trabajo³⁶ adopten resoluciones³⁷ que, inspiradas en los principios universales y considerando los convenios y recomendaciones vigentes, se dirijan a encarar los problemas y cuestiones de particular interés para la región.