

Jordi Bonet Pérez

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

La declaración de la OIT de 1998

Universidad de
Deusto

• • • • • • • •

**Instituto de
Derechos Humanos**

Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 5

Principios y derechos fundamentales
en el trabajo

La Declaración de la OIT de 1998

Jordi Bonet Pérez

Bilbao
Universidad de Deusto
1999

Este texto es fruto de la investigación desarrollada en el marco del proyecto «La incorporación de la noción de desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional», con financiación de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo, dentro del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento (Proyecto n.º PB96-0980).

Consejo de Dirección:

Jaime Oraá
Xabier Etxebarria
Felipe Gómez
Eduardo Ruiz Vieyetz

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-555-5

Índice

I. Introducción	9
II. La articulación de la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT	13
1. La justificación de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales en el contexto de la aproximación conceptual y jurídica de la OIT a los Derechos Humanos	13
2. Las repercusiones político-jurídicas de la progresiva afirmación de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT	22
a) La identificación de los derechos fundamentales en el ámbito socio-laboral	23
b) Las consecuencias jurídicas de la existencia de unos derechos fundamentales	26
c) La incidencia de su afirmación en la evolución del conjunto de las actividades de la OIT	28
III. El contenido de la <i>Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo</i> en el contexto de la política institucional de la OIT en materia de derechos socio-laborales fundamentales	32
1. Los factores condicionantes de la adopción de la <i>Declaración de 1998</i>	33
2. La delimitación del contenido esencial de la <i>Declaración de 1998</i>	43
a) La precisión del objeto de la <i>Declaración del 1998</i>	46
b) El alcance del carácter promocional de la <i>Declaración de 1998</i>	50
c) La relación entre los derechos socio-laborales fundamentales y el comercio internacional	54

IV. El mecanismo de seguimiento de la <i>Declaración de 1998</i>	57
1. Los procedimientos de control previstos en el seno de la OIT.	57
a) Los procedimientos constitucionales	58
b) Los procedimientos no constitucionales.	62
2. Las características esenciales del mecanismo de seguimiento previsto en la <i>Declaración de 1998</i>	64
a) El seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados	68
b) El informe global.	70
3. Los principales problemas derivados de la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento de la <i>Declaración de 1998</i>	72
a) Los problemas relativos al seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados	73
b) Los problemas relativos al informe global	77
V. Consideraciones finales	80
ANEXO: <i>Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo</i>	84

I. Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha significado como una Organización internacional que ha hecho de la consecución de la justicia social —y, en este sentido, de la asunción a escala universal de unas condiciones de trabajo más dignas y humanas para el conjunto de los trabajadores— su contribución esencial al objetivo más deseado del conjunto de la Comunidad internacional: el mantenimiento de la paz.

Definida en estos términos una de las principales preocupaciones de la OIT, no puede ignorarse que, junto a la voluntad de la Organización de influir en la adopción por parte de los Estados Miembros de políticas económicas y sociales que propicien el logro de las máximas cotas de justicia social asumibles, la actividad de la OIT ha incidido de manera preeminente en la promoción y protección jurídica universal de los derechos económicos y sociales —aquellos más directamente interrelacionados con las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores—. De este modo, la reglamentación jurídica internacional de los derechos económicos y sociales adoptada en el seno de la OIT se ha desarrollado a partir de una acción normativa destinada a codificar y desarrollar progresivamente una serie de normas jurídicas de carácter universal cuya finalidad es la de constituir un estándar internacional mínimo en materia socio-laboral exigible al conjunto de los Estados, que se perfila como una reglamentación jurídica internacional, autónoma y universal, del Derecho del Trabajo.

Si se examina desde la perspectiva de la metodología de la promoción y protección de los Derechos Humanos en el ámbito internacional, la especificidad de la acción y objetivos de la OIT ha redundado, de una

parte, en que la aproximación de esta Organización internacional a los derechos económicos y sociales sea, al menos desde un punto de partida conceptual, diferente que el mostrado en otra rama del Derecho Internacional Público en la que dichos derechos han experimentado también un desarrollo normativo particularmente importante: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Considerando, además, desde este prisma, que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como tal tiene un origen posterior, cuyo punto de arranque programático se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Y, de otra parte, esta especificidad ha comportado que la OIT se haya mostrado muy atenta y permeable a los profundos cambios estructurales que ha ido experimentando la economía mundial, intentando en todo momento adaptar su actividad normativa y operacional a las repercusiones que los mismos puedan llegar a tener sobre el desarrollo de las relaciones laborales a escala mundial; la OIT, por consiguiente, ha procurado siempre ajustar la evolución de las condiciones de trabajo —y, por ende, de la articulación efectiva de los derechos económicos y sociales— a las necesidades humanas y sociales que se derivan de la evolución de la dinámica socio-económica universal.

La combinación de ambos factores ha sido determinante para que en la labor de la OIT se haya ido paulatinamente consolidando la percepción de que, a pesar de las transformaciones políticas, económicas y sociales mundiales —o precisamente por su propia magnitud—, la justicia social exige el respeto de la dignidad de la persona humana en el ámbito laboral; idea que se traduce en la conciencia de la existencia de unos *derechos socio-laborales fundamentales*, inherentes al desarrollo mismo de las relaciones laborales.

La relevancia que en el seno de la OIT se ha dado a la promoción y protección de estos derechos socio-laborales fundamentales —a partir de su fundamentación en los fines y objetivos de la Organización tal y como son definidos en su Constitución y en la *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo o Declaración de Filadelfia*— se ha visto acrecentada en los últimos años, en primer término, debido a la importancia que aquellos han cobrado como referente inexcusable de cualquier intento de introducir una dimensión social en el marco de la gradual liberalización del comercio mundial y de la creciente globalización económica, con el fin de compatibilizar y armonizar estas tendencias, que parecen hoy irreversibles, con la necesidad de que la tipología de las relaciones laborales asociadas a las mismas sea lo más humanamente sostenible posible; y, en segundo térmi-

no, porque la propia OIT ha entendido que su compromiso con la justicia social quedaría en tela de juicio —y, en consecuencia, su propia credibilidad como institución— si su actividad pudiera quedar al margen de los problemas que en el ámbito de sus propias competencias genera la actual coyuntura económica mundial.

Dentro de la especial sensibilidad demostrada por la OIT hacia estas cuestiones, se enmarca la adopción por su Conferencia General, en su 86.^a reunión, de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, con la que se pretende encauzar la acción de la Organización internacional y de sus Estados Miembros hacia la plena efectividad a escala universal de los derechos socio-laborales fundamentales.

Con estas premisas, se plantea como objeto de análisis, la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, con el fin, no sólo de conocer su contenido jurídico y su valor como instrumento que pretende condicionar la labor de la Organización y la política de los Estados Miembros, sino también de intentar comprender cómo su adopción responde, de un lado, a una dinámica interna de la OIT en la que los derechos socio-laborales fundamentales han ido adquiriendo una mayor relevancia como manifestación de los objetivos finales de la Organización, y, de otro lado, a una dinámica externa, que, a partir de los factores que indudablemente condicionan la realidad socio-económica mundial, repercute en la formulación de diversas propuestas destinadas a garantizar que el comercio y el desarrollo económico mundiales presenten una dimensión social que responda a los intereses de la justicia social y del ser humano en el ámbito laboral.

Desde este prisma, se propone el examen de los siguientes tres aspectos: primero, la articulación de la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT, a los efectos de sentar las bases que justifiquen la consideración del carácter fundamental de ciertos derechos vinculados a las relaciones laborales, su inserción en las actividades de la OIT, así como la incardinación de su promoción y protección dentro del núcleo esencial de las mismas —perfilando de este modo el marco conceptual y jurídico dentro del que se adoptó la Declaración—; segundo, el contenido de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, visto en el contexto de la política institucional de la Organización en materia de derechos socio-laborales fundamentales; y, finalmente, el mecanismo de seguimiento de los compromisos adquiridos incluido en la citada Declaración.

II. La articulación de la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT

A los efectos de trazar una panorámica general de cómo la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales se ha ido integrando y articulando dentro de la actividad de la OIT, se ha de realizar, en primer término, una reflexión inicial sobre la justificación de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales en el contexto de la aproximación conceptual y jurídica de la OIT a los Derechos Humanos —a fin y efecto de identificar las bases conceptuales y jurídicas de la actuación de la Organización en el ámbito de los Derechos Humanos en tanto que presupuesto necesario de la afirmación de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales—; para, en segundo término, analizar de forma sucinta las repercusiones político-jurídicas de la progresiva afirmación de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT.

1. *La justificación de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales en el contexto de la aproximación conceptual y jurídica de la OIT a los Derechos Humanos*

Tal y como indicara el anterior Director General de la OIT, M.HANSENNE, la labor de dicha Organización internacional «está por entero dirigida a promover la democracia y los derechos humanos»¹. Estas pa-

¹ OIT: *Memoria del Director General. Actividades de la OIT, 1994-1995*. Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, 1996. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996, pág. 7.

labras son ilustrativas de que, fruto de los objetivos de su acción institucional, la promoción y protección de los Derechos Humanos resulta indisoluble e inherente a la labor de la OIT —aun cuando paradójicamente en su texto fundamental, la Constitución de la OIT, no se emplee de manera formal y expresa el concepto jurídico *Derechos Humanos*²—; de este modo, el fundamento de la actividad desarrollada en el seno de la OIT para promocionar y proteger jurídicamente los Derechos Humanos se encuentra en los propios fines que definen su actividad como Organización internacional: sólo a partir de ellos es comprensible la forma en que la OIT concibe su participación en el proyecto de lograr la progresiva efectividad de los Derechos Humanos en el ámbito universal.

Es, precisamente, la propia sectorialización de sus fines dentro del marco de la cooperación internacional para la solución de los problemas económicos, sociales y humanitarios la que lleva a dicha Organización internacional a una aproximación particular y específica a los Derechos Humanos que, en principio, perfila una especial configuración del objeto tutelado y de los métodos de protección empleados para garantizar su efectivo respeto³; aproximación particular y específica que se proyecta no sólo en los trabajos desarrollados en el seno de la propia OIT sino también en los vínculos institucionales con otras Organizaciones internacionales —en particular, la ONU y los organismos especializados— ya que a través de los mismos se «tiende a asegurar que los principios contenidos en las normas internacionales del trabajo se tomen debidamente en cuenta en la labor de otras organizaciones que se ocupan de cuestiones relativas a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la discriminación racial, la discriminación contra la mujer, los derechos de los miembros de minorías étnicas y los derechos de los niños⁴».

A partir de las anteriores premisas, la identificación de los elementos que puedan definir esta aproximación particular y específica a los

² V.A. LEARY: «Lessons from the experience of the International Labour Organisation». En: Ph. ALSTON (editor): *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*. Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 583.

³ En este sentido, Valticos señala que las normas internacionales del trabajo «constituyen en su conjunto, una *categoría especial* de derechos humanos» (N. VALTICOS: «Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?». *Revista Internacional del Trabajo*, 117, 1998, 2, pág. 155. *El resaltado es propio*).

⁴ OIT: *Memoria del Director General. Actividades de la OIT, 1994-1995, op. cit.*, pág. 8.

Derechos Humanos ha de efectuarse a través del examen de los fines y objetivos que justificaron en su momento la creación de la OIT, así como de su posterior evolución.

La creación en 1919 de la OIT responde, de conformidad con la Parte XIII del Tratado de Versalles y con la propia Constitución de la OIT, a una motivación esencialmente humanitaria, que perfila la necesidad de establecer una reglamentación internacional susceptible de mejorar las penosas condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores impuestas por la dinámica productiva derivada de la revolución industrial⁵.

En definitiva, podría resumirse el propósito fundacional de la OIT en la consecución de una mayor *justicia social*; este objetivo esencial se concreta, primero, en la elaboración y adopción progresiva de un estándar jurídico universal mínimo aplicable a las relaciones laborales, y, segundo, en el entendimiento de que las normas jurídicas internacionales que han de desarrollarlo deben abordar de un manera global, y en la medida de lo posible omnicompreensiva, un fenómeno humano y social como es el trabajo; es decir, intentando abordar todas aquellas cuestiones que pueden resultar relevantes para la mejora de las condiciones de trabajo y de vida del trabajador, y no sólo limitando el campo de acción normativo al marco estricto de la reglamentación jurídica de las condiciones de trabajo.

Aun siendo éste el hilo conductor esencial de la actividad de la OIT, la persecución de este propósito fundamental se concatena a otras motivaciones complementarias no estrictamente humanitarias, de manera que a la *dimensión humanitaria* de la actuación de la OIT se le incardinan tanto una *dimensión política* como una *dimensión económica*.

De una parte, en el propio Prámbulo de la Constitución de la OIT, al vincular la consecución de la paz mundial con la justicia social —se afirma de forma expresa que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social»—, se percibe la importancia estructural

⁵ Así, la «dureza de las condiciones de trabajo durante la revolución industrial motivaron el desarrollo de ciertas ideas sociales que se concretaron primeramente en la demanda de una reglamentación internacional para paliar las penurias de los obreros y condujeron al término de la Primera Guerra Mundial a la creación de la OIT» (G.W. VON POTOBOSKY y H. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *La Organización Internacional del Trabajo —El sistema normativo internacional. Los instrumentos sobre derechos humanos fundamentales—*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1990, pág. 3; monografía actualizada, en inglés, G.W. VON POTOBOSKY & H. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *The International Labor Organisation. The International Standards System and Basic Human Rights*. Westview Press, Boulder [Colorado], 1996, pág. 3).

que para la construcción de la paz tiene la existencia de un marco socio-laboral internacional más justo —*dimensión política*⁶—.

Y, de otra parte, al ponderar la importancia de las condiciones de trabajo como un factor que incide en la competitividad —*dimensión económica*—, de manera que se propugna la universalidad del objetivo de la mejora de las mismas a fin de evitar que la posibilidad de gozar de ventajas comparativas en el marco de la competencia internacional acabe yendo en detrimento de los trabajadores⁷. Se pretende de esta forma evitar que la falta de una mínima uniformidad en las condiciones de trabajo pueda comportar algún tipo de ventaja en los mercados que pudiese desalentar a aquellos Estados cuya voluntad es la de mejorar la situación laboral de los trabajadores y frenar la adopción de reglamentaciones laborales más favorables, en pro del mantenimiento de la posición de sus empresas en el mercado internacional⁸; sin perjuicio, empero, de que la propia Constitución de la OIT reconozca en su artículo 19, 3 la necesidad de que al elaborar disposiciones normativas en el seno de la Organización se deban tener en cuenta las condiciones particulares de «aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo». Se trata de ofrecer a estos Estados, que en definitiva son por regla general aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, una cierta flexibilidad en orden a la aplicación de los Convenios y Recomendaciones que sean adoptados como consecuencia de la actividad normativa de la OIT⁹.

⁶ Como indica Ballaloud, se trata de conseguir la paz a través de la justicia social (J. BALLALLOUD: *Droits de l'Homme et organisations internationales, vers un nouvel ordre humanitaire mondial*. Montchrestien, Paris, 1984, pág. 35); en paralelo, también el art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas, por la que se crea la ONU, establece un vínculo semejante entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario —incluido el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales—.

⁷ N. VALTICOS: «Les Conventions de l'Organisation Internationale du Travail à la croisée des anniversaires». *Revue Générale de Droit International Public*, 100, 1996, 1, pág. 8.

⁸ Así se indica en el Preámbulo de la Constitución de la OIT al afirmarse que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países».

⁹ Sobre la flexibilidad de los Convenios de la OIT y los mecanismos a través de los cuales la misma se articula, vid: J.B. ACOSTA ESTEVEZ: *El Sistema Jurídico de la Or-*

Esta perspectiva pluridimensional resulta indicativa, ciertamente, de que la OIT empieza a proyectar desde un principio en sus presupuestos de actuación una óptica global en su concepción de las condiciones de trabajo¹⁰, aceptándose que las mismas se interrelacionan necesariamente con una pluralidad de factores —por ejemplo, y entre otros, la política económica y social del Estado o la realidad económica mundial¹¹—; lo que, en la práctica, supone que la OIT tiende en definitiva a proyectar una visión extensiva de su propia actividad normativa, que ha de dirigirse no sólo a mejorar las condiciones de trabajo en sentido estricto sino también a incidir en ciertos aspectos económicos y sociales de las políticas estatales que repercuten sobre las mismas¹².

ganización Internacional del Trabajo y el Derecho Español. CEDECS Editorial, Barcelona, 1997, págs. 114 a 166; M. MCMAHON: «The legislative technique of the ILO». *British Yearbook of International Law*, 41, 1965-66, págs. 31 a 68; J.M. SERVAIS: «Flexibilidad y rigor de las normas internacionales del trabajo». *Revista Internacional del Trabajo*, 105, 1986, 2, págs. 263-278; N. VALTICOS & F. WOLF: «L'OIT et les pays en voie de développement: techniques d'élaboration et mise en oeuvre des normes universelles». En: *Société Française pour le Droit International: Pays en voie de développement et transformation du droit international*. Pédone, Paris, 1974, págs. 127 a 146; G.W. VON POTOBOSKY y H.G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *op. cit.*, págs. 37 a 40.

¹⁰ G. SPYROPOULOS: «Conditions de travail: élargissement du concept et problématique juridique». *Droit Social*, 1990, 12, pág. 856.

¹¹ En este sentido, por ejemplo, ya en la primera reunión de la Conferencia General de la OIT —Washington (1919/1920)— se adoptó un Convenio, en concreto el número 2, sobre el desempleo, por el que los Estados que llegasen a ser Partes del mismo se comprometían a establecer un sistema de agencias públicas de colocación no retribuidas (art. 2, 1), y en el que por tanto se requería a los Estados a participar de alguna forma en la articulación del mercado de trabajo nacional.

Lo cierto es que, en principio, muchas de las medidas de naturaleza económica y social escapan a la mera esfera de la normativa laboral que parece ser el objetivo programático esencial de la OIT (A. ALCOCK: *History of the International Labour Organisation*. McMillan, London, 1971, pág. 36).

¹² Durante los primeros años de funcionamiento de la OIT se propugnó una interpretación restrictiva de las competencias de la OIT, dirigida a limitar su ámbito de actuación al establecimiento de las condiciones de trabajo en relación a las actividades industriales y comerciales —incluido también el transporte marítimo, que facilitaba la dimensión internacional de ambos tipos de actividades—, sobre la base del artículo 23, a) del Tratado de Versalles, en el cual se establece el compromiso de los Estados Miembros de la Sociedad de Naciones de crear una Organización internacional con el propósito futuro «to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend» (C. PARRY

Esta concepción extensiva es igualmente perceptible si se realiza una introspección específica en los objetivos derivados de la *dimensión humanitaria* de la OIT —como ya se ha apuntado indiciariamente al identificar en el Preámbulo de la Constitución de la Organización las bases humanitarias de su actividad institucional—. Así, en el Preámbulo de la Constitución de la OIT se formula implícitamente la conexión entre la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo como instrumento de la consecución de la justicia social —lo que en principio constituye la finalidad primaria de la OIT¹³— y la propia dignidad del ser humano, puesto que se constata en el mismo que existen condiciones de trabajo «que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones» que amenazan la paz y armonía universales, haciéndose referencia con posterioridad a la idea de la necesidad de un «régimen de trabajo realmente humano». En consecuencia, se perfila una clara interrelación entre los derechos y libertades del ser humano y la reglamentación jurídica del trabajo.

Estos elementos extensivos del mandato de la OIT parecen enunciarse de manera más evidente en la *Declaración de Filadelfia*, de 10 de mayo de 1944, que consta como anexo a la Constitución de la Organización, y que según el art. 1, 1 de la misma se integra dentro del programa de acción que define la actividad de la OIT.

Los principios programáticos de la Declaración de Filadelfia subrayan, en primer término, la necesidad de asegurar la dignidad humana en el mundo del trabajo, sobre la base de la consideración de que «el trabajo no es una mercancía» y de que la «libertad de expresión y aso-

[ed.]: *The Consolidated Treaty Series*. Volume 225 [1919], Ocean Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, 1984-86, pág. 204; el resaltado es propio).

El criterio del Tribunal Permanente Internacional de Justicia en cuatro opiniones consultivas resultó decisivo a los efectos de referir la actividad de la OIT al «vasto campo de las actividades laborales [en general] y de los derechos humanos y sociales relacionados con éstas» (G.W. VON POTOBOSKY y H. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *op. cit.*, pág. 8; en este mismo sentido, N. VALTICOS: «Le travailleur et droit international»). En: *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*. Dot. A. Giuffré editore, Milano, 1984, pág. 759), ya que se pronunció favorablemente a la competencia de la Organización en relación al trabajo y la producción agrícola —opiniones consultivas ambas de 12 de agosto de 1922 (CPIJ, *Série B*, números 2-3)—, el trabajo de personas no asalariadas —opinión consultiva de 23 de julio de 1926 (CPIJ, *Série B*, 13)— y de las mujeres que no realizasen tareas de tipo manual en la industria —opinión consultiva de 15 de noviembre de 1932 (CPIJ, *Série A/B*, número 50)—.

¹³ En el propio Preámbulo, y en concreto en su párrafo segundo, se indican una serie de aspectos en los que se concreta esta necesaria mejora de las condiciones de trabajo.

ciación es esencial para el progreso constante» —Parte I, apartados a) y b)—; de esta manera, se afianza la idea de que la dignidad humana, en un sector de la vida del ser humano como es el trabajo, constituye un elemento inherente al desarrollo de la actividad laboral y de que su contenido e implicaciones van mucho más allá de la mera fijación de unas condiciones de trabajo más justas *stricto sensu*.

La dignidad humana en el trabajo tiene, desde esta perspectiva, la garantía efectiva de la *libertad* dentro del ámbito del trabajo¹⁴; ello significa que quien ostenta la condición de trabajador, como ser humano que es, debe poder ejercer su actividad laboral de manera libre y con respeto de su propia personalidad y de sus derechos como individuo¹⁵.

Esta formulación tiene dos implicaciones muy importantes para la propia actividad de la OIT: primera, el reconocimiento de que todos los trabajadores son titulares de unos *derechos fundamentales*¹⁶, que configuran la proyección de su dignidad humana en esta dimensión de su existencia; y, segunda, la interrelación de estos derechos socio-laborales fundamentales con la libertad del trabajador como ser humano —en cuanto manifestación de los derechos del individuo y de su libertad personal en este ámbito particular—.

Además, en segundo término, los principios programáticos de la Declaración de Filadelfia admiten que la lucha contra la pobreza es una de las aspiraciones esenciales de la OIT y de la Comunidad internacional en su conjunto, sintetizándose la misma en la búsqueda del «bienestar común»; hacia ese fin se orientan una serie de *objetivos sociales* definidos en la Parte III de la Declaración de Filadelfia, entre los que se encuentran, por ejemplo, el pleno empleo y la elevación del nivel de

¹⁴ En este sentido puede interpretarse, de acuerdo con los ya citados principios enunciados en la Parte I, la afirmación contenida en la Parte II, apartado a) de la Declaración de Filadelfia, en la que se subraya que «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» (el resaltado es propio).

¹⁵ J.J. VAN DER VER: «La liberté, motif juridique dans l'Organisation International du Travail». *Revue des Droits de l'Homme*, VIII, 1975, 4, pág. 871; si bien indica este autor que aunque a la Declaración de Filadelfia le falta una elaboración más detallada de la idea de libertad aplicada a la dignidad en el mundo del trabajo, sí que en la misma se encuentran manifestaciones concretas de ella —la referencia, por ejemplo, a la libertad de expresión y de asociación—.

¹⁶ M.E. ACKERMAN: «Volver a las fuentes y afirmarse en los principios». En: OIT: *Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social - Ensayos con motivo del 75º aniversario de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, pág. 3.

vida, la extensión de las medidas de seguridad social, la protección de la vida y la salud de los trabajadores, la protección de la infancia y de la maternidad, o el acceso a alimentos, vivienda y medios de recreo adecuados.

La aportación de este principio programático debe ser apreciada desde un doble punto de vista: de una parte, pone de manifiesto que los fines de la propia OIT no quedan restringidos únicamente a la lucha por la mejora de las condiciones laborales y el respeto, en ese marco, de los derechos del trabajador, sino que entre sus objetivos se encuentra también la consecución en general de la *mejora de las condiciones de vida del trabajador*¹⁷; y, de otra parte, la necesidad de que para lograr estos objetivos de carácter social sea ineludible implicar al Estado, y, en concreto, a su política económica y social¹⁸.

Puede observarse, por consiguiente, cómo la OIT aborda los problemas laborales desde una *perspectiva global e integrada*, que se sustenta en la idea de que la determinación de las condiciones de trabajo está

¹⁷ Y, en este sentido, se perfila la convicción de la relevancia del progresivo reconocimiento al ser humano como titular de ciertos derechos en este ámbito, cuyo contenido ha de comportar la obligación de que al individuo le sean cubiertas determinadas necesidades por la sociedad a través de la actividad estatal; desde este prisma, la consecución de las condiciones que permitan garantizar el derecho de todo ser humano a perseguir su bienestar material —enunciada en la Parte II, apartado a) de la Declaración de Filadelfia— «debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional» —Parte II, apartado b) de la misma—.

¹⁸ Como indica LEE, para «lograr los objetivos sociales [de la Declaración] se da mayor relieve al papel de las políticas económicas y sociales, y no sólo a la legislación laboral» (E. LEE: «Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia». *Revista Internacional del Trabajo*, 113, 1994, 4, pág. 531); este mismo autor, situando en su contexto histórico la Declaración de Filadelfia —a punto de terminar la II Guerra Mundial, y, por tanto, en la antesala de un período de reconstrucción económica y social—, tiene muy presentes los puntos de referencia ideológicos esenciales de la misma —por ejemplo, la política del *New Deal* estadounidense— para indicar que fue elaborada en un momento en que el terreno era muy favorable «para políticas gubernamentales más activas, dirigidas a la estabilización económica y al mantenimiento de la seguridad económica» (*ibid*, pág. 537).

En todo caso, y como apunta JENKS, la Declaración de Filadelfia muestra muy a las claras la interdependencia entre los derechos humanos y la política social (C.W. JENKS: «Human rights, social justice and peace. The broader significance of the ILO experience». En: A. EIDE & A. SCHOU [editors]: *International Protection of Human Rights*, Proceedings of the Seventh Nobel Symposium, Oslo, september 25-27, 1967. Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1968, pág. 229); máxime si se entra en la dinámica del reconocimiento progresivo de ciertos derechos de carácter prestacional.

estrechamente vinculada a la realidad económica y social, así como a la cuestión de las condiciones de vida del trabajador y de la población en general, y entendiendo además que el planteamiento de políticas efectivas para conseguir los objetivos planteados ha de realizarse no sólo a escala nacional sino también a escala mundial, dada la progresiva internacionalización de los procesos económicos. De ahí, que esta visión esté pensada para influir y condicionar no sólo la acción política de los Estados sino también para perfilar y condicionar las directrices básicas de la actuación de la propia OIT.

Bajo estos parámetros, la OIT realiza también una *aproximación integrada a los Derechos Humanos*¹⁹: en el ámbito socio-laboral, el ser humano es titular de un conjunto de derechos que son objeto, en principio, de un tratamiento jurídico no diferenciado, tanto desde el prisma de los instrumentos jurídicos que articulan su reconocimiento como de los mecanismos internacionales de supervisión de su efectivo respeto —el elemento aglutinante es, en este sentido, su vinculación con la dignidad y el bienestar del trabajador—.

Dentro de este marco de referencia se apunta la afirmación de la existencia de unos *derechos socio-laborales fundamentales* intrínsecamente vinculados con la dignidad humana en este ámbito de la vida del ser humano. Su presencia, en el contexto de la aproximación conceptual y jurídica de la OIT a los Derechos Humanos —que, en principio, es y pretende ser integrada—, se justifica en la necesaria interconexión entre la dignidad humana y la efectiva consecución de los objetivos en materia de justicia social de la Organización, tal y como se desprende de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia. Esta incardinación a los valores y principios de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia permite explicar cómo, a pesar de la aproximación integrada que se desprende de la actuación de la Organización, es aceptable la existencia de un factor de diferenciación como el propuesto, ya que la priorización de ciertos derechos socio-laborales no hace nada más que subrayar que la preservación de la dignidad humana en el ámbito laboral es esencial en la actividad de la OIT; sobre todo desde el momento en que se tiende a adoptar un enfoque

¹⁹ V.A. LEARY: *op. cit.*, pág. 590 a 594.

No obstante, es posible ofrecer una clasificación de los mismos, distinguiendo entre aquellos derechos de naturaleza más estrictamente laboral —relacionados con la necesidad de mantener unas condiciones de trabajo lo más justas posibles—, que bien podrían catalogarse como *derechos laborales*, y el resto de *derechos económicos y sociales*, dirigidos a satisfacer las expectativas del trabajador de mejorar progresivamente su nivel de vida.

global que vincula la mejora a escala universal de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores a la evolución de la situación socio-económica mundial y sus problemas. Esta diferenciación, lógicamente, y a pesar de lo expuesto, repercute de un modo u otro en la acción normativa y en las actividades de control ejercidas por la OIT respecto al comportamiento de los Estados Miembros, en el sentido de privilegiar la consecución de la efectividad de los derechos socio-laborales fundamentales.

2. *Las repercusiones político-jurídicas de la progresiva afirmación de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT*

La afirmación de la existencia de unos derechos fundamentales en el ámbito socio-laboral supone, según apuntan VON POTOBSKY y BARTOLOMEI, que la OIT ha asumido la necesidad de que su acción normativa proteja ciertos valores esenciales relacionados con el desarrollo de las actividades laborales —y, en consecuencia, con el ámbito competencial de la Organización definido por la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia²⁰—.

Aun resultando una proyección de valores esenciales del ámbito socio-laboral, lo cierto es que la afirmación y tutela jurídica de estos derechos socio-laborales fundamentales no está exenta de dificultades; éstas subrayan la difícil dialéctica a la que ha debido venir enfrentándose la Organización, muy particularmente en los últimos años: de un lado, por la constatación de la importancia de la consecución a escala universal de la efectividad de esos derechos socio-laborales fundamentales en el contexto de los cambios socio-económicos que se han ido operando en el seno de la Comunidad internacional, y, de otro lado, los obstáculos que, en ese mismo contexto, comporta la articulación político-jurídica de su afirmación.

Desde esta perspectiva, la progresiva afirmación de los derechos socio-laborales fundamentales ha debido soslayar una serie de problemas político-jurídicos, entre los que cabe destacar: primero, la propia identificación de los derechos socio-laborales fundamentales; segunda, la determinación de las consecuencias jurídicas de su afirmación; y, tercero, la incidencia de su afirmación en la evolución del conjunto de las actividades de la OIT en orden a perseguir una mayor justicia social.

²⁰ W. VON POTOBSKY & H. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *The International...*, *op. cit.*, pág. 127.

a) La identificación de los derechos fundamentales en el ámbito socio-laboral

No hay duda de que la práctica de la OIT ha venido indicando de forma manifiesta —coincidiendo en ello buena parte de la doctrina que se ha pronunciado al respecto²¹— el carácter fundamental de la *libertad sindical*, la *abolición del trabajo forzoso u obligatorio*, y la *eliminación de la discriminación en el ámbito laboral*; además, la OIT ha incluido definitivamente dentro de este catálogo también a la *eliminación del trabajo infantil*²².

El *fundamento jurídico* de esta formulación parece ser, según lo ha advertido la propia OIT —y de manera muy particular la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo²³—, la constatación de que dichos derechos socio-laborales fundamentales, por su propia naturaleza, se constituyen en principios fundamentales de la OIT deducibles de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia.

A la vista de este catálogo, puede advertirse, en primer término, que entre los derechos fundamentales en el ámbito socio-laboral se ubican dos derechos que, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, son catalogados como derechos civiles y políticos: la libertad sindical y la abolición del trabajo forzoso u

²¹ Por ejemplo: V.A. LEARY: *op. cit.*, pág. 584; V.N. VALTICOS: «Las Convenciones...», *op. cit.*, pág. 13; G.W. VON POTOBOSKY y H.G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *La Organización Internacional del...*, *op. cit.*, págs. 153 a 486. Es curioso comprobar cómo VALTICOS, en un trabajo anterior, hace referencia a algunos Convenios que «se refieren más especialmente que otros a los derechos y libertades fundamentales», concluyendo la mención que hace a éstos afirmando que «se han adoptado varios Convenios para la protección del emigrante y de los trabajadores extranjeros», de lo que podría desprenderse que consideraba la protección del trabajador migrante incluida entre los derechos fundamentales (N. VALTICOS: «La Organización Internacional del Trabajo [OIT]». En: K. VASAK [editor]: *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Volumen II, Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984, págs. 507 y 508).

²² Desde este prisma, hay que tener muy presente la influencia indudable que sobre la práctica de la OIT, y muy en particular sobre la cuestión de la identificación de la eliminación del trabajo infantil como derecho socio-laboral fundamental, han tenido los compromisos derivados de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, celebrada en 1995; a ellos se hace referencia en la Parte III de este estudio.

²³ OIT: *Documento GB/268/LILS/6 y Corr.*, pág. 10, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/268/lils-6.htm>, 28 de julio de 1997.

No obstante, la cuestión del fundamento jurídico de los derechos socio-laborales fundamentales se abordará de forma algo más detenida en la Parte III del presente estudio.

obligatorio²⁴; y, en segundo término, que los mismos están, básicamente, relacionados con la actividad laboral en sentido estricto, lo que resulta lógico por cuanto es en este ámbito donde adquiere mayor relevancia la libertad individual, y donde ésta se vincula más íntimamente a la dignidad humana —frente a la evidencia de que, respecto a los derechos económicos y sociales que deben permitir al trabajador mejorar su nivel de vida, la importancia de la actividad prestacional estatal no pone a priori de la misma manera en juego esa libertad—.

La enumeración de cuáles son estos derechos fundamentales no termina, empero, con las cuestiones relativas a su identificación. De este modo, la ausencia de cualquier tipo de concreción en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia de cuál es el alcance jurídico de cada uno de dichos derechos deja abierto el interrogante relativo al *contenido jurídico de los derechos socio-laborales fundamentales*.

Dado que la acción normativa de la OIT en torno a los derechos socio-laborales ha sido esencialmente convencional —a través de los Convenios elaborados en el seno de la Organización²⁵—, cabe plantearse si todos los Convenios que reglamentan cada uno de estos derechos son necesarios para configurar el contenido jurídico esencial de ese derecho —es decir, el *contenido necesario e indisponible* de dicho

²⁴ La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio se encuentra en el art. 8, 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por su lado, la libertad sindical viene regulada en el art. 22 del mismo. Sin embargo, la libertad sindical es también objeto de reconocimiento entre los derechos económicos, sociales y culturales (art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), lo que da oportunidad de comprobar su doble perfil, así como de incidir en la idea de la interrelación e indivisibilidad de una y otra categoría de derechos.

En referencia a la eliminación de la discriminación en el mundo laboral, éste no deja de ser un reflejo en el ámbito laboral del principio de no discriminación en el goce de los derechos y libertades, que es inherente a la propia noción de dignidad humana, tal y como éste queda configurado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 1 y 2), y en ambos Pactos, en sus respectivos arts. 2 y 3.

Las ideas expuestas son ilustrativas de la interrelación existente entre los derechos civiles y políticos, y los derechos socio-laborales; aun cuando, en este sentido, resulta muy relevante la libertad sindical, que sólo puede ser efectiva en un clima en el que se respeten suficientemente los derechos civiles y políticos, mientras que su respeto es una piedra de toque esencial para valorar el respeto de los derechos civiles y políticos.

²⁵ Aun cuando la misma se haya podido ver complementada por otros actos normativos de carácter no vinculante: las Recomendaciones adoptadas por la Conferencia General, de acuerdo con el art. 19, 1 de la Constitución de la OIT.

derecho—, y reflejan en consecuencia los elementos que vinculan a ese derecho con la dignidad humana.

Es preciso, pues, delimitar qué Convenios de la OIT son el referente para identificar los derechos socio-laborales fundamentales y su contenido jurídico necesario e indisponible.

Al respecto, se ha ido configurando en el seno de la Organización la categoría de los llamados *Convenios fundamentales*, dentro de la cual se ubican:

- En relación a la *libertad sindical*: el *Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación*, de 1948; y el *Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva*, de 1949.
- En relación a la *abolición del trabajo forzoso u obligatorio*: el *Convenio 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio*, de 1930; y el *Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso*, de 1957.
- En relación a la *eliminación de la discriminación en el ámbito laboral*: el *Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*, de 1951; y el *Convenio 111 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación*, de 1958.
- En relación a la *eliminación del trabajo infantil*: el *Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo*, de 1973²⁶.

A partir de lo expuesto surge un segundo dilema en relación al contenido jurídico de los derechos socio-laborales fundamentales: si el conjunto de los Convenios fundamentales reflejan efectivamente ese contenido necesario e indisponible que se deduce de los principios de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia. La respuesta afirmativa parece perfectamente plausible: de una parte, porque los Convenios fundamentales no agotan en sí mismos la configuración jurídica del derecho fundamental —y, en consecuencia, puede entenderse que reflejan los elementos esenciales de su contenido jurídico—; y, de otra parte, porque los Convenios de la OIT se caracterizan por ser tratados internacionales que establecen un estándar de normas mínimas, de manera que *per se* su finalidad sería la de reflejar el contenido básico de los respectivos derechos fundamentales²⁷.

²⁶ A partir de ahora las referencias a estos Convenios se harán en función de su ordinal numérico.

²⁷ En este sentido, la orientación de la OIT es clara en orden a la consideración de sus Convenios como un estándar normativo mínimo: no puede un Convenio menos-cabar cualquier tipo de «ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables» —art. 19, 8 de la Constitución de la OIT—.

No obstante, la tesis anterior es también objetable ya que el contenido esencial e indisponible de los derechos socio-laborales fundamentales derivado de la consideración de los mismos como principios inherentes a la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia no tiene por qué coincidir en su totalidad con el estándar mínimo establecido en los Convenios fundamentales —pudiendo ser más reducido que ese estándar mínimo convencional—, advirtiéndose cómo el respeto de las disposiciones de los Convenios fundamentales sólo es exigible, en principio, a aquellos Estados que hayan ratificado de forma voluntaria los respectivos Convenios.

En cualquier caso, el problema comporta la necesidad de evaluar si es posible categorizar en relación a cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales qué elementos normativos propios del contenido jurídico de los mismos resultan en tal grado necesarios para no desvirtuar los caracteres esenciales del propio derecho y su conexión con la dignidad humana, a efectos de comprobar si coinciden con lo establecido en los Convenios fundamentales; o bien, si ese núcleo básico es más reducido que el establecido en las disposiciones convencionales de los mismos —cuestión que no puede resolverse *in abstracto* a partir de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia—.

b) Las consecuencias jurídicas de la existencia de unos derechos fundamentales

La principal consecuencia jurídica de la existencia de unos derechos socio-laborales fundamentales es, en teoría, que su exigibilidad jurídica resulta independiente de si un Estado es Parte o no de los Convenios de la OIT que garantizan dichos derechos; y ello, a partir de su deducción como principios fundamentales de la OIT —en la medida en que se infieren de la propia Constitución y de la Declaración de Filadelfia—.

Esta exigibilidad jurídica se plantea en términos absolutos sin que, como apunta ACKERMAN, la «falta de ratificación expresa de los Convenios OIT pueda ser excusa para la violación de los derechos humanos fundamentales»²⁸; en este sentido, la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, ha indicado que, si bien «un convenio internacional del trabajo sólo es vinculante para los Estados que lo hayan ratificado», existe una aceptación general de que «ciertos

²⁸ M.E. ACKERMAN: *op. cit.*, pág. 3; N. VALTICOS & G. VON POTOBOSKY: *International Labour Law*. Second revised edition, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston, 1995, pág. 271.

principios fundamentales [entre ellos, los derechos fundamentales] de la Constitución de la OIT —comprendida la Declaración de Filadelfia que forma parte de ella— son vinculantes para los Miembros de la OIT como consecuencia directa de su aceptación de la Constitución [de la OIT]²⁹».

En relación a este planteamiento, debe tenerse en cuenta:

- Primero, que no aclara ni resuelve tampoco la cuestión suscitada anteriormente en relación al contenido jurídico de los derechos socio-laborales fundamentales, y, en concreto, a la coincidencia o no entre el estándar mínimo previsto en los Convenios fundamentales y ese núcleo esencial e indisponible de cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales que se sustenta jurídicamente en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia.
- Segundo, hay que advertir la incongruencia que conlleva, respecto a las anteriores afirmaciones sobre la exigibilidad jurídica de los derechos socio-laborales fundamentales, el hecho de que en la práctica de la OIT sólo se haya por el momento planteado en relación a la libertad sindical un procedimiento de control especial y específico dirigido a supervisar la actuación estatal, y sustentado en la presentación de quejas contra aquel Estado al que se considere que haya vulnerado dicha libertad, en el que se prescinda de su cualidad de Estado Parte de alguno de los Convenios que tutelan jurídicamente ese derecho socio-laboral fundamental.
- Y, finalmente, que, si la exigibilidad jurídica de los derechos socio-laborales fundamentales se deriva de su fundamentación jurídica en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, ello implica que en principio son sólo vinculantes para los Estados Miembros de la OIT, suscitándose entonces la cuestión de su universalidad y de su exigibilidad jurídica incluso a Estados no Miembros de la OIT —en suma, su configuración como estándar mínimo indisponible por los Estados en el ámbito laboral—.

²⁹ OIT: *Documento GB/268/LILS/6 y Corr., op. cit.*, pág. 10.

En este mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que cuando un Estado «decide ser Miembro de la Organización acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia» —entre ellos, la libertad sindical— (OIT: *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 4.ª edición [revisada], Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996, pág. 9. pág. 10).

En relación a su universalidad, ésta ha sido reiteradamente afirmada por los órganos de la propia OIT³⁰. En favor de la misma podrían esgrimirse diversos argumentos, entre ellos: la vocación universal de la propia Organización y la incardinación de sus fines con el objetivo esencial de la Comunidad internacional del mantenimiento de la paz —vocación respaldada por la Declaración de Filadelfia, en la que se indica «que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos»—; la amplia base social de la Organización —en la que se encuentran integrados 174 Estados—, y su propia práctica, en la que se ha subrayado progresivamente la universalidad de su acción; la vinculación de estos derechos fundamentales con la noción de dignidad humana aplicada al ámbito socio-laboral; así como, por último, el reconocimiento de estos derechos en otros ámbitos normativos —por ejemplo, dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos—.

En contrapartida, hay que advertir cómo la OIT no tiene entre sus atribuciones la de ejercitar, a través de los mecanismos de supervisión de los que dispone, ningún tipo de supervisión respecto a Estados que no se encuentran integrados en la Organización, y, en consecuencia, no se encuentra en disposición de exigir universalmente a todos los Estados, sean o no Miembros de la OIT, que respeten sus compromisos respecto a los derechos socio-laborales fundamentales³¹.

c) La incidencia de su afirmación en la evolución del conjunto de las actividades de la OIT

Aun advirtiendo las dificultades político-jurídicas que su progresiva afirmación comporta, la incidencia de los derechos socio-laborales fun-

³⁰ A título de ejemplo, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que como ha indicado VALTICOS asume funciones de naturaleza jurisdiccional puesto que el ejercicio de su competencia «requiere valorar el grado de conformidad de las leyes y prácticas nacionales con las disposiciones de la Constitución y de los Convenios de la OIT» (N. VALTICOS: «La Organización...», *op. cit.*, pág. 514), ha afirmado «el carácter universal de las normas internacionales del trabajo, con mayor motivo cuando se trata, (...) de convenios fundamentales de la OIT (OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, pág. 155, párr. 326).

³¹ Dependiendo, en consecuencia, su exigibilidad jurídica de instituciones jurídicas de Derecho Internacional general —como es la responsabilidad internacional—, y de la acción de otras Organizaciones, que teniendo algún tipo de competencia en la materia, puedan ejercer esa supervisión; en este caso, singularmente, la ONU, tanto en lo que se refiere a los mecanismos convencionales como a los mecanismos extraconvencionales.

damentales debe evaluarse en el contexto más general de la reflexión que durante los últimos años se ha abierto en torno al papel en el mundo actual de la reglamentación jurídica internacional del trabajo, y, en consecuencia, sobre la acción normativa de la OIT.

A ello, han contribuido los cambios operados en la escena económica mundial: a la progresiva globalización y liberalización de la economía mundial, se le ha unido la paulatina aceptación del mercado y del libre comercio internacional como principios rectores de las relaciones económicas internacionales, tal y como han demostrado los Acuerdos de la Ronda Uruguay y la propia creación de la Organización Mundial del Comercio.

Así, la normativa socio-laboral, tanto interna como internacional, es un factor más de los que repercute en la competitividad exterior de la producción, y, por tanto, en el desarrollo económico de cualquier país.

Ello, en suma, significa que la normativa socio-laboral —y, en especial, las normas que pretenden articular condiciones de trabajo más justas— debe intentar conciliar, de un lado, la promoción de los Derechos Humanos, y, de otro lado, la aspiración mundial de una reglas comerciales más justas; acomodación de objetivos que, como apunta CHARNOVITZ, no está exenta de «cierta tensión³²».

Existe, dentro de estos parámetros, la tentación de optar de manera preferente por la *desregulación socio-laboral*; opción que se asienta en la opinión de que la proliferación de normas internas e internacionales es excesiva así como en la apreciación de este fenómeno como un posible freno al proceso de progresiva liberalización emprendido.

En la práctica, empero, parece afirmarse en el ámbito internacional una perspectiva más conciliadora, que pretende soslayar los problemas derivados de la incardinación de la libertad de comercio y los Derechos Humanos, apreciando además la especial posición al respecto de estas cuestiones de los Estados en vías de desarrollo.

Esta visión parece manifestarse en la Declaración Final de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, de 13 de diciembre de 1996, en la que se afirma el compromiso de los Estados Miembros de «respetar las normas fundamentales del trabajo³³»; de

³² S. CHARNOVITZ: «La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio internacional». *Revista Internacional del Trabajo*, 107, 1988, 1 pág. 88.

³³ Se advierte en la citada Declaración tanto la interrelación entre crecimiento y desarrollo económico y normas fundamentales, como el rechazo a la utilización «de las normas de trabajo con fines proteccionistas», advirtiéndose asimismo «que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particu-

este modo, aun rechazando la idea de potenciar cualquier signo de una radical desregulación, se parte de la necesidad de respetar unas normas laborales fundamentales internacionales, y, dentro de las mismas, de garantizar la tutela jurídica efectiva de los derechos fundamentales en materia socio-laboral, que aseguren que las reglas sociales de producción respeten la dignidad humana³⁴.

En este contexto, se plantea cuál es el papel futuro de la acción normativa de la OIT; partiendo de que, en general, ha sido muy positivamente valorado el pragmatismo que ha demostrado la Organización en este ámbito —en buena parte justificado en su tripartismo, es decir, en el hecho de que en el proceso de creación de normas participan representaciones gubernamentales, sindicales y de empleadores—, como demuestra la flexibilidad observable en los Convenios que se han elaborado³⁵.

Dentro del amplio abanico de propuestas barajadas, la OIT parece inclinarse, en términos generales, por una política normativa que combine la moderación en la adopción de nuevas normas jurídicas

lar de los países en desarrollo de bajos salarios» (OMC: *Documento WT/MIN [96]/DEC*, de 18 de diciembre de 1996, pár. 4).

³⁴ M. BENSEDDIK: «La OIT, una Organización para el futuro». En: OIT: *Pensamientos sobre el porvenir...*, *op. cit.*, pág. 38; en este sentido, sería a este nivel en el que debería producirse lo que ANDERSON denomina «homologación de parámetros de tratamientos de las relaciones laborales», para evitar ventajas comparativas (L.A. ANDERSON: «Retos y perspectivas del tripartismo en un mundo globalizado». En: *ibid*, pág. 23), que en cualquier caso no podrían ser contrarias a dichos derechos fundamentales, y, por consiguiente, a la dignidad humana.

Como apunta VALTICOS, «[a]nte el riesgo, que no podemos excluir, de un mundo sin verdadera ley, de Estados nuevos sin asistencia real, de trabajadores sin protección sustancial y, en términos más generales, de hombres, mujeres y niños dejados a su suerte, los derechos humanos fundamentales y las normas internacionales del trabajo, manifiestamente amenazados, adquieren una vez más toda su relevancia (N. VALTICOS: «Normas laborales y...», *op. cit.*, pág. 155).

³⁵ J.C. JAVILLIER: «Pragmatismo e innovación en el Derecho Internacional del Trabajo». *Revista Internacional del Trabajo*, 113, 1994, 4, pág. 552; así indica este autor que la OIT desde sus orígenes ha evitado en lo posible la rigidez normativa (*ibid*, pág. 555).

La propia OIT, con ocasión de su 75.º aniversario, ha propiciado el debate sobre su actividad normativa, como demuestra la *Resolución de 22 de junio de 1994, relativa al 75º aniversario de la OIT y su orientación futura*, adoptada por la Conferencia General (OIT: *Actas de la Octogésima primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, I, págs. 3 y 4).

—optándose por un criterio muy selectivo— con la revisión de los estándares jurídicos vigentes en determinadas materias³⁶; desde esta perspectiva, parece deseable en todo caso que se opte por la simplicidad en la formulación de las disposiciones normativas —sin renunciar por ello a la precisión jurídica— pero, sobre todo, que se siga manteniendo la característica flexibilidad normativa que caracteriza a los Convenios elaborados en el seno de la OIT.

Junto a ello, se ha adoptado en el seno de la OIT una política institucionalizada dirigida a la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, en consonancia con lo anteriormente expresado.

Dentro de esta línea de actuación, y de las medidas que a tal fin se han ido adoptando en el seno de la Organización³⁷, se ha ido consolidando la impresión de que resultaba del todo necesario aclarar los compromisos adquiridos en el seno de la OIT respecto a los derechos socio-laborales fundamentales, así como las medidas tendentes a potenciar su efectividad.

Fruto de estas directrices surge la propuesta, finalmente adoptada por la Conferencia General de la OIT, de una *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*.

³⁶ En este sentido, la revisión no debe en principio entenderse como un elemento de desregulación (A. GONZALEZ MARTINEZ: «La OIT hacia el siglo XXI: fortaleciendo el diálogo social». En: OIT: *Pensamientos sobre el porvenir...*, *op. cit.*, pág. 130); pese a ello, lo cierto es que entre las propuestas para dicha revisión se encuentra la práctica seguida de *dejar de lado* determinados Convenios cuyo contenido obligacional parece no responder a la realidad social y a las expectativas de los Estados, puesto que no han llegado a entrar en vigor —como ha sucedido, por ejemplo, respecto al *Convenio 66 sobre los trabajadores migrantes*—, o bien que aun habiendo entrado en vigor resultan obsoletos —por ejemplo, el *Convenio 21 relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques*— (OIT: *Informe correspondiente al año 1995-1996 presentado por el Presidente del Consejo de Administración*. Consejo de Administración, Ginebra, 1996, pág. 4, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/refs/report96.htm>, 4 de marzo de 1997); lo que puede considerarse más como un esfuerzo de racionalización de las normas jurídicas existentes que como un deseo de contentar a las tendencias desregularizadoras existentes, las cuales, como señala Valticos, tampoco deben ser ignoradas (N. Valticos: «Les Conventions...», *op. cit.*, pág. 35).

Se hace referencia a la práctica consistente en *dejar de lado* determinados Convenios en el Apartado 1 de la Parte III del presente estudio.

³⁷ El análisis de las medidas adoptadas al respecto se efectúa en la Parte III del presente estudio.

III. El contenido de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* en el contexto de la política institucional de la OIT en materia de derechos socio-laborales fundamentales

Si como se ha visto, la afirmación de los derechos socio-laborales fundamentales en el seno de la OIT, de una parte, no deja de poner de manifiesto y proyectar importantes problemas político-jurídicos, y, de otra parte, ha debido incardinarse necesariamente al debate suscitado dentro de la propia Organización en relación a su propia actuación normativa en el ámbito socio-laboral en el contexto de un proceso de acelerada globalización y liberalización de la economía mundial, no deja de ser remarcable que la política institucional de la OIT en orden a la promoción y a la efectiva protección de los derechos socio-laborales fundamentales haya precisado de la adopción de una declaración solemne formulada por la Conferencia General de la Organización³⁸.

El impulso que en este sentido aporta la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*³⁹ es el resultado de una dinámica institucional no siempre diáfana y lineal, pero que finalmente ha encontrado en la formulación de un texto declarativo, quizá, ese punto de referencia necesario para articular los esfuerzos de la Organización y de los Estados Miembros en orden a la garantía universal de los derechos socio-laborales fundamentales.

Situada en el contexto de la política institucional de la OIT respecto a la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, el análisis del contenido de la *Declaración de 1998* se dividirá en dos apartados: el primero, relativo a los factores condicionantes de su adopción; y, el segundo, relativo a la delimitación de su contenido esencial —haciéndose especial hincapié en los compromisos adquiridos por los Estados—.

³⁸ Como indica KELLERSON, esta Declaración es «tan sólo la tercera de las adoptadas por la OIT en sus setenta y nueve años de existencia» (H. KELLERSON: «La Declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales. Un reto para el futuro». *Revista Internacional del Trabajo*, 111, 1998, 2, pág. 243, nota 3); hace referencia esta autora como antecedentes a la *Declaración de Filadelfia*, de 1944, y a la *Declaración referente a la política de «Apartheid» en Sudáfrica*, de 1964 —sin que pueda añadirse a las mismas la *Declaración Tripartita de principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social*, de 1977, al menos a un mismo nivel, puesto que la misma fue adoptada por el Consejo de Administración—.

³⁹ Desde ahora, la *Declaración de 1998*.

1. *Los factores condicionantes de la adopción de la Declaración de 1998*

Es indudable que la evolución de la Comunidad internacional en los últimos años es un factor condicionante para poder entender el proceso que ha llevado a que en el seno de la OIT haya fructificado la idea de elaborar una declaración en el sentido expresado; la dinámica evolutiva de las relaciones económicas internacionales, a la que se ha hecho ya referencia anteriormente, es un vector con demasiado peso específico para que puedan ignorarse desde el ámbito competencial de la Organización los problemas esenciales que plantea así como las tendencias socio-económicas que a partir de esa evolución inciden en la ponderación de los intereses en presencia.

De este modo, es perceptible la necesidad, en este nuevo escenario mundial, de calibrar las *dimensiones sociales* del proceso de globalización de la economía y de liberalización del comercio mundial que se está experimentando.

La exigencia de que la OIT asuma una responsabilidad primordial en este ámbito ha recibido un *impulso exógeno* muy importante, tras la Declaración Final de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, de 13 de diciembre de 1996, y en la que bajo el encabezamiento *Normas fundamentales del trabajo* se puede leer⁴⁰:

«4. Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración».

A esta interrelación indicada por la propia OMC entre las normas fundamentales del trabajo y el fenómeno de la liberalización del comercio —y, por supuesto, dentro de las mismas de manera muy especial respecto a aquellas dirigidas a tutelar jurídicamente los derechos socio-laborales fundamentales—, se debe unir, en orden a valorar la

⁴⁰ OMC: *Documento WT/MIN [96]/DEC*, op. cit., pág. 4; la Conferencia tuvo lugar en Singapur, entre el 9 y el 13 de diciembre de 1996.

confianza que la Comunidad internacional parece depositar en la OIT a efectos de lograr efectivamente en el contexto descrito el respeto de una justa y equilibrada *dimensión social* del renovado marco económico internacional, la interacción que se establece entre la potenciación de dicha dimensión social y el *desarrollo sostenible*.

En este sentido, es importante hacer referencia a los resultados de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, celebrada bajo las auspicios de la ONU en Copenhague, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995; así, dentro de los compromisos inscritos en la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, y en concreto dentro del tercer compromiso, los Estados reunidos afirman lo siguiente⁴¹:

«i) Procuraremos alcanzar el objetivo de velar por la existencia de buenos puestos de trabajo y *salvaguardar los derechos e intereses básicos de los trabajadores y*, con tal fin, promoveremos la observancia de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo incluidos los que tratan de la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, la libertad de asociación, el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el principio de la no discriminación».

Dentro del *Programa de Acción* que la acompaña, se pone énfasis en la mejora de la calidad del trabajo y el empleo a escala mundial, sobre la base, entre otras medidas de⁴²:

«b) Proteger y fomentar el *respeto de los derechos básicos de los trabajadores*, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados partes en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean partes de esos convenios para lograr verdaderamente un *crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible*;

c) Considerar firmemente la ratificación y plena aplicación de los convenios de la OIT relativos a esas esferas, así como los relativos al empleo, los derechos de los menores, las mujeres, los jóvenes, las personas discapacitadas y los pueblos indígenas;

d) Utilizar las normas laborales internacionales en vigor para orientar la formulación de la legislación y las políticas nacionales en materia de empleo;

e) *Fomentar el papel de la OIT*, en particular en lo relativo a la elevación del nivel de empleo y *la calidad del trabajo*».

⁴¹ ONU: *Documento A/CONF.166/9*, pág. 13, p. 29. El resaltado es propio.

⁴² *Ibid*, pág. 62, p. 54. El resaltado es propio.

Se puede observar cómo, desde una perspectiva más amplia, en la que se hace referencia a la articulación y garantía de unas normas laborales internacionales fundamentales, o bien desde una perspectiva más específica que focaliza esa dimensión social muy particularmente en los derechos socio-laborales fundamentales, existe una voluntad generalizada en el seno de la Comunidad internacional de reconocer a la OIT un protagonismo destacado en la construcción de esa necesaria dimensión social.

El compromiso adquirido por la OIT de dar respuestas a estas exigencias de la Comunidad internacional, y el peso que para la credibilidad de la Organización supone el dar curso a las expectativas señaladas, ha condicionado sin duda la política institucional interna, y ha pesado sobremanera tanto en la decisión final de elaborar una declaración relativa a los derechos socio-laborales fundamentales como en los trabajos preparatorios de la misma⁴³. El propio Prámbulo de la *Declaración de 1998* es indicativo de lo expuesto, ya que, tras reafirmar la importancia de garantizar la paz social y su competencia para establecer normas internacionales del trabajo, advierte que ante la «creciente interdependencia económica es urgente reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución» de la OIT; igualmente, el Prámbulo indica que la OIT «debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación», con el fin de que «las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia».

A este impulso de carácter exógeno, se le ha agregado un *impulso endógeno*, fruto de la sensibilidad y preocupación mostrada por los órganos de la OIT ante la cambiante realidad socio-económica mundial —aun más considerando que en 1994 se celebró el 75º aniversario de la Organización, momento propicio para hacer un balance de los resultados conseguidos y de las necesidades futuras—; así, y ya con anterioridad a la celebración de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* —desde el prisma cronológico, el primero de los dos eventos a los que se ha aludido—, las actividades de la OIT parecían ya decantar una óptica favorable a potenciar la promoción y garantía de los derechos so-

⁴³ Así, el Presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo señaló «la gran importancia que tiene para la credibilidad de la Organización la promoción de los principios y derechos fundamentales, y el reforzamiento del mecanismo de control» (OIT: *Documento GB.268/8/2*, pág. 53, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb268/gb-8-2.htm>, 27 de enero de 1999).

cio-laborales fundamentales como contribución a la garantía de esa dimensión social que parece quererse dar al desarrollo de las relaciones económicas internacionales.

A este respecto, debe tenerse presente que:

a) En primer término, que el 22 de junio de 1994, y dentro de las sesiones de su 81ª reunión, la Conferencia General de la OIT adoptó una resolución relativa a la celebración de su 75º aniversario y la orientación futura de sus actividades⁴⁴, en la que, una vez advertidos los considerables cambios sociales y económicos experimentados a escala mundial, se «[h]ace un llamamiento a los Estados Miembros y a las organizaciones de empleadores y trabajadores a que reafirmen los principios y valores fundamentales sobre los que fue creada la OIT».

Esta afirmación se efectúa tras manifestar, igualmente, la «especial importancia de los convenios de la OIT que se ocupan de derechos fundamentales», entre los que se incluyen los Convenios 29, 87, 98, 100, 105 y 111; obsérvese cómo en la resolución se obvia incluir entre estos *Convenios fundamentales* al Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, lo que podría suscitar ciertas dudas, por una parte, sobre si el citado Convenio se inspira como parece suceder en los demás supuestos enumerados en principios inscritos en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia —y, por tanto, de su propio fundamento jurídico constitucional—, y, de otra parte, sobre si la práctica de la Organización no resulta contradictoria en relación a la calificación del mismo como fundamental⁴⁵.

⁴⁴ *Resolución de 22 de junio de 1994, relativa al 75º aniversario de la OIT y su orientación futura* (OIT: *Actas de la Octogésima primera reunión...*, op. cit., I, págs. 3 y 4).

⁴⁵ Así, mientras la citada resolución de la Conferencia General omite cualquier referencia al mismo, el Director General lo configura claramente como uno de los *Convenios fundamentales* (OIT: *Memoria del Director General. Actividades de la OIT, 1994-1995*, op. cit., pág. 10); por otro lado, la *Guía clasificada de las normas internacionales del trabajo* de la propia OIT, que en su Capítulo I hace referencia a los Convenios sobre derechos fundamentales, incluye únicamente entre los mismos a los Convenios relativos a la libertad sindical, el trabajo forzoso y la igualdad de oportunidades y de trato, pero no el Convenio 138 (OIT: *Las normas internacionales del trabajo*. 4.ª edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998, Anexo I, pág. 143); no está de más recordar al respecto, de nuevo, el peso específico de los compromisos adoptados en la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* sobre la práctica de la OIT, y, sobre todo, respecto a la oportunidad de identificar la eliminación del trabajo infantil como derecho socio-laboral fundamental.

b) En segundo término, también en 1994, se crea dentro del Consejo de Administración un *Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio*, cuyo objetivo primordial está dirigido a estudiar y a realizar propuestas de acción en relación a las consecuencias de la liberalización del comercio sobre los derechos laborales y el empleo. No ha de resultar extraño, pues, que el respeto efectivo de los derechos socio-laborales fundamentales haya sido una de las principales preocupaciones del mismo, dado que su análisis parte de la base de que «las fuerzas que impulsan la globalización y la liberalización del comercio han aumentado la importancia de las normas fundamentales [refiriéndose a las normas jurídicas que tutelan los derechos socio-laborales fundamentales]⁴⁶».

La actividad del Grupo de Trabajo se ha ido centrando, en diferentes momentos y con intensidad distinta, en cuatro grandes áreas: primero, el examen de las repercusiones sociales de carácter global derivadas de la mundialización de la economía y la liberalización del comercio; segundo, el examen del impacto social de la mundialización de la economía y la liberalización del comercio de manera específica sobre ciertos Estados —que son objeto de un estudio particularizado—; tercero, la mejora y reforzamiento en este contexto de los procedimientos de control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo —en especial, de los derechos socio-laborales fundamentales—, y, cuarto, el examen general de medidas de carácter voluntario para los actores económicos no gubernamentales en orden a fomentar el progreso social, y de manera muy particular para garantizar el respeto de los derechos socio-laborales fundamentales: los *códigos de conducta para las empresas y el etiquetado social*⁴⁷.

⁴⁶ OIT: *Documento GB.274/WPI/SDL/2*, pág. 81, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb274/sdl-2.htm>, 14 de abril de 1999.

⁴⁷ La OIT parece inclinarse por rechazar el empleo de las denominadas *cláusulas sociales*, incluidas por ciertos Estados en acuerdos económicos o comerciales con otros Estados o en contrato relacionados con el comercio internacional, a fin y efecto de evitar el denominado *dumping social*, debido a sus connotaciones proteccionistas; en este sentido, este tipo de cláusulas serían especialmente gravosas para los Estados cuya economía está en vías de desarrollo, ya que cercenaría de modo muy sensible la ventaja comparativa de que gozan como consecuencia de su estructura productiva y, por tanto, supondría una amenaza muy relevante para su acceso a los mercados (D. GREENAWAY & Ch. MILNER: «Repercusiones de la Ronda Uruguay en el empleo mundial». *Revista Internacional del Trabajo*, 114, 1995, 4/5, pág. 577).

El término *código de conducta* hace referencia, en concreto, «a una política formulada por escrito o una declaración que se dirige a servir de base al compromiso

c) En tercer lugar, en el año 1995 —y, en concreto, a partir de la iniciativa del Director General de dirigir el 25 de mayo de 1995 una carta a los Estados Miembros que no habían ratificado todos los Convenios fundamentales—, se emprende una *campaña dirigida a la ratificación y promoción de los Convenios fundamentales de la OIT*; esta campaña, sí incluye entre los Convenios fundamentales objeto de su atención el Convenio 138.

Los resultados de esta campaña pueden, en líneas generales, considerarse positivos ya que han supuesto un avance significativo en relación a la mayoría de los Convenios fundamentales hacia la aceptación de su obligatoriedad jurídica por el conjunto de los Estados Miembros; aun cuando, como revela el cuadro siguiente, el Convenio 138 presenta cuantitativamente una desviación importante respecto al resto de Convenios fundamentales⁴⁸:

Convenio	(1)	(2)
29	135	150
87	112	138
98	124	141
100	123	138
105	114	139
111	111	132
138	46	71

(1) Datos a 31 de diciembre de 1994.

(2) Datos a 1 de enero de 1999⁴⁹.

de conducta de una empresa particular» (OIT: *Documento GB.273/WP/SDL1 [Rev. 1]*, pár. 26, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb273/sdl-1.htm>, 12 de febrero de 1999); mientras, bajo la denominación de *etiquetado social*, se entiende «cualquier medio por el que se facilita mediante una etiqueta física sobre las condiciones laborales que rodean la producción de un producto o a la prestación de un servicio» (*ibid*, pár. 68).

En relación a la evolución de este tipo de iniciativas voluntarias, el informe del Grupo de Trabajo referido en el párrafo anterior es suficientemente ilustrativo; para un análisis pormenorizado del etiquetado social en relación al problema específico del trabajo infantil, J. HILLOWITZ: «Consideraciones sobre el etiquetado social en la lucha contra el trabajo infantil». *Revista Internacional del Trabajo*, 116, 1997, 2, pág. 233 a 251.

⁴⁸ Así, ni tan sólo la mitad de los Estados Miembros de la OIT son Partes del mismo; pese a lo cual, porcentualmente, el incremento de Estados Partes del mismo desde 31 de diciembre de 1994 hasta el 12 de febrero de 1999 es espectacular: un 54,3%.

⁴⁹ Los datos referentes al estado de ratificaciones se han obtenido respectivamente: OIT: *Informe III, Parte 5. Listas de ratificaciones de los Convenios de la Or-*

d) En cuarto lugar, y dentro de la política normativa de la Organización, se ha auspiciado, como ya se ha dicho, la combinación de la moderación en la adopción de nuevas normas jurídicas con la revisión de los estándares jurídicos vigentes en ciertas materias.

Desde el punto de vista de la *elaboración y adopción de nuevos Convenios*⁵⁰, la mayor selectividad que parece demostrarse en los últimos años a la hora de plantearse la adopción de nuevos Convenios no obsta para que en la 87ª reunión de la Conferencia General se haya adoptado un *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*⁵¹; lo que demuestra que las prioridades en orden a la tutela jurídica de los derechos socio-laborales fundamentales y a la protección de la dignidad humana en el ámbito socio-laboral son supuestos en que existe un consenso amplio a los efectos de plantearse la articulación de nuevas obligaciones jurídicas internacionales.

En cuanto a la *revisión de los estándares jurídicos vigentes*, el peso de esta labor ha corrido a cargo del *Grupo de Trabajo sobre la Política de Revisión de Normas*, creado en 1995, en el seno de la cual se ha elaborado la política institucional dirigida a revisar aquellos Convenios cuyo contenido jurídico haya quedado obsoleto a la luz de los cambios operados en el ámbito socio-laboral, y, desde este punto de vista, sobre todo proceder a flexibilizar sus disposiciones a los efectos de afrontar aquellos problemas que dificultan su aplicación o la ratificación por parte de los Estados, o bien, en su caso, si así se considerase preciso, para incrementar la protección otorgada⁵².

ganización del Trabajo. 31 de diciembre de 1994. Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª reunión, Ginebra, 1995; OIT: ILOLEX, disponible en www.iloex.ch:1567/public/50normes/infleg/lospa/loquery, 10 de junio de 1999.

⁵⁰ Hay que recordar que, durante la 83ª reunión de la Conferencia General de la OIT, por primera vez se produjo la ruptura del consenso en la discusión sobre la necesidad de adoptar un Convenio —en concreto, respecto al Convenio sobre el trabajo a domicilio—, al retirarse una de las partes del debate; el Vicepresidente empleador de la Conferencia General indicó ante la Comisión de Adopción de Normas que «no participarían en el debate de un Convenio vinculante sobre el trabajo a domicilio por considerarlo un error de principio, fundamentalmente imperfecto y por el cual no podrían votar en la Comisión ni en la sesión plenaria», apreciando que resultaba «indecoroso participar en la discusión de un Convenio que no apoyan» (OIT: *Actas de la Octogésimo tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996, págs. 10/16 y 10/17).

⁵¹ En concreto, el 17 de junio de 1999.

⁵² Al respecto de la política de revisión seguida en los últimos años, OIT: *Documento GB.273/LILS/WP/PRS/1*, Anexo, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/273/prs-1.htm>, 23 de diciembre de 1998.

En este contexto, se ubica también la práctica de la Organización, a la que ya antes se ha hecho referencia, consistente en *dejar de lado* aquellos Convenios que no responden a las necesidades actuales o resultan inadaptados a la realidad socio-laboral⁵³. Esta práctica tiene consecuencias tanto relativas a la actividad de promoción de dichos Convenios —se deja, por ejemplo, de estimular su ratificación o se interrumpe su inclusión en informes, estudios y trabajos de la Organización— como en relación a las posibilidades de verificar su cumplimiento a través de los procedimientos previstos al efecto en el seno de la OIT⁵⁴.

Finalmente, hay que destacar que en la 85.ª reunión de la Conferencia General se adoptó una enmienda a la Constitución de la OIT que, en el momento de su entrada en vigor, permitirá derogar aquellos Convenios que hayan perdido su objeto o no representen una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización, lo cual racionalizará el proceso de revisión normativa⁵⁵.

No parece que los Convenios fundamentales sean objeto de esta política de revisión normativa, dada la importancia que han cobrado los derechos socio-laborales fundamentales en el contexto de la dinámica institucional de la OIT.

e) Y, en quinto lugar, dentro de esta misma política normativa, los órganos de la OIT habían introducido como objeto de debate, desde 1995, el *fortalecimiento de los procedimientos de control* existentes en

⁵³ *Ibid*, en cuanto al listado de Convenios dejados de lado.

⁵⁴ Así, no se plantea la solicitud de memorias detalladas periódicas dentro del procedimiento constitucional de control regular; sin perjuicio de que, también conforme al artículo 22 de la Constitución de la OIT, y dentro del procedimiento de control regular la Comisión de Expertos Independientes en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones pueda específicamente solicitar al respecto una memoria detallada no periódica.

Igualmente, queda intacta la posibilidad de presentar, conforme a los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT, quejas o reclamaciones contra los Estados Partes de los mismos cuando se considere que han violado sus disposiciones.

A los procedimientos de control existentes en el seno de la OIT, y su aplicabilidad a la supervisión del respeto de los derechos socio-laborales fundamentales, se hará referencia en la Parte IV de este estudio.

⁵⁵ Enmienda al artículo 19, al que se añade un nuevo párrafo —el número 9— (OIT: *Boletín Oficial. Serie A*, LXXX, 1997, 2, pág. 80); ello, asimismo, ha implicado la enmienda del Reglamento de la Conferencia General de la OIT (*ibid*, págs. 97 y 99) y la enmienda del Reglamento del Consejo de Administración (*ibid*, pág. 101), las cuales entrarán en vigor al tiempo que lo haga la enmienda a la Constitución de la OIT.

el seno de la OIT; como consecuencia de la política institucional global dirigida a la tutela efectiva de los derechos socio-laborales fundamentales, el mismo se ha centrado primordialmente en la potenciación de los procedimientos de control relativos a los derechos socio-laborales fundamentales.

Dentro de las diversas propuestas existentes, la discusión se polarizó en la posibilidad de introducir en relación a esos otros derechos socio-laborales fundamentales un nuevo procedimiento de control, basado en la presentación de quejas, similar al procedimiento existente en relación a la libertad sindical y sustentado en la competencia del Comité de Libertad Sindical; la especificidad de este procedimiento consiste en el hecho de que la presentación de quejas no está condicionada al hecho de que el Estado sea Parte de los Convenios relativos a la libertad sindical⁵⁶. El *fundamento jurídico* de este procedimiento se sustentaría en la deducción de esos otros derechos como principios de la Organización, a partir de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia.

Si ese es el fundamento jurídico, lo cierto es que de forma explícita como tal principio constitucional únicamente se articularía la libertad sindical, a partir de la mención que efectúa la Declaración de Filadelfia a la libertad de asociación como uno de los «principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización».

La ausencia de una referencia semejante al resto de los derechos fundamentales en los textos constitucionales de la OIT ha hecho que pueda ponerse en cuestión el fundamento jurídico que lleve a considerarles como tales; la propia Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, al abordar esta cuestión, ha encontrado igualmente fundamento constitucional a la eliminación de la discriminación en el ámbito laboral y a la abolición del trabajo forzoso u obligatorio⁵⁷.

⁵⁶ Para MAUPAIN, que en este sentido parece mostrar una idea muy compartida entre la doctrina, la búsqueda de una mayor eficacia en materia de derechos fundamentales pasa por la extensión o extrapolación del procedimiento aplicable en materia de libertad sindical a todos ellos (F. MAUPAIN: «La protection internationale des travailleurs et la libéralisation du commerce mondial: un lien ou un frein?». *Revue Générale de Droit International Public*, 100, 1996, 1, pág. 56).

⁵⁷ OIT: *Documento GB.267/LILS/5*, párs. 17 a 22, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb267/lils-5.htm>, 27 de enero de 1999; y *Documento GB.268/LILS/6 y Corr, op. cit.*, párs. 12 a 17.

Aunque puedan haber habido opiniones discrepantes en el seno de la OIT —especialmente, entre el sector empleador representado en la misma— puede colegirse su constitucionalidad de su vinculación a la idea de libertad y dignidad humana que encuentra expresa referencia en la propia Declaración de Filadelfia.

En relación a la eliminación del trabajo infantil, la posible fundamentación parecería aun más endeble; no obstante, la referencia, por un lado, del Preámbulo de la Constitución de la OIT a la «protección de los niños», y, por otro lado, de la Declaración de Filadelfia a la protección de la infancia como «obligación solemne» de la OIT, junto a la propia práctica de la OIT al respecto⁵⁸, perfilan una aceptación general en el seno de la Organización de su carácter fundamental.

En cualquier caso, la OIT ha aceptado el carácter fundamental, basado en su afirmación como principios constitucionales, de esos tres otros derechos socio-laborales⁵⁹.

No obstante, el problema de mayor trascendencia en torno a este procedimiento fue la falta de un consenso dentro de la Organización en torno a su oportunidad. Si se analizan los debates llevados a cabo al respecto en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo se evidencia la ausencia del mismo⁶⁰, pues no todas las partes representadas estaban de acuerdo en la creación de un nuevo procedimiento que permitiese presentar quejas contra Estados no

⁵⁸ La preocupación de la OIT por este problema ha supuesto, por ejemplo, el desarrollo de un programa de cooperación y asistencia técnica conocido como el *IPEC* (Programa Internacional de Eliminación del Trabajo Infantil), así como la decisión del Consejo de Administración, en noviembre de 1995, de la inclusión en la agenda de la Conferencia General de la OIT del problema de las formas más denigrantes e intolerables de trabajo infantil, y la definitiva adopción por la misma del *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*.

⁵⁹ En este sentido, hay que ponderar la importancia de la afirmación de su importancia en la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, celebrada en 1995, así como en el *Programa de Acción*, dirigido a hacer efectivos los compromisos derivados de la misma.

Otro argumento de peso en favor de su consideración como derechos socio-laborales fundamentales deducibles directamente de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia es que, tanto en el artículo 427 del Tratado de Versalles —artículo único de la Sección II, de la Parte XIII del mismo, que es encabezada significativamente bajo el título *General Principles*— (C. PARRY [editor]: *op. cit.*, Vol. 225 [1919], págs. 385 y 386), como el artículo 41 de la Constitución de la OIT vigente hasta la entrada en vigor el 20 de abril de 1948 de la enmienda adoptada en 1946, que reproduce dicho artículo 427, establecen también como principios generales de la Organización que el trabajo no es una mercancía, la igualdad de remuneración entre hombre y mujer, así como la «abolition of child labour» (United Nations: *United Nations Treaty Series*, 1948, 15, págs. 116 a 121).

⁶⁰ OIT: *Documento GB.267/9/2*, párs. 15 a 80, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb267/gb-9-2.htm>, 30 de diciembre de 1998, o bien, *Documento GB.268/8/2*, *op. cit.*, párs. 18 a 55.

Partes de los Convenios fundamentales por violación de los derechos socio-laborales fundamentales, poniéndose énfasis en el carácter promocional de cualquier tipo de medida al respecto. De ahí que no resulte de extrañar que la propuesta del grupo empleador de elaborar una declaración en la que se enunciasen los principios esenciales de los Convenios fundamentales y que contuviese un mecanismo de control o seguimiento diferente del existente en relación a la libertad sindical fuese la base del mínimo consenso logrado, y el punto de partida de la elaboración de la *Declaración de 1998*⁶¹.

De lo expuesto respecto a la política institucional de la OIT en relación a la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, puede inferirse que tres son las grandes cuestiones que la misma suscita: primera, la delimitación del contenido jurídico necesario e indispensable de cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales que resulta deducible de los principios constitucionales de la OIT —pues al menos sí ha habido consenso sobre cuáles son catalogados como tales—; segunda, la exigibilidad jurídica de dicho contenido como manifestación de los principios constitucionales de la OIT a aquellos Estados que no son Partes de los respectivos Convenios; y, tercera, la tipología del procedimiento o mecanismo, de control o de seguimiento, empleado para fortalecer la tutela efectiva de los derechos socio-laborales fundamentales. Estas cuestiones se encuentran en el sustrato de las discusiones que llevaron a la adopción de la *Declaración de 1998* por la Conferencia General de la OIT, habiendo constituido el núcleo esencial de los problemas que han dificultado la consecución de un consenso sobre su contenido⁶².

2. *La delimitación del contenido esencial de la Declaración de 1998*

La elaboración de la *Declaración de 1998* responde al objetivo de la Organización de plasmar en un documento formal y solemne «el con-

⁶¹ OIT: *Documento GB.268/8/2, op. cit.*, p. 55.

⁶² El tercero de ellos tendrá, más adelante, su tratamiento específico en la Parte IV.

Hay que tener en cuenta que la *Declaración de 1998* se adoptó en la Conferencia General de la OIT, no por consenso, sino por 273 votos a favor y 43 abstenciones, provenientes estas últimas fundamentalmente de representantes gubernamentales de Estados árabes y asiáticos —25—, completadas con las abstenciones de los 2 representantes gubernamentales de México y Perú, y uno de los representantes gubernamentales de Sudán, así como 8 representantes sindicales y 5 representantes empresariales también provenientes esencialmente de Estados árabes y asiáticos.

senso que ha alcanzado la comunidad internacional con respecto a la significación de algunos derechos fundamentales en el actual contexto mundial, y expresar el compromiso de sus mandantes de reforzar la aplicación universal de esos derechos por medio de la OIT⁶³».

Ello implica que la *Declaración de 1998* no se dirige a reconocer el carácter fundamental de ciertos derechos socio-laborales, ni a constituir una especie de *carta de derechos laborales fundamentales*, «sino que trata de subrayar la pertinencia y la importancia renovadas en el nuevo siglo que se avecina, de los derechos fundamentales cuyo principio ya está inscrito en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia»⁶⁴; en suma, se trata de «clarificar el fundamento constitucional de los derechos socio-laborales fundamentales⁶⁵».

A la vista del *objeto* de la *Declaración de 1998*, se puede situar la misma dentro de la práctica de la Organización, advirtiéndose entonces cómo con anterioridad la Conferencia General de la OIT había formulado dos declaraciones, de distinta naturaleza jurídica: por un lado, la *Declaración de Filadelfia* cuyo objetivo era revisar los objetivos y fines de la OIT, y, por tanto, imponer a los Estados Miembros nuevas obligaciones jurídicas que precisaron de la incorporación de la *Declaración de Filadelfia* a la Constitución de la OIT y la introducción de enmiendas a la Constitución de la OIT para dar eficacia jurídica a la base programática renovada de la Organización⁶⁶; y por otro lado, la *Declaración refe-*

⁶³ OIT: *GB.270/3/1*, pág. 6, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb270/gb-3-1.htm>, 30 de diciembre de 1998.

⁶⁴ OIT: *Consultas tripartitas oficiosas relativas al proyecto de Declaración de principios de la OIT sobre los derechos fundamentales y el mecanismo de seguimiento apropiado (Ginebra, 27-28 de abril de 1998). Documento de trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998, pág. 2, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/declprin/papers/1998/wpcons.htm>, 11 de marzo de 1999.

En diversas ocasiones, la OIT se había planteado la adopción de una declaración sobre derechos socio-laborales fundamentales (OIT: *Documento GB.268/LILSI/6 y Corr, op. cit.*, pág. 15); en este sentido resulta de especial importancia la discusión que se produjo en 1977, y que dió lugar a la adopción de una *Resolución sobre la promoción, la protección y el fortalecimiento de la libertad sindical y de asociación, de los derechos sindicales y de otros derechos humanos*.

⁶⁵ *Ibid*, pág. 14.

⁶⁶ Así, el artículo 1 fue enmendado —por decisión adoptada en la Conferencia General de la OIT el 19 de septiembre de 1946— a fin de evidenciar que el programa de objetivos y fines de la Organización se exponía en el Preámbulo de la Constitución y en la *Declaración de Filadelfia*, de modo que el texto de la misma pasaba a figurar como anexo a la propia Constitución (United Nations: *United Nations Treaty Series*, 1948, 15, págs. 42 y 43).

rente a la política de «Apartheid» en Sudáfrica, en la que se pretende simplemente «enunciar o clarificar el contenido de los principios que, aunque no se afirmen en la Constitución [de la OIT] de modo expreso, son considerados por los Miembros, (...), como inherentes a la calidad de Miembro» de la OIT⁶⁷.

A tenor de lo anterior, la *Declaración de 1998* se situaría en esta segunda tipología de declaración, que no pretende crear nuevas obligaciones a los Estados Miembros de la Organización, pero sí en cambio enunciar o clarificar principios ya existentes, a los efectos de potenciar y asegurar su efectivo cumplimiento; en este sentido, es apreciable la *voluntad promocional* que anima a sus autores, puesto que su intención es lograr que, en colaboración con la OIT, los Estados se esfuercen en la consecución de la efectividad de los mismos.

Desde una perspectiva teleológica, la relevancia de estos derechos socio-laborales fundamentales radicaría, según el Preámbulo de la *Declaración de 1998*, en su implicación en el mantenimiento del vínculo entre «progreso social y crecimiento económico», dado que garantizan a los trabajadores «la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano»; se constituyen, de este modo, en una «verdadera piedra angular en un mundo de creciente interdependencia económica, en el que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza⁶⁸».

La *universalidad* de estos derechos socio-laborales, que la propia OIT no se cuestiona, no puede ser puesta en duda por el hecho de que el mandato de la *Declaración de 1998* se dirija a la propia Organización y a los Estados Miembros de la misma—como se desprende del apartado 2 de la *Declaración de 1998*, en el que se afirma que «todos los Miembros» tienen «un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización» respecto a estos derechos—, en la medida en que, sobre todo, la misma se dirige a encauzar la política institucional de la Organización y, por tanto, de los Estados Miembros. Sin embargo, ello no es óbice para que, como ya se ha advertido, la práctica internacional, de la que la actividad institucional de la OIT es partícipe—junto a la desarrollada por otras Organizaciones internacionales—, así como la de los Estados, sean indicativas de la existencia de un am-

⁶⁷ OIT: *Documento GB.268/LILS/6 y Corr, op. cit.*, pág. 16.

⁶⁸ H. KELLERSON: *op. cit.*, pág. 245.

plio consenso en este ámbito; desde este prisma, los compromisos inscritos en la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social* y su *Programa de Acción* son buena muestra de este estado de opinión generalizado dentro de la Comunidad internacional⁶⁹.

Sin perjuicio de lo hasta ahora expuesto, la *Declaración de 1998* no deja de plantear algunos interrogantes que afectan sin duda a la delimitación de su contenido, y que surgen a partir del análisis de tres cuestiones esenciales: la precisión de su objeto, el alcance de su carácter promocional; y, finalmente, la relación entre esos derechos socio-laborales fundamentales y el comercio internacional.

a) La precisión del objeto de la Declaración de 1998

Aun cuando la *Declaración de 1998* se haya adoptado, parece ser, con el objeto de reafirmar la importancia de los derechos socio-laborales fundamentales, así como su significación en el mundo contemporáneo, la cuestión que puede plantearse es si este objeto definido en términos tan genéricos comporta, no sólo la identificación del catálogo de derechos socio-laborales fundamentales, sino también qué elementos normativos de cada uno de ellos constituye el contenido necesario e indispensable respectivo inscrito en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia. En suma, si la *Declaración de 1998* pretende aclarar aquel contenido exigible a todos los Estados Miembros en relación a cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales a partir de lo expresado en la Constitución de la Organización y en la Declaración de Filadelfia.

No obstante, con carácter previo al análisis de este aspecto, hay que abordar una posible *cuestión terminológica* que puede incidir en la precisión de ese objeto —y, por ende, en la delimitación del contenido de la *Declaración de 1998*— el cual viene dado por la propia redacción de la misma, a partir del título que definitivamente le ha sido otorgado y de su reflejo en sus disposiciones.

⁶⁹ En este sentido, y respecto al anteproyecto de declaración sometido a la Conferencia General de la OIT, se ha afirmado que «no se dirige a establecer el carácter fundamental de determinados derechos», pero que su «preeminencia procede del objeto al que se refieren [dichos derechos] y del hecho de que ya están reconocidos como fundamentales tanto dentro como fuera de la OIT» (OIT: *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*. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998, pág. 4, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/10ilc/ilc86/rep-vii.htm>, 16 de junio de 1998).

Así, en el seno de la Comisión de Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT, se modificó el título en orden a concebir la futura declaración como un texto relativo a los *principios y derechos fundamentales* en el trabajo; a diferencia del título con que el Consejo de Administración, en consonancia con todos los trabajos desarrollados al respecto en el seno de la Organización, decidió inscribir la cuestión de su posible adopción en el orden del día de la Conferencia General de la OIT: *Declaración relativa a los derechos fundamentales de los trabajadores*⁷⁰.

Esta diferencia terminológica adquiere una mayor relevancia si se analiza el apartado 1 de la *Declaración de 1998* en la que se indica, de una parte, que los Estados Miembros de la OIT «han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia» —punto a)—, y, de otra parte, que «esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización» —punto b)—. De ahí que pudiera llegar a inferirse de la redacción expuesta que de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia se derivan de manera conjunta, pero diferenciada, unos principios y unos derechos, que luego son desarrollados particularmente en los Convenios fundamentales, cuando el objeto de la Declaración de 1998 parece ser, precisa y específicamente, subrayar la relevancia de los derechos socio-laborales fundamentales en la acción de la OIT a partir de sus textos constitutivos, y no de cualesquiera otros principios inscritos en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia.

Una justificación al uso de ambos términos para referirse en definitiva a un mismo objeto fue dada por el Consejero Jurídico, presente en los debates de la Comisión de la Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT, sobre la base de la siguiente distinción: los *principios* «son la traducción» de los valores que subyacen en la acción de la Organización «en el ámbito de los actos y en un contexto concreto», mientras que los *derechos* comportan «el reconocimiento en el plano jurídico de los principios de acción⁷¹».

⁷⁰ OIT: *Boletín Oficial. Serie A*, LXXX, 1997, 3, pág. 104.

⁷¹ Informe de la Comisión de Declaración de Principios (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998, pág. 20/21, pár. 73); el mismo autor de esta opinión jurídica subraya a continuación que «es cierto que la distinción entre principios y derechos no es siempre obvia y, por ello, para evitar escollos se habían utilizado conjuntamente ambos términos» (*ibid.*).

Sobre la base de estas afirmaciones, podría interpretarse que, si bien esos derechos socio-laborales fundamentales constituyen principios inscritos en los textos constitucionales de la Organización, de esos mismos textos constitucionales se deriva también el reconocimiento jurídico de un cierto contenido exigible a todos los Estados Miembros en relación a los mismos —de forma independiente de cuál sea el desarrollo convencional a través de los Convenios fundamentales—.

En esta línea, el apartado 2 de la *Declaración de 1998*, de conformidad con la opinión demostrada por la Organización durante los trabajos preparatorios⁷², advierte que todos los Estados Miembros tienen un compromiso en relación a «los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios [fundamentales]»; es decir, en relación a ciertos elementos normativos indispensables para conformar cada uno de esos derechos socio-laborales fundamentales.

Todo ello justificaría, por consiguiente, que la *Declaración de 1998* no se limitase a enumerar cuáles son los derechos socio-laborales fundamentales, como en definitiva hace en su apartado 2⁷³, sino que en la línea sugerida su objeto se dirigiese a identificar los elementos normativos de cada uno de los derechos socio-laborales que constituyen el contenido necesario e indisponible respectivo inscrito en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, y que configurarían lo que el apartado 2 de la misma enuncia como *principios relativos a los derechos socio-laborales fundamentales*.

A pesar de que se haya constatado, incluso sobre la propia base de la *Declaración de 1998*, la necesidad de precisar estos principios relativos a los derechos socio-laborales fundamentales, los trabajos preparatorios y las diversas redacciones que ha recibido el anteproyecto de texto declarativo demuestran una inequívoca falta de voluntad de obrar en esta dirección⁷⁴, que se ha traducido finalmente en la ausencia de

⁷² «Hay por consiguiente una firme base constitucional para incluir el enunciado de esos cuatro grupos de principios [los que enuncian los cuatro derechos socio-laborales fundamentales] en la Declaración» (OIT: *GB.270/3/1*, *op. cit.*, pág. 19).

⁷³ En concreto, se enuncian como tales: —la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; —la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; —la abolición efectiva del trabajo infantil; y —la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

⁷⁴ En relación a las diversas redacciones del anteproyecto de declaración, OIT: *Consultas tripartitas oficiosas relativas al proyecto de Declaración*, *op. cit.*, Anexos I y II; *Informe VII. Examen de una eventual Declaración*, *op. cit.*, págs. 11 a 13.

cualquier intento de delimitación de dichos principios en el texto definitivamente adoptado, el cual se limita a enumerar cuáles son esos derechos socio-laborales fundamentales.

Una posible explicación a esta posición es el propio *carácter promocional* de la *Declaración de 1998*, y, en especial, como se verá más adelante, de su mecanismo de seguimiento; así, dado que el fundamento del mismo «sería promover y evaluar esfuerzos, esto es, los progresos que se logren con miras a la aplicación de los principios básicos, y no el control de la conformidad de la legislación y práctica nacionales con las disposiciones sustantivas de los convenios pertinentes», no sería entonces «necesario definir de manera precisa el contenido de esos principios [los derechos socio-laborales fundamentales] en una Declaración (como ocurriría en el caso de instrumentos que crean obligaciones concretas una vez que han sido ratificados)⁷⁵».

Sin entrar a valorar lo discutible de este argumento —por cuanto si bien no genera nuevas obligaciones tampoco desvincula a los Estados de las obligaciones jurídicas que hayan adquirido a tenor de las disposiciones de la Constitución de la OIT—, lo cierto es que cualquier intento de clarificar cuál es el contenido necesario e indispensable de los derechos socio-laborales fundamentales sigue quedando en manos de los criterios interpretativos que establezcan los órganos encargados en el seno de la OIT de supervisar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones jurídicas —y, en particular, de los Convenios elaborados en el seno de la Organización que hayan ratificado—; de manera que, esencialmente, la delimitación del contenido necesario e indispensable de cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales tendrá mucho que ver con la práctica institucional referente a los Convenios fundamentales⁷⁶.

⁷⁵ OIT: *GB.270/3/1*, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁶ Como indicara el Director General, «la formulación de una declaración o de cualquier otro texto de carácter solemne podría permitirnos delimitar a partir de los convenios los aspectos esenciales, reconocidos universalmente, del derecho fundamental» (OIT: *Memoria del Director General. La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997, p. 8, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/10ilc/ilc86/rep-vii.htm>, 16 de junio de 1998).

Es curioso, empero, que la propia Organización haya enunciado los objetivos básicos de los Convenios, que en cierto modo podrían haber sido la base para identificar este posible contenido necesario e indispensable: el artículo 1, 1 del Convenio 29; el artículo 2 del Convenio 87; el artículo 1, 1 del Convenio 98, el artículo 2, 1 del Convenio 100; el artículo 2 del Convenio 111; y el artículo 1 del Convenio 138 (OIT: *GB.270/3/1*, *op. cit.*, párs. 22 y 23).

b) El alcance del carácter promocional de la Declaración de 1998

Si de algo son reveladores los trabajos preparatorios de la *Declaración de 1998*, es de la necesidad, compartida por la mayoría de participantes en ellos, de que el texto finalmente adoptado fuese de carácter promocional. Así, los redactores de la *Declaración de 1998* no pretendieron crear nuevas obligaciones jurídicas a los Estados Miembros de la Organización ni tampoco que ninguna de sus disposiciones pudiera interpretarse en el sentido de exigir el cumplimiento de las obligaciones jurídicas dimanantes de los Convenios fundamentales a los Estados no Partes de los mismos; a ello debe añadirse la tipología del mecanismo de seguimiento propugnado destinado esencialmente a alentar los esfuerzos de los Estados Miembros para promover los derechos socio-laborales fundamentales⁷⁷.

El carácter promocional viene subrayado, además, por el hecho de que su principal objetivo es potenciar la acción institucional y de los Estados Partes en orden a superar los obstáculos que impiden a ciertos Estados asegurar la efectividad de dichos derechos.

Es significativa, desde esta perspectiva, la obligación que reconoce la OIT a través de la *Declaración de 1998* de «ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios», y, en particular, conjuntamente con otras Organizaciones internacionales: primero, «ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento» destinados a la promoción de los derechos socio-laborales fundamentales; segundo, «asistiendo a los Miembros» de la Organización que no sean Partes de los Convenios fundamentales «en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios»; y, tercero, en términos generales, «ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable al desarrollo económico y social».

No obstante, lo cierto es que a pesar de su redacción, y hasta de la voluntad predominante existente en torno a este punto, la *Declaración de 1998* no está exenta de dificultades interpretativas.

Así, en primer término, aun cuando este carácter promocional se manifieste particularmente en el hecho de que la *Declaración de 1998*

⁷⁷ Apartado I, 1 del Anexo de la *Declaración de 1998*; el análisis de este mecanismo de seguimiento se realizará en la Parte IV de este estudio.

es una «expresión política de naturaleza no vinculante»⁷⁸, algunos de los términos empleados en ella pueden resultar algo ambiguos; así, en la versión castellana se hace referencia a aquello a lo que los Estados se han «comprometido» al incorporarse a la OIT como Miembros —apartado 1—, y al «compromiso» derivado de la pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la OIT —apartado 2⁷⁹—.

Esta redacción no debe alterar la consideración sobre el carácter promocional de la *Declaración de 1998*: la posible exigibilidad jurídica de esos compromisos dependerá, no de la propia Declaración, sino del carácter jurídico o no de los compromisos derivados de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia, puesto que a ellos hace referencia la *Declaración de 1998* como base de la adquisición de dichos compromisos.

Y, en segundo término, hay que tener en cuenta que si es evidente que la *Declaración de 1998* no crea nuevas obligaciones jurídicas lo que sí hace es tratar de «recordar a los Estados Miembros de la OIT que aunque no hayan ratificado los convenios concretos y no puedan ser responsables de su aplicación en el ámbito jurídico, no dejan de tener por ello una obligación ante sí mismos y ante los compromisos adquiridos para poner en práctica los principios generales en la medida en que estos principios son la expresión de unos valores que han aceptado libremente al adherirse a la Constitución de la OIT⁸⁰».

En este sentido, y al plantearse el valor jurídico de la *Declaración de 1998*, el grupo empleador —promotor de la misma—, indicó que ésta debía «contener los principios y valores fundamentales de la OIT que eran inherentes al hecho de pertenecer a la Organización», reflejando

⁷⁸ Tal y como pusiera de manifiesto el Consejero Jurídico ante la Comisión de Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT, frente a las dudas de algunos de sus miembros (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, op. cit., pág. 20/101, pár. 325).

⁷⁹ Mientras, en la versión francesa se afirma que los Estados «se sont engagés» y «ont l'obligation» —según referencia, respectivamente, en el apartado 1 o en el apartado 2—, y en la versión inglesa se afirma que los Estados «have undertake» y «have an obligation».

En particular respecto a lo dispuesto en el apartado 2, hay que advertir las modificaciones terminológicas experimentadas en ambas versiones, puesto que el uso en los dos idiomas del término *obligation* se dirige a evitar otros términos como *engagement* —en francés—, o bien, *commitment* o *duty* —en inglés—.

⁸⁰ OIT: *Informe VII. Examen de una eventual Declaración*, op. cit., pág. 5.

«las obligaciones políticas asumidas por éstos al adherirse a la OIT⁸¹»; en suma, parece indicarse que la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia en materia de derechos socio-laborales fundamentales sólo crean un compromiso obligacional de naturaleza política o moral —que sólo se convierte en compromiso jurídico a partir de la ratificación de los Convenios fundamentales pertinentes—.

Ello permite formular la pregunta que se hiciera el propio Director General de la OIT: «si, aun cuando no se hayan ratificado los convenios pertinentes, el conjunto de los Estados Miembros no están obligados, *por el hecho mismo de su adhesión* a la Constitución, a los objetivos y principios de la OIT, a respetar un mínimo de obligaciones en materia de derechos fundamentales⁸²».

Difícilmente puede considerarse, en la medida en que los principios de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia son indispensables para conseguir los fines y objetivos de la Organización —base programática de la Organización según el artículo 1 de la Constitución—, que dichos principios en tanto que reglas de conducta que deben regir la actuación de la Organización y de los Estados Miembros no resulten jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros —independientemente de que pudiera entenderse que su aplicación está sometida al principio de progresividad, de manera que los Estados puedan profundizar en su tutela jurídica efectiva en la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones socio-económicas específicas⁸³—, generando un simple compromiso político, máxime cuando la universalidad del compromiso en relación a los derechos socio-laborales fundamentales no es puesta en duda y viene refrendada por la práctica internacional.

Así, en referencia a la libertad sindical, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que «[c]uando leyes nacionales, (...), vulneran los principios de la libertad sindical, el Comité siempre ha estimado que correspondía a su mandato examinar las leyes, señalar orientaciones y ofrecer asistencia técnica de la OIT para armonizar las leyes con los principios

⁸¹ Informe de la Comisión de Declaración de Principios (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, op. cit., pág. 20/3, pár. 10, i).

⁸² OIT: *Memoria del Director General. La actividad normativa de la OIT*, op. cit., pág. 7.

⁸³ Aun cuando, en relación particularmente a los derechos inherentes a la libertad sindical, el Comité de Libertad Sindical haya señalado que «al igual que los demás derechos humanos fundamentales, deben respetarse cualquiera que sea el *nivel de desarrollo del país*» (OIT: *La libertad sindical. Recopilación de decisiones...*, op. cit., pág. 10, pár. 17).

de la libertad sindical definidos en la Constitución de la OIT⁸⁴»; advirtiendo, en relación a los territorios árabes ocupados por Israel, que «incumbe al gobierno del país ocupante respetar, en su calidad de Miembro de la OIT, los principios contenidos en la Constitución de la OIT en materia libertad sindical⁸⁵».

La propia *Declaración de 1998* abona esta impresión —en relación al conjunto de derechos socio-laborales fundamentales— cuando señala en su apartado 2 que el compromiso de los Estados Miembros se dirige a «respetar, promover y hacer realidad, de buena fe» los principios relativos a los derechos socio-laborales fundamentales; es decir, si no se limita a emplear el término *promover* al definir dicho compromiso, es precisamente porque se considera que de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia se derivan algún tipo de obligaciones jurídicas para los Estados en relación a los mismos.

Sin embargo, la exigibilidad jurídica a partir de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia de que se respeten los principios esenciales relativos a los derechos socio-laborales fundamentales no obsta para que la acción institucional de la OIT: de una parte, propugne el diálogo con el Estado que no respeta esos derechos socio-laborales fundamentales antes que la censura o el enfrentamiento; y, de otra parte, introduzca la asistencia técnica como instrumento para ayudar al Estado a superar los obstáculos que le impiden hacer efectivos esos derechos socio-laborales fundamentales —es decir, el curso de la *acción institucional* de la Organización en este ámbito es, en la práctica, básicamente de naturaleza promocional—.

Las reflexiones efectuadas permiten una última consideración acerca del carácter promocional de la *Declaración de 1998*: si bien es evidente que la *Declaración de 1998* no puede en ningún caso suponer la extensión de las obligaciones jurídicas incluidas en los Convenios fundamentales a los Estados que no los hayan ratificado, tampoco puede instrumentalizarse la *Declaración de 1998* para eludir los compromisos jurídicos derivados de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia en materia de derechos socio-laborales fundamentales.

⁸⁴ *Ibid*, pág. 8, pár. 8.

⁸⁵ *Ibid*, pág. 8, pár. 9; puesto que cuando un Estado decide ser Miembro de la OIT, como ya se ha puesto de manifiesto, acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, incluidos los relativos a la libertad sindical (*ibid*, pág. 9 pár. 10).

c) La relación entre los derechos socio-laborales fundamentales y el comercio internacional

A través de la Declaración Final de su Conferencia Ministerial, de 13 de diciembre de 1996 —la *Declaración de Singapur*—, la OMC ya había incidido en una cuestión tan delicada como es la relación entre el comercio internacional y las normas fundamentales internacionales del trabajo —que prefiguran unas mínimas reglas laborales que forzosamente inciden en la producción y sus costes—; y, además, había puntualizado que se rechazaba en cualquier caso la utilización de dichas normas, y, por tanto, de la reglamentación jurídica internacional de los derechos socio-laborales fundamentales como manifestación inequívoca de las mismas, con fines proteccionistas, así como para cuestionar la ventaja comparativa de los Estados en vías de desarrollo.

Atendiendo además al hecho de que la OMC ha reconocido la competencia preferente de la OIT para ocuparse de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, es normal que el debate sobre la relación entre los derechos socio-laborales fundamentales —como manifestación de esas normas fundamentales del trabajo de carácter internacional— y el comercio internacional se trasladase al ámbito competencial de la OIT y, en consecuencia, que se proyectase en los trabajos preparatorios de la *Declaración de 1998*.

No debe olvidarse, empero, que este debate se produce en un contexto internacional en el que «tras la conclusión de la Ronda Uruguay en 1994, ha habido presiones considerables para vincular las sanciones comerciales y los convenios fundamentales⁸⁶»; debate en el que ha entrado la OIT, en cuyo seno se ha discutido tanto sobre la conveniencia del uso de la *cláusula social* como instrumento que permita condicionar el comercio internacional al respeto de un cierto estándar mínimo laboral internacional, como en relación a otras fórmulas alternativas en las que el compromiso del sector privado pueda estar más presente —por ejemplo, los *códigos de conducta* o el *etiquetado social*⁸⁷—.

⁸⁶ Intervención del Sr. POTTER, delegado empleador (EE.UU.), y Vicepresidente empleador de la Comisión de la Declaración de Principios ante la Conferencia General de la OIT (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, op. cit., pág. 22/15).

⁸⁷ Cuestión a la que se ha hecho ya referencia en el Apartado 1 de esta Parte III.

En relación a las posibles implicaciones de la *cláusula social* en el ámbito de las materias de las que es competente la OMC, pero también la OIT, M. VELLANO: «Le plein emploi et la clause sociale dans le cadre de l'OMC». *Revue Générale de Droit International Public*, 102, 1998, 4, págs. 881 a 914.

La *Declaración de 1998* traduce su preocupación por estas cuestiones en su apartado 5, en el cual se subraya, de un lado, «que las normas del trabajo no deberían usarse con fines comerciales proteccionistas», así como que ni la Declaración ni su mecanismo de seguimiento podrán invocarse ni utilizarse con ese fin; y, de otro lado, que «no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país» apoyándose en la Declaración y en su mecanismo de seguimiento.

El apartado 5 de la *Declaración de 1998* viene a constituir una especie de *cláusula de salvaguardia* por la que los Estados adquieren el «compromiso de abstenerse de hacer mal uso de la Declaración⁸⁸». Esta perspectiva, responde tanto a las pretensiones planteadas por los promotores iniciales de la Declaración —su propuesta ante la Comisión de la Declaración de Principios es que «no tenía que vincularse todo este asunto [la adopción de la Declaración] con el comercio internacional⁸⁹—, así como por la mayoría de los representantes gubernamentales de los Estados en vías de desarrollo, que ven en ella un factor de equilibrio en la redacción del texto final de la Declaración, ya que los defensores de la condicionalidad del libre comercio —por ejemplo, en función del respeto de un estándar jurídico mínimo laboral internacional— podrían llegar a utilizar la *Declaración de 1998* y los resultados dimanantes del propio funcionamiento del mecanismo de seguimiento como pretexto para legitimar medidas restrictivas respecto a ciertos Estados. Esta tesis propugnaba igualmente la incorporación de dicha cláusula a la parte dispositiva de la Declaración, vista su importancia cualitativa, como «un elemento conceptual de fondo⁹⁰».

Los detractores de la inclusión de esta cláusula en la parte dispositiva de la *Declaración de 1998*, existentes básicamente entre los representantes gubernamentales de los Estados desarrollados —así como entre los representantes de los trabajadores—, mantenían la superfluidad e inoperancia de dicha cláusula dada la ausencia de competencias de la OIT en materia comercial; por lo que, en cualquier caso, de hacerse así se estarían invadiendo las competencias de otra Organización —la OMC— al permitir a través de ella ponderar lo que era un acto o

⁸⁸ Intervención del representante gubernamental de Egipto en la Comisión de la Declaración de Principios (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, op. cit., pág. 20/79, pár. 240).

⁸⁹ *Ibid*, pág. 20/4, pár. 10, vi).

⁹⁰ En palabras del representante gubernamental del Líbano en la Comisión de la Declaración de Principios (*ibid*, pág. 20/92, pár. 291).

no de proteccionismo, o bien al poder incluso llegar a cuestionar la validez de las decisiones o acuerdos adoptados en el seno de esa otra Organización⁹¹; en última instancia, de considerarse necesaria su inclusión, lo expuesto justificaría que no se incardinase en la parte dispositiva sino como un apartado del Preámbulo.

La necesidad de lograr un consenso sobre el conjunto del texto declarativo, y la perseverancia de los Estados en vías de desarrollo en el mantenimiento de una cláusula de salvaguardia como la mencionada, llevaron a que la redacción definitiva de la *Declaración de 1998* contuviese una referencia a la relación entre las normas internacionales del trabajo y el comercio internacional, en el sentido expresado en el apartado 5 de la misma.

Ahora bien, también es cierto que, sobre todo en la Comisión de la Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT, los debates sobre esta cuestión consumieron buena parte del tiempo disponible para discutir todos los puntos conflictivos relativos a la redacción de la *Declaración de 1998*, de tal manera que el Vicepresidente empleador de dicha Comisión indicó que la misma «dedicó casi la mitad de su tiempo a un asunto que nada tiene que ver con la competencia de la OIT, sino con la de otros organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio⁹²».

Finalmente, y a pesar de que el apartado 5 refleja de forma general la reivindicación de los Estados en vías de incorporar en la parte dispositiva de la *Declaración de 1998* una referencia a la relación entre las normas internacionales del trabajo —y, en particular, las que reglamentan los derechos socio-laborales fundamentales— y el comercio internacional, algunos representantes gubernamentales de Estados en vías de desarrollo, que se abstuvieron en la votación final, no se mostraron del todo de acuerdo con la redacción definitiva —en la que se emplearon en forma condicional los verbos *deber* y *poder*—, aduciendo que el apartado 5 «debería ser más específico y cate-

⁹¹ *Ibid*, pág. 20/86, pár. 271.

⁹² Intervención del Sr. POTTER ante la Conferencia General de la OIT (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, *op. cit.*, pág. 22/16); el Sr. BRETT, Vicepresidente trabajador de dicha Comisión, por su parte, señaló que el poco entusiasmo observado después del final de los debates en la citada Comisión se debía quizás a que «hemos dedicado más tiempo a discutir sobre la vinculación con el comercio y sobre la obsesión que las iniciales OMC parece generar en la mente de algunos gobiernos, que a la necesidad de adoptar una Declaración y de un mecanismo de seguimiento de derechos fundamentales (*ibid*, pág. 22/17).

górico al negar la utilización de esta Declaración y de su seguimiento para justificar o favorecer de algún modo la adopción de medidas comerciales o económicas o de medidas restrictivas o sanciones de cualquier tipo que afecten negativamente al proceso de desarrollo económico y social⁹³».

IV. El mecanismo de seguimiento de la *Declaración de 1998*

La articulación de un mecanismo de seguimiento es uno de los aspectos cruciales de la política institucional perseguida mediante la *Declaración de 1998*: primero, porque es una contribución a la promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, ya que impide que la parte dispositiva de la misma quede reducida a una mera exposición de buenas intenciones —se pretende con él identificar los principales ámbitos en que la asistencia técnica puede resultar útil para hacer efectivos esos derechos—; y, segundo, porque su puesta en marcha se ha de producir en un marco jurídico e institucional en el que se encuentran ya en funcionamiento una serie de procedimientos de control a través de los cuales se puede supervisar el respeto de los derechos socio-laborales fundamentales.

El análisis del mecanismo de seguimiento, que debe realizarse en el contexto de la existencia de una experiencia institucionalizada en orden a supervisar el respeto de los derechos socio-laborales fundamentales, se efectuará desde un triple prisma, examinando: primero, los procedimientos de control existentes en el seno de la OIT y en qué medida permiten tutelar el respeto de los derechos socio-laborales fundamentales; segundo, las características esenciales del mecanismo de seguimiento previsto en la *Declaración de 1998*; y, tercero, los principales problemas derivados de la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento de la *Declaración de 1998*.

1. Los procedimientos de control previstos en el seno de la OIT

El control de la actuación estatal que ha venido configurándose en el seno de la OIT se caracteriza tanto por su dinamismo evolutivo como por la pluralidad y diversidad de los procedimientos de control instaura-

⁹³ Intervención del Sr. ELAMAWY, Ministro de Mano de Obra y Emigración de Egipto, ante la Conferencia General de la OIT (*ibid*, pág. 22/24).

dos; ello es fruto de la permanente reflexión sobre la idoneidad de los mecanismos de garantía previstos —dentro de la cual ha tenido su espacio la reflexión sobre su fortalecimiento respecto a los derechos socio-laborales fundamentales—.

A estos efectos, hay que distinguir entre los *procedimientos constitucionales*, previstos en la propia Constitución de la OIT, y los *procedimientos no constitucionales*, creados a partir de la propia práctica de la Organización.

a) Los procedimientos constitucionales

La Constitución de la OIT prevé dos clases de procedimientos de control de la actuación estatal: el procedimiento regular y los procedimientos contenciosos.

—El *procedimiento regular u ordinario* consiste en el examen y evaluación de las memorias que, preceptivamente, deben presentar los Estados⁹⁴, efectuado por los órganos competentes al efecto de la OIT —la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General de la OIT—; debido al objeto planteado, el análisis debe centrarse en las memorias presentadas en relación a los *Convenios ratificados* —artículo 22 de la Constitución de la OIT— y a los *Convenios no ratificados* —artículo 19, 5, c) de la misma—.

En primer término, la presentación de memorias sobre los *Convenios ratificados* por el Estado y la evaluación subsiguiente de las medidas adoptadas para ejecutarlos constituye el instrumento que de mane-

⁹⁴ Los Estados, de conformidad con la Constitución de la OIT, deben presentar memorias: primero, sobre las medidas que hayan adoptado para someter los Convenios y Recomendaciones a las autoridades nacionales competentes —artículos 19, 5 c) y 19, 6 c) de la Constitución—; segundo, sobre las medidas adoptadas para ejecutar los Convenios que han sido ratificados —artículo 22 de la Constitución—; tercero, en el caso de que, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, hayan declarado la aceptación de las obligaciones previstas en un Convenio en nombre de un territorio metropolitano, sobre el cumplimiento de los Convenios ratificados en relación a dicho territorio; y, cuarto, sobre el estado de la legislación y la práctica estatales tanto respecto a los Convenios no ratificados como a las Recomendaciones adoptadas por la OIT —artículos 19, 5 e) y 19, 6, d) de la Constitución—.

ra más directa pretende dentro del procedimiento regular controlar el cumplimiento de las normas jurídicas adoptadas en el seno de la OIT; sin embargo, su límite viene determinado precisamente porque la obligación de informar sólo es extensible a los Estados respecto a los Convenios de los que son Partes.

Aunque el art. 22 de la Constitución hace referencia a la presentación en este ámbito de una memoria anual por cada Estado, la práctica de la OIT ha ido evolucionando y se ha orientado en orden a someter la naturaleza y periodicidad de las memorias a una racionalización selectiva —en función del número de Estados Miembros (174) y de la acumulación de ratificaciones por parte de los mismos de los diversos Convenios en vigor—, cuyo punto de referencia actual es el sistema de presentación de memorias adoptado por el Consejo de Administración en 1993, y en vigor desde 1996: se desiste de exigir la presentación de una *memoria general anual*, se solicitan a los Estados *memorias detalladas* —se ha de informar sobre un Convenio respondiendo a un formulario previo adoptado por el Consejo de Administración respecto a cada uno de ellos—, en cuya periodificación prima el control sobre los *Convenios fundamentales y ciertos Convenios considerados como prioritarios*, así como *memorias simplificadas* en relación al resto de Convenios —con una periodicidad también distinta⁹⁵—.

⁹⁵ Así, se le pide al Estado: primero, que presente una *memoria detallada* una vez que ha ratificado un Convenio en particular; segundo, que presente en relación a cada Convenio una memoria detallada dos años después de la primera; para, finalmente, pasarse a una periodicidad general en la presentación de las memorias de cinco años —mediante la solicitud entonces de *memorias simplificadas*, sin perjuicio de que a instancias del Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones, y en ciertos supuestos, pueda solicitarse la presentación de una memoria detallada—, salvo para los Convenios fundamentales y prioritarios, en cuyo caso deberán ser presentadas cada dos años, y en forma de *memoria detallada*.

No obstante, la calificación del Convenio 138 como fundamental, a partir de 1995, no se había reflejado con anterioridad a la *Declaración de 1998* en la exigencia bianual de memorias detalladas respecto al mismo, sino que se regía por el régimen ordinario de memorias quinquenales; se hace referencia a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en marzo de 1999 al respecto en el Apartado 3 de la Parte IV de este estudio.

Son considerados como Convenios prioritarios: el *Convenio 122 sobre la política de empleo*; el *Convenio 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio* y el *Convenio 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura)*; así como el *Convenio 144 sobre la consulta tripartita*.

Las limitaciones del mecanismo de presentación de memorias sobre los Convenios ratificados se resumen en dos: por un lado, que la supervisión internacional se sustenta en la información suministrada por el Estado⁹⁶; y, por otro lado, la ausencia de coactividad ante la constatación de la vulneración de las disposiciones del Convenio⁹⁷.

Y, en segundo término, se encuentran las memorias sobre los *Convenios no ratificados*, con las que se pretende que el Estado explique en qué medida ha puesto o se propone ejecutar cualquiera de las disposiciones de cualquier convenio no ratificado así como las dificultades que impiden o retrasan su ratificación —art. 19, 5, e) de la Constitución—. De forma anual, se han venido seleccionando ciertos asuntos de actualidad, sobre la base de los cuales el Consejo de Administración ha solicitado a los Estados información sobre aquellos Convenios no ratificados que resulten pertinentes —a partir de un previo cuestionario detallado—; en 1995, el Consejo de Administración acordó la periodificación cíclica de la información sobre los Convenios fundamentales no ratificados, de manera que haya que informar sobre su no ratificación cada cuatro años⁹⁸.

La información recopilada a partir de las memorias presentadas por los Estados a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y

⁹⁶ Ya que corre el peligro de ser sesgada y escasamente objetiva; lo que se intenta compensar con la posibilidad de que las organizaciones de trabajadores y empleadores nacionales reciban copia de la memoria y puedan realizar los comentarios que consideren pertinentes —artículo 23, 2 de la Constitución—. A pesar de ello, autores como VALTICOS han abogado por la profundización de las reglas relativas al contenido de los informes presentados por los Estados, de manera que se restrinja el margen de disponibilidad del Estado (N. VALTICOS: «Once more about ILO system of supervision? in what respect is it still a model?». En: N. BLOKKER & S. MULLER [eds.]: *Towards more effective supervision by International Organisations. Essays in honour H.G. Schermers*. M.Nijhoff, Dordrecht, 1994, pág. 104).

⁹⁷ Así, mientras que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones puede formular observaciones y solicitudes directas de información al Estado, la Conferencia General, conocido el informe de su Comisión de Convenios y Recomendaciones —que a su vez analiza el de la citada Comisión de Expertos—, puede incluir en su informe definitivo un párrafo especial en el que se censura al Estado Parte infractor; se limita, pues, la reacción institucional a una especie de sanción moral —y, en suma, a una forma de presión política sobre los Estados—.

⁹⁸ OIT: *Documento GB/268/LILS/6 y Corr., op. cit.*, p. 6; el calendario de presentación es el siguiente: en 1997, Convenios 29 y 105 (trabajo forzoso); en 1998, Convenios 87 y 98 (libertad sindical); en 1999, Convenios 100 y 111 (discriminación); y en el año 2000, Convenio 138 (edad mínima en el trabajo).

Recomendaciones ha servido de base también para que éste haya ido efectuando *estudios generales* sobre la legislación y la práctica estatales en relación a ciertas materias, los cuales se incluyen en la tercera parte de su informe final anual —el cual en su conjunto es sometido a debate en la Comisión de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General de la Organización—.

Dentro del procedimiento regular se tiende, pues, a potenciar el control de la actuación estatal respecto a los Convenios fundamentales, priorizando la aportación de información por parte de los Estados; aunque, por supuesto, sin que en ningún momento ello otorgue a los órganos de la OIT la competencia para examinar la efectividad del respeto de los derechos socio-laborales fundamentales por los Estados que no han ratificado el Convenio fundamental respecto al cual la actuación estatal pudiera resultar controvertida.

—Los *procedimientos contenciosos* previstos en la Constitución de la OIT son dos: las *reclamaciones* y las *quejas*.

En cuanto a las *reclamaciones*, éstas pueden ser presentadas por organizaciones de empleadores o trabajadores alegando que «cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, (...), de un convenio en el que dicho Miembro sea parte» —artículo 24 de la Constitución⁹⁹—.

En cuanto a las *quejas*, su presentación corresponde —amén del supuesto en que el Consejo de Administración pueda derivarla de oficio en relación a una previa reclamación— a los Estados Miembros de la OIT, que pueden dirigirla contra otro Estado miembro de la OIT cuando éste «no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado» —art. 26, 1 de la Constitución¹⁰⁰—.

⁹⁹ Tras el examen sobre su admisibilidad, la reclamación es estudiada por un Comité tripartito nombrado por el Consejo de Administración de entre sus miembros, cuyo informe y recomendaciones son remitidos a éste; el Consejo de Administración, si el Estado no hubiese formulado declaración alguna respecto a la reclamación o su declaración no fuese considerada satisfactoria, podría decidir publicar la recomendación y las declaraciones efectuadas por el Gobierno —artículo 25 de la Constitución—, lo que ha de considerarse como una forma de sanción moral, dirigida a ejercer cierta presión política sobre el Estado, o bien, en todo caso, su tramitación como queja —artículo 26 de la Constitución—.

¹⁰⁰ Tras la intervención de una Comisión de Encuesta —si se considera oportuna se creación—, que emite un informe, el Consejo de Administración podrá proponer en su caso medidas institucionales en relación al Estado para obligarle a cumplir: las recomendaciones formuladas por dicha Comisión de Encuesta y por él

Ambos procedimientos, además de su naturaleza contradictoria, presentan dos particularidades coincidentes: primera, el Estado denunciado debe haber ratificado el Convenio cuya presunto incumplimiento se pretende someter a escrutinio; y, segunda, son procedimientos en la práctica infrutilizados, pese a que en los últimos años se aprecia un sensible incremento del recurso a ellos —en especial, precisamente, respecto a los Convenios fundamentales—.

b) Los procedimientos no constitucionales

Su creación pretende ser una respuesta a las insuficiencias detectadas en la práctica desarrollada a partir de los procedimientos constitucionales; así, la OIT ha intentado crear otros mecanismos más flexibles, complementarios y compatibles con los procedimientos de control ya existentes, que potencien el ejercicio de la supervisión de la actuación estatal¹⁰¹.

Hay que mencionar el desarrollo de *procedimientos de encuesta y estudio especiales*: se trata de procedimientos específicos que pretenden, ante situaciones o fenómenos particulares, conseguir el mejor conocimiento posible de los problemas existentes, a los efectos de articular posibles soluciones en el seno de la Organización.

Debido a su especialidad, destaca el *procedimiento de estudios especiales sobre la discriminación*, creado en 1973, que pretende evaluar las dificultades de aplicación del Convenio 111, a solicitud del propio Estado interesado, o de cualquier organización de empleadores o de trabajadores —con el consentimiento de aquél y respecto a cuestiones

aceptadas, o la decisión del Tribunal de Justicia cuando el Estado haya aceptado acudir a él, por no haber asumido las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

¹⁰¹ El ejemplo más patente de esta pretensión son los *contactos directos*, que consisten en un procedimiento de carácter formal, cuyo «objeto es permitir que un representante del Director General (...) examine con funcionarios del gobierno interesado la manera de solucionar las dificultades que puedan existir en el cumplimiento de un convenio ratificado o de las obligaciones constitucionales en materia de normas, así como las dificultades que puedan oponerse a la ratificación de un convenio» (G.W. VON POTOBOSKY y H.G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ: *La Organización Internacional del...*, op. cit., pág. 110), y que suele comportar la visita de ese representante al Estado concernido; por lo general, son empleados en relación a otros procedimientos de control, sean constitucionales —por ejemplo, las reclamaciones—, o no constitucionales —por ejemplo, los procedimientos especiales sobre libertad sindical—.

que les afecten particularmente—; dado que este procedimiento no se dirige necesariamente a los Estados Partes de dicho Convenio, podría considerarse como una manifestación legitimadora de un posible procedimiento especial en materia de discriminación¹⁰².

Asímismo, se han puesto en marcha *procedimientos especiales* dirigidos a efectuar encuestas sobre prácticas especialmente aberrantes desde la perspectiva socio-laboral, o bien sobre la situación existente dentro del ámbito socio-laboral en ciertos Estados o territorios; igualmente, se ha llevado a cabo también la elaboración en el seno de la OIT de *estudios especiales* tales como los efectuados en relación a la libertad sindical o el trabajo forzoso¹⁰³.

Estas acciones muestran la especial preocupación por los derechos socio-laborales fundamentales de la OIT —ya que, básicamente, han sido adoptadas en relación a ellos— pero, sin duda, no ofrecen a la Organización la posibilidad de ejercer un control permanente y reglado de la actuación estatal en relación a los mismos¹⁰⁴.

Los únicos procedimientos que sí ofrecen una posibilidad real y efectiva de supervisar la actuación de los Estados, además de forma independiente de la condición de Estado Parte de los Convenios que regulan por vía convencional el contenido necesario de dicho derecho, son los *procedimientos especiales en materia de libertad sindical*.

Una queja relativa a la vulneración de la libertad sindical, puede ser sometida al Comité de Libertad Sindical, órgano de carácter tripartito, que la examinará, independientemente de si el Estado es Parte de los Convenios relativos a la libertad sindical, remitiendo un informe al Con-

¹⁰² H.G. BARTOLOMEI DE LA CRUZ; G.W. VON POTOBOSKY & L.SWEPSTON: *The International Labor Organisation. The International Standards System and Basic Human Rights*. Westview Press, Boulder, 1996, pág. 110.

¹⁰³ Así, en 1951 se creó un *Comité especial sobre el trabajo forzoso* —establecido conjuntamente, por la OIT y la ONU—, cuya acción derivó en la adopción en 1957 del Convenio 105; este Comité fue sustituido posteriormente en 1959 por un *Comité sobre trabajo forzoso* de la OIT.

¹⁰⁴ Mención a parte merece el procedimiento especial, creado en 1986 por el Consejo de Administración, relativo a la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, adoptada en 1977, dirigido a examinar e informar sobre su aplicación e interpretación, el cual excluye de modo expreso que ante el mismo se aleguen «los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo» —apartado 2— (OIT: *Boletín Oficial. Serie A, LXIX, 1986, 3, págs. 222-223*); sin perjuicio de que ciertas disposiciones de la Declaración hagan referencia directa a los derechos socio-laborales fundamentales.

sejo de Administración donde podrán señalarse las anomalías comprobadas y las recomendaciones pertinentes¹⁰⁵.

Además, una queja puede ser sometida por la Conferencia General de la OIT, el propio Estado contra el que se dirige la misma o por el Consejo de Administración a resultas del informe del Comité de Libertad Sindical, a una Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical —previo consentimiento del Estado denunciado¹⁰⁶—, compuesta por expertos independientes, encargada de investigar el supuesto de hecho y someter al acuerdo del Estado recomendaciones sobre cómo resolver la situación¹⁰⁷.

La efectividad demostrada en la práctica por estos procedimientos especiales —incluido su aspecto preventivo—, también respecto a Estados no Partes de los Convenios en materia de libertad sindical, muestra que ésta podría ser la vía en principio más idónea posible para articular la supervisión de la tutela de los derechos socio-laborales fundamentales.

2. *Las características esenciales del mecanismo de seguimiento previsto en la Declaración de 1998*

Más allá de las modificaciones anteriormente constatadas en el procedimiento regular de control instaurado en el seno de la OIT a los efectos de potenciar la supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en los Convenios fundamentales, así como de la mayor o menor eficacia del resto de procedimientos de control —constitucionales o no— para

¹⁰⁵ El seguimiento de su cumplimiento, sólo en el caso de que el Estado sea Parte del Convenio vulnerado, podrá llevarse a cabo a través del procedimiento de control regular; si no, el propio Comité de Libertad Sindical podrá seguir la evolución de la situación, sobre la base de una acción periódica, solicitando al Estado información sobre el curso dado a las recomendaciones formuladas, a través del Director General de la OIT.

¹⁰⁶ Salvo «cuando el gobierno ha ratificado los convenios pertinentes sobre la libertad sindical», en cuyo caso «la Comisión pasa a ser una comisión de encuesta designada conforme al artículo 26 de la Constitución» (OIT: *Las normas internacionales...*, *op. cit.*, pág. 121).

¹⁰⁷ Como sucede en el procedimiento anterior, el seguimiento de su cumplimiento, en el caso de que el Estado sea Parte del Convenio vulnerado, podrá llevarse mediante el procedimiento de control regular; en caso contrario, la evolución de la situación se evaluará a partir de la información que suministre el Estado al Director General, tras ser instado a ello por el Consejo de Administración.

tutelar el respeto efectivo de los derechos socio-laborales fundamentales, la introducción en el programa de trabajo de la Organización de la cuestión del *fortalecimiento de los procedimientos de control* dió lugar a un debate institucional en el que la potenciación de los procedimientos de control respecto a los derechos socio-laborales fundamentales se convirtió en un aspecto primordial.

Han existido, en este sentido, propuestas tales como la de limitar el procedimiento de control regular a la supervisión del cumplimiento de los Convenios fundamentales¹⁰⁸; o bien, planteando que sólo puedan presentarse reclamaciones conforme el artículo 24 de la Constitución de la OIT respecto a los Convenios fundamentales, o bien, de forma más general, creando una Comisión permanente para el examen de los casos relativos a derechos socio-laborales fundamentales planteados en forma de reclamación o de queja —de acuerdo con los artículos 24 y 26 de la Constitución¹⁰⁹—. Si estas propuestas suponen un esfuerzo de racionalización del sistema de control existente en la Organización —al circunscribir los respectivos procedimientos constitucionales a la supervisión de las normas más fundamentales de la OIT—, comportarían por contra un deterioro de la supervisión del conjunto del estándar internacional en materia socio-laboral difícilmente asumible por todas las partes representadas en la OIT —y, en especial, por la representación de los trabajadores—, a la par que por su fundamento constitucional las reformas propuestas no suprimirían la exigencia de que el Estado sea Parte del correspondiente Convenio fundamental para poder ejercer dicho control.

La propuesta de mayor calado formulada durante el debate llevado a término en el seno de la OIT —y defendida esencialmente por los representantes de los trabajadores y también, al menos inicialmente, por los representantes gubernamentales de algunos Estados desarrollados— fue la de adoptar un procedimiento especial similar al existente respecto a la libertad sindical ante el Comité de Libertad Sindical aplicable al resto de los derechos socio-laborales fundamentales; considerándose que ningún impedimento jurídico existía para, a imagen y semejanza de lo que ocurría con la libertad sindical, implementar un procedimiento de control en el cual se prescindiera de la cualidad de Parte de los Estados en relación a los respectivos Convenios fundamentales¹¹⁰.

¹⁰⁸ Esta propuesta fue discutida por la Comisión de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General de la OIT a instancias del Gobierno de los Estados Unidos de América (OIT: *Actas de la Octogésimo tercera reunión...*, *op. cit.*, pág. 14/6, pár. 18).

¹⁰⁹ OIT: *Documento GB/268/LILS/6 y Corr.*, *op. cit.*, párs. 7 y 8.

¹¹⁰ OIT: *Documento GB.267/LILS/5*, *op. cit.*, pár. 15; no obstante, sus detractores alegaban, de una parte, la inconstitucionalidad de la exigencia del cumplimien-

La falta de apoyo a dicha propuesta, junto a la convicción más o menos generalizada de que el momento requería de la implementación de un mecanismo de naturaleza promocional vinculado a la adopción de un texto declarativo que sirviese para clarificar el fundamento constitucional de los derechos socio-laborales fundamentales¹¹¹, llevó a que finalmente se desestimara esta posibilidad.

En este sentido, pues, dentro de las discusiones que acabaron llevando a la adopción de la *Declaración de 1998* se optó muy pronto por desechar cualquier procedimiento de naturaleza contenciosa, en el cual se pudiera a dichos efectos prescindir de la cualidad de Parte de los Convenios fundamentales de los Estados, eligiéndose la vía promocional tal y como finalmente se plasma en la propia Declaración y, particularmente, en su Anexo.

Si se atiende a lo dispuesto en el Anexo de la *Declaración de 1998*, el mecanismo de seguimiento propuesto reúne los siguientes rasgos característicos:

- En primer lugar, se trata de un *mecanismo promocional*, ya que como indica el Apartado I, 1 del Anexo su objetivo es «alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales»; el mismo tiene como finalidad advertir los problemas que puedan tener los Estados Miembros en orden a hacer efectivos esos derechos socio-laborales fundamentales para «identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil» a dichos Estados.

to de ciertas obligaciones jurídicas para Estados no Partes de ciertos Convenios fundamentales, y, de otra parte, la singularidad del procedimiento especial relativo a la libertad sindical, así como la imposibilidad de su extrapolación a otros ámbitos materiales (*ibid*, pár. 3). En este mismo sentido, el Director General indicó que «el hecho de haber establecido su pertinencia constitucional [del procedimiento especial relativo a la libertad sindical] no implica que pueda aplicarse de manera más o menos automática a los otros derechos fundamentales considerados (OIT: *Memoria del Director General. La actividad normativa de la OIT, op. cit.*, pág. 8), es decir, básicamente, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio y el principio de no discriminación.

¹¹¹ En este sentido, la postura del Presidente de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo al plantearse los términos del futuro consenso (OIT: *Documento GB.267/9/2, op. cit.*, párs. 48 y 63, así como *Documento GB.268/8/2, op. cit.*, párs. 53 y 54).

Como apunta KELLERSON, esta formulación responde al consenso existente sobre el necesario carácter promocional del mecanismo de seguimiento, y, en particular, de la necesidad de excluir del mismo «todo aspecto punitivo¹¹²»; sin embargo, no todos los Estados parecen estar de acuerdo con esta caracterización estrictamente promocional del mecanismo, ya que se ha llegado a opinar que el mismo «es promocional sólo de nombre», ya que sus dos componentes —informe anual e informe global— «tienen un contenido negativo intrínseco», y, en todo caso, pueden llegar a constituirse, sobre todo el segundo de ellos, «en un dispositivo publicitario en manos de los grupos de presión poderosos que podrían convertirse en una etiqueta social¹¹³».

- En segundo lugar, el mecanismo de seguimiento promocional tiene una *doble pretensión funcional*: de un lado, *no imponer nuevas obligaciones a los Estados* en materia de control institucional de su actuación, ya que según el Apartado I, 3 del Anexo los componentes del mismo «recurrirán a los procedimientos ya existentes»; y, de otro lado, *evitar la superposición o la obstrucción de los procedimientos de control existentes*, pues, como se afirma en el Apartado I, 2 del Anexo, dicho mecanismo «[no] podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento».
- En tercer lugar, se trata de un mecanismo de seguimiento promocional integrado por *dos componentes* diferenciados: el *seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados* y el *informe global*.
- Y, en cuarto lugar, el mecanismo de seguimiento promocional concede a los *órganos principales de la OIT* —esencialmente, el Consejo de Administración y la Conferencia General— un peso

¹¹² H. KELLERSON, *op. cit.*, pág. 246.

¹¹³ Intervención de la Sra. JANJUA, Consejera Técnica Gubernamental de Pakistán, ante la Conferencia General de la OIT (OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, *op. cit.*, pág. 22/21).

Durante los debates en la Comisión de la Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT, el representante gubernamental egipcio indicó, de una parte, que «el mecanismo de seguimiento no debería utilizarse con fines acusatorios, sino como un medio de identificar caminos para proporcionar asistencia», preguntándose a continuación, en consonancia con las dudas existentes sobre el propio carácter del mecanismo y su posible utilización fuera del objetivo promocional, si no debería suprimirse el término *mecanismo* «para evitar dar la impresión de que se trataba de un mecanismo de control» (*ibid.*, pág. 20/30, pár. 99).

específico muy relevante a los efectos de cumplir los objetivos derivados del mismo, prescindiendo de articular el examen de las cuestiones suscitadas por el mismo a través de otros órganos subsidiarios de aquellos ya existentes y cuyas atribuciones se sitúan en el marco de los procedimientos de control constitucionales —por ejemplo, la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia General de la OIT—.

Advertidos los principales rasgos característicos del mecanismo de seguimiento de la *Declaración de 1998* procede, para completar el análisis de sus líneas maestras, examinar por separado los dos componentes del mismo: el seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados y el informe global.

a) El seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados

Este componente tiene tres elementos característicos:

- Primero, su *objeto* es el seguimiento anual de «los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Estados Miembros que no han ratificado los Convenios fundamentales» (Apartado II, A, 1 del Anexo), de manera que el seguimiento «abarcará cada año las cuatro áreas» de derechos socio-laborales fundamentales (Apartado II, A, 2 del mismo). Se trata en definitiva de proporcionar una descripción general de carácter anual respecto a la situación existente en los Estados Miembros afectados en relación a los derechos socio-laborales fundamentales.
- Segundo, este objeto se piensa lograr sobre la base de la presentación de memorias a los Estados, en virtud del art. 19, 5 e) de la Constitución —a partir de unos formularios previamente configurados en que se informe «acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o práctica» (Apartado II, B, 1 del Anexo)—; ahora bien, el procedimiento mediante el cual se presentan estas memorias, que es calificado como *simplificado*, según se desprende del Anexo «sustituirá al procedimiento cuatrienal introducido en 1995» (Apartado II, A, 1 del mismo).
- Tercero, las memorias, recopiladas por la Oficina Internacional del Trabajo serán examinadas por el *Consejo de Administración* —Apartado II, B, 2 del Anexo—; se descartó así la opción de encargar dicho examen a la Comisión de Expertos en la Aplicación

de los Convenios y Recomendaciones, dadas sus atribuciones en el marco del procedimiento de control regular, así como por la especificidad del objetivo perseguido¹¹⁴. Además, se prevé que el Consejo de Administración podrá nombrar un comité de expertos que prepare una introducción a la compilación de las memorias, y que llame «la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada» —Apartado II, B, 3, del mismo—.

Tal y como se plantea en líneas generales este seguimiento anual, y dejando de lado los ajustes que debe provocar en los procedimientos de los órganos de la Organización¹¹⁵, lo cierto es que suscita algunas dudas.

Por un lado, se plantea la duda de si realmente se cumplen ciertas exigencias derivadas de los propios rasgos característicos del mecanismo de seguimiento definidos en el Apartado I del Anexo; es decir, si en realidad, no se deja de estar creando un nuevo procedimiento o cuando menos sustituyendo a un procedimiento de control ya existente. Aun cuando el Consejero Jurídico que intervino ante la Comisión de la Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT advirtió que el seguimiento anual era «una simple adecuación de las modalidades de procedimiento decidido por el Consejo de Administración¹¹⁶», hay que advertir: de una parte, que se prescinde de la fórmula cuatrienal vigente adoptada en 1995 a los efectos de la presentación de las memorias sobre los Convenios no ratificados de acuerdo con el artículo 19, 5, e) de la Constitución; y, de otra parte, lo que quizá resulta más significativo, que el seguimiento anual propuesto detrae del ámbito competencial de la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones el examen de ciertas memorias —las relativas a los Convenios fundamentales remitidas de conformidad con el artículo 19, 5 e) de la Constitución—, que tendrían que ser examinadas en el marco del procedimiento de control regular, por lo que el cambio operado en relación al examen de estas memorias es, al menos en apariencia, sustancial¹¹⁷.

¹¹⁴ OIT: *Documento GB.271/4/1*, pág. 20, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb271/gb-3-1.htm>, 30 de diciembre de 1998.

¹¹⁵ Cuestión que se examinará en el último apartado de la Parte IV.

¹¹⁶ OIT: *Actas de la Octogésimo sexta reunión...*, *op. cit.*, pág. 20/44, pág. 133.

¹¹⁷ La propia OIT ha reconocido que estas memorias especiales «suponen en gran medida una duplicación con respecto a los exámenes anuales, basados tam-

Y, por otro lado, se plantea la duda del posible *doble control* que puede derivarse del hecho de la superposición entre el procedimiento especial en materia de libertad sindical y el seguimiento anual previsto en la *Declaración de 1998* —y, en ese caso, la aplicabilidad del principio del *non bis in idem*—. Tratándose el procedimiento especial en materia de libertad sindical de un mecanismo referente a «casos *patológicos*» y el seguimiento anual un mecanismo promocional que no tiene como objeto juzgar a los Estados¹¹⁸, no parece ser éste un problema excesivamente relevante —teniendo en cuenta que hasta el momento la misma cuestión podía plantearse entre el procedimiento especial en materia de libertad sindical y el procedimiento regular—. Sin embargo, y para evitar que dentro del examen de las memorias anuales presentadas pueda llamarse específicamente la atención sobre algún supuesto de hecho del que conozca o haya conocido el Comité de Libertad Sindical, quizá sería deseable establecer algún tipo de garantía de no duplicación¹¹⁹.

b) El informe global

Este segundo componente presenta los siguientes elementos característicos:

- Primero, su *objeto* es doble: de una parte, ofrecer una perspectiva general de la situación de los derechos socio-laborales fundamentales en todos los Estados Miembros, determinando las tendencias en presencia; y, de otra parte, servir para evaluar la asistencia técnica prestada por la Organización¹²⁰ (Apartado III, A, 1 del Anexo); se trata de «presentar todos los aspectos y el contexto de las informaciones debidamente establecidas, de tal manera que se ob-

bién en el artículo 19 de la Constitución» (OIT: *GB.273/3*, pár. 7, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb273/gb-3.htm>, 27 de enero de 1999); de ahí que difícilmente pueda hablarse de una adecuación de un procedimiento existente, puesto que las modificaciones operadas —y que en entre otras cosas sirven para evitar la superposición mencionada— son de tal calibre que se antoja algo más complejo hablar de una simple *adecuación*.

¹¹⁸ *Ibid*, párs. 79 y 33.

¹¹⁹ Así, se ha propuesto, por ejemplo, que se precise «en el procedimiento [relativo al seguimiento anual] que ningún caso particular sometido al Comité de Libertad Sindical pueda tratarse en el marco del examen anual» (OIT: *Informe VII. Examen de una eventual Declaración*, *op. cit.*, pág. 9).

¹²⁰ H. KELLERSON: *op. cit.*, pág. 247.

- tenga, gracias a una apreciación más objetiva y a un sentido de proporciones más equilibrado, un panorama general de las tendencias positivas y negativas¹²¹».
- Segundo, el informe global tratará cada año, sucesivamente, de cada una de las categorías de derechos socio-laborales fundamentales —Apartado III, A, 2 del Anexo—.
 - Tercero, el informe, elaborado bajo la responsabilidad del Director General, se basará en «informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a los procedimientos establecidos», y, en particular: en relación a los Estados no Partes de los Convenios fundamentales, las memorias presentadas con arreglo al seguimiento anual; en relación a los Estados Partes de los Convenios fundamentales, las memorias detalladas presentadas de conformidad con el artículo 22 de la Constitución —Apartado III, B, 1 del Anexo—. En este sentido, las informaciones a que se hace referencia parecen ser aquellas recopiladas a partir de las que se consideran oficiales en el ámbito nacional —boletines oficiales—, y a partir de los procedimientos internacionales que aseguran un trato justo (*due process*), tanto en la propia OIT como en otras organizaciones internacionales¹²².
 - Cuarto, el informe será presentado ante la Conferencia General de la OIT como un informe del Director General, y sometido a discusión tripartita; posteriormente, el Consejo de Administración podrá sacar las conclusiones pertinentes, sobre las prioridades advertidas y los programas de acción en materia de asistencia técnica —Apartado III, B, 2 del Anexo—.

También el informe global puede plantear ciertas incertidumbres.

En primer término, si será posible evitar —a los efectos de no desvirtuar el propio objeto del informe global— que ese análisis de tendencias positivas y negativas que constituye en definitiva un aspecto esencial del objeto del informe global devenga una forma encubierta

¹²¹ OIT: *Documento GB.271/4/1*, op. cit., pág. 29.

¹²² OIT: *Documento GB.274/2*, pág. 37, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb273/gb-3.htm>, 16 de abril de 1999; ello incluye, en el ámbito de la OIT, la información suministrada conforme a los artículos 22 y 19 de la Constitución [procedimiento regular sobre Convenios ratificados y no ratificados, respectivamente], y la que se desprenda de los procedimientos contenciosos de los artículos 24 y 26 de la misma [reclamaciones y quejas], así como de los procedimientos especiales sobre libertad sindical.

de censura a Estados o grupos de Estados en relación a su nivel de respeto de los derechos socio-laborales fundamentales —considerando, entre otros aspectos, que una de las fuentes de recopilación de información son las posibles reclamaciones y quejas formuladas contra ellos—; este peligro, que ha suscitado y puede seguir concitando los recelos de los Estados, obliga a la mayor cautela en el momento de la elaboración de los informes globales.

Y, en segundo término, también aquí se vuelve a plantear la cuestión de la duplicidad de procedimientos, con especial virulencia en este caso, por cuanto afecta también a Estados Miembros sometidos a un control más rígido por parte de la Organización que el planteado a partir del mecanismo de seguimiento previsto en la *Declaración de 1998*, en tanto en cuanto han ratificado determinados Convenios fundamentales —y puede su actuación ser supervisada a través de los procedimientos constitucionales—; la solución aportada por el Consejero Jurídico en su intervención ante la Comisión de la Declaración de Principios de la Conferencia General de la OIT es que a las situaciones de hecho ya examinadas a través de los procedimientos de control constitucionales se les aplicase el criterio de la *cosa juzgada*¹²³.

3. *Los principales problemas derivados de la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento de la Declaración de 1998*

La *Declaración de 1998* implica un esfuerzo importante del conjunto de la Organización, tanto desde el prisma de las acciones destinadas a la promoción de la propia *Declaración de 1998* —en tanto que texto declarativo que pretende contribuir a la garantía lo más efectiva posible de los derechos socio-laborales fundamentales—, como de la prestación de la asistencia técnica necesaria para que los Estados Miembros superen los obstáculos que les impiden hacer efectivos esos derechos¹²⁴.

¹²³ *Ibid*, pág. pár. 80; con anterioridad se había formulado otra propuesta: la definición clara y precisa del objeto del informe global (OIT: *Informe VII. Examen de una eventual Declaración*, *op. cit.*, pág. 10).

¹²⁴ En este sentido, al objetivo estratégico de la OIT dirigido a «[p]romover y cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo», contemplado entre las Propuestas de Programa y Presupuesto para el período 2000-2001, se prevé dedicarle un 22% de los recursos de los que dispone la Organización (OIT: *GB.274/PFA/9/1*, pár. 17, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb274/pfa-9-1a.htm#> Objetivo estratégico num. 1, 25 de junio de 1999).

Ahora bien, los principales problemas que presenta la *Declaración de 1998* se relacionan, sin duda, con la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento previsto en el Anexo de la misma; en este sentido, son muy especialmente destacables la necesidad de hacer operativos ambos componentes del mecanismo de seguimiento previsto a partir del período 2000-2001 —lo que implica una reducción del tiempo de transición disponible—, así como los ya reseñados problemas relativos a su incardinación en el seno de una Organización en la cual ya existen procedimientos de control del respeto de los derechos socio-laborales. Lo cierto es que, por el momento, la OIT parece, en apariencia, haber dado prioridad a la primera tipología de problemas descrita —dado el interés existente en garantizar el funcionamiento del mecanismo de seguimiento lo antes posible¹²⁵—.

A efectos de una mayor precisión, se diferenciará entre los problemas derivados de la puesta en marcha del seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados y del informe global.

a) Los problemas relativos al seguimiento anual relativo a los Convenios fundamentales no ratificados

La puesta en marcha del seguimiento anual, mediante memorias solicitadas a los Estados Miembros sobre base del artículo 19, 5, e) de la Constitución de la OIT, parece por el momento haber planteado cuatro grandes cuestiones: la transición respecto a las memorias cuatrienales relativas a los Convenios fundamentales; los aspectos procedimentales; la constitución de un grupo de expertos; y la elaboración de las solicitudes de información.

—En relación a la *transición respecto a las memorias cuatrienales relativas a los Convenios fundamentales*, hay que tener presente que, a principios de 1999, el procedimiento cuatrienal adoptado en 1995 para la presentación de memorias de conformidad con el artículo 19, 5 e) de la Constitución de la OIT se encontraba en pleno funcionamiento¹²⁶; en

¹²⁵ Como ha indicado el Consejo de Administración, la cuestión básica en orden a la aplicación del mecanismo de seguimiento es «la de saber cómo introducir lo más rápidamente posible (es decir, a partir del período de 2000-2001) los dos aspectos del seguimiento aprobados por la Conferencia» (OIT: *Documento GB.273/B*, pág. 5, *op. cit.*; en este documento se propone un calendario provisional que culminaría en marzo del 2001 (*ibid*, Anexo).

¹²⁶ Así, por ejemplo, se había completado el ciclo en relación al trabajo forzoso u obligatorio, tras la presentación de las memorias por los Estados Miembros, y la poste-

consecuencia, el mandato de la *Declaración de 1998*, que implicaba precisamente su sustitución por el seguimiento anual —para evitar la duplicidad de vías procedimentales—, suponía la necesidad de articular algún tipo de medidas transitorias.

La articulación de ese tipo de medidas transitorias fue rápidamente decidida por el Consejo de Administración, que, en su 273ª reunión —celebrada en noviembre de 1998—, acordó interrumpir el ciclo de memorias especiales adoptado por él mismo en 1995, e iniciar el procedimiento de exámenes anuales a partir de 1999; esta opción, que suponía la aceleración de la transición, no parece tener en cuenta la sugerencia de no emprender simultáneamente los exámenes anuales para los cuatro derechos socio-laborales fundamentales, barajada por el propio Consejo de Administración¹²⁷.

—En relación a los *aspectos procedimentales*, hay que advertir cómo el mecanismo de seguimiento precisa de la adaptación de las reglas de funcionamiento interno tanto del Consejo de Administración como de la Conferencia General de la OIT.

De una parte, se trata de flexibilizar las *condiciones de participación en sus reuniones de los Estados que no forman parte del Consejo de Administración* —hasta entonces reducida a aquellos Estados sometidos a los procedimientos contenciosos existentes—, sin que ello suponga un precedente que sirva para abrir la vía a la generalización de dicha participación, y articulándose de modo que se ajuste a los objetivos generales del mecanismo promocional de seguimiento —en especial, que se refleje de manera suficientemente clara el principio del *non bis in idem*—; se trata así de brindar a los Estados la posibilidad de «hacer aclaraciones y de favorecer un intercambio útil de experiencias, y no la de justificarse como en los procedimientos contenciosos¹²⁸». La deci-

rior presentación por la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones dentro de su informe general anual de una sección especial detallando los resultados de su análisis al respecto; el siguiente derecho socio-laboral fundamental respecto al que se iba a completar el ciclo era la libertad sindical (*ibid*, pág. 6).

¹²⁷ OIT: *Documento GB.273/3*, *op. cit.*, pág. 9; *Boletín Oficial. Serie A*, LXXXI, 1998, 3, pág. 99.

¹²⁸ *Ibid*, pág. 22; además, y como ha indicado el propio Consejo de Administración, es preciso articular las posibles modalidades de intervención con la organización interna de sus trabajos (OIT: *Documento GB.274/2*, *op. cit.*, pág. 29).

El artículo 5 *bis* del Reglamento del Consejo de Administración hace referencia a la participación, sin derecho a voto, de los Estados interesados en relación a una reclamación —artículo 24 de la Constitución—, una queja —art. 26 de la Constitución—, así como en los procedimientos especiales sobre la libertad sindical, en este

sión sobre este tema parece que tendrá lugar durante la 276ª reunión del Consejo de Administración, en noviembre de 1999¹²⁹.

De otra parte, se ha planteado la conveniencia de enmendar el Reglamento de la Conferencia General de la OIT, a los efectos de que se establezca, para evitar cualquier equívoco, que las memorias presentadas dentro del seguimiento anual no deben ser remitidas a su Comisión de Aplicación de Normas —a la que corresponde según el apartado 1, b) del artículo 7 examinar las informaciones y memorias relativas a los convenios y recomendaciones remitidas de conformidad con el artículo 19 de la Constitución—; a estos efectos, el Consejo de Administración en su 274.ª reunión —celebrada en marzo de 1999— decidió proponer a la Conferencia una enmienda al apartado 1 b)¹³⁰.

—En relación a la *constitución de un grupo de expertos*, y pese a que ésta es potestativa según el tenor de la *Declaración de 1998*, no parece haber habido lugar a ninguna duda sobre la necesidad de su creación; el Consejo de Administración decidió ésta en su 274ª reunión, a los efectos de su designación en noviembre de 1999.

caso siempre que el informe del Comité de Libertad Sindical o de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical contenga conclusiones acerca de un caso relacionado con ese Gobierno.

¹²⁹ Así, en su 274.ª reunión —marzo de 1999—, el Consejo de Administración decidió que la Oficina Internacional del Trabajo le presentase una propuesta definitiva de enmienda del Reglamento del Consejo de Administración, para su discusión en noviembre de 1999.

El texto propuesto hasta ahora para un hipotético artículo 9 *bis* del Reglamento, ligeramente modificado respecto a anteriores redacciones (OIT: *Documento GB. 273/3, op. cit.*, pár. 23), establece que «[e]l Consejo de Administración puede decidir reunirse en comité plenario para proceder a un intercambio preliminar de opiniones y ofrecer, cuando proceda y con arreglo a las modalidades que le incumba definir, la posibilidad de hacer uso de la palabra o de comunicar por escrito su aprecio a los representantes cuyos gobiernos no estén representados en el Consejo. El comité plenario presentará un informe al Consejo» (OIT: *Documento GB.274/2, op. cit.*, pár. 30).

¹³⁰ En la misma, se advierte que se enviarán a dicha Comisión: «las informaciones y memorias relativas a los convenios y las recomendaciones, enviadas por los Miembros de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, con excepción de las informaciones solicitadas en virtud del párrafo 5, e) de dicho artículo cuando el Consejo de Administración haya decidido adoptar un procedimiento diferente para su examen» (OIT: *Documento GB.274/10/1*, pár. 32, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb274/gb-10-1.htm>, 16 de abril de 1999).

Dicha enmienda fue efectivamente adoptada en el transcurso de la 87.ª Conferencia General de la OIT, celebrada en junio de 1999.

El Grupo de Expertos estará formado por siete personas¹³¹, a los cuales se les encarga una triple misión: primero, examinar la información compilada a partir de las respuestas de los Estados dentro del seguimiento anual, y los posibles comentarios a las mismas; segundo, efectuar una introducción a la compilación de información —destacando los aspectos que merecerían una discusión más detallada—; y, tercero, proponer las modificaciones necesarias a los formularios de memoria —este último aspecto no se encuentra entre los expresamente indicados en el Apartado II, B, 3, del Anexo—.

—Y, finalmente, en relación a la *elaboración de las solicitudes de información*, hay que advertir cómo éstas resultan especialmente importantes, ya que precisamente ellas deben reflejar el carácter estrictamente promocional del mecanismo de seguimiento. En esta línea se sitúan las orientaciones previas a la adopción de los preceptivos *formularios*¹³²: primero, que éstos sean *simples y de estructura idéntica* para todos los derechos; segundo, que se conteste en relación a «los aspectos del principio correspondiente a los que se refieran el o los convenios» en los que el Estado no sea Parte¹³³; y, tercero, que su contenido se ciña al objetivo fijado en el Anexo de la *Declaración de 1998*, haciéndose precisa la adopción de *indicadores objetivos* que permitan una evaluación objetiva de los esfuerzos de los Estados y de la acción promocional de la propia Organización.

Si se examinan los formularios sometidos al Consejo de Administración, y adoptados por éste en su 274ª reunión, teniendo en cuenta las anteriores orientaciones, se puede observar¹³⁴: primero, que a pesar de

¹³¹ Es de suponer que las orientaciones sobre los criterios de selección —personas independientes, imparciales, de reconocida competencia y que no ejerzan otras funciones en la OIT o en sus órganos—, el modo de selección, o también sobre la duración del mandato —tres años— que parecen haber sido ya prefiguradas serán seguidas en el momento de su constitución (OIT: *Documento GB.274/2, op. cit.*, párs. 17 a 21).

Hay que tener presente, empero, que, en relación a la composición del Grupo de Expertos —única cuestión organizativa sobre la cual el Consejo de Administración ya ha adoptado su decisión—, las propuestas iniciales se orientaban hacia una composición reducida de tres o cinco miembros, en vez de los siete finalmente dispuestos, «[h]abida cuenta del volumen de trabajo previsible» y «a fin de evitar que los costos sean demasiado elevados» (OIT: *Documento GB.273/3, op. cit.*, p. 20).

¹³² OIT: *Documento GB.274/2, op. cit.*, párs. 8 a 14.

¹³³ *Ibid*, p. 10.

¹³⁴ OIT: *Documento GB. 274/2 (Add.1)*, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb274/gb-2a1.htm>, 16 de abril de 1999.

todas las cautelas resulta difícil circunscribirse a los objetivos de la *Declaración de 1998*, al menos desde un punto de vista anticipado, ya que la necesidad de conocer la legislación y la práctica supone indefectiblemente su análisis desde el prisma de un estándar jurídico determinado —por lo que, a pesar del cuidado puesto en la redacción de los formularios, la adecuación del seguimiento anual a sus propósitos dependerá esencialmente de los órganos encargados de examinar las memorias anuales—; segundo, que la lectura de los formularios ofrece, si bien muy tímidamente, alguna aproximación a ciertos elementos normativos esenciales de cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales; y, tercero, que la dificultad de fijar unos indicadores objetivos de valoración específicos es perceptible en los propios formularios, en los cuales se indica la posibilidad de emplear indicadores y estadísticas ya utilizados en el seno de la Organización con carácter general¹³⁵.

b) Los problemas relativos al informe global

En lo que se refiere a este segundo componente del mecanismo de seguimiento, las cuestiones esenciales que se han planteado son fundamentalmente tres: el momento y el tema del primer informe global; la armonización de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución; y, finalmente, los aspectos procedimentales derivados de la discusión del informe global.

—En relación al *momento* y el *tema del primer informe global*, el Consejo de Administración decidió en su 273.^a reunión, de acuerdo con las propuestas previas existentes, que se programara para el *año 2000*, y se dedicase a la *libertad sindical*¹³⁶.

Si desde el prisma temporal lo que se ha procurado es acelerar la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento en su conjunto —evitando una prolongada transición—, desde la perspectiva del derecho socio-laboral fundamental elegido, éste resultaba al parecer idóneo por cuanto sólo precisaba de un único examen anual para poder fundamentar ese informe global «dado que se trata en este caso de com-

¹³⁵ *Ibid*, notas finales 8, 10, 12 y 14.

En este sentido, se destaca el papel del Grupo de Expertos, el cual debería dedicar una parte de su examen a buscar los indicadores objetivos apropiados en relación a cada uno de los derechos socio-laborales fundamentales (OIT: *Documento GB.274/2, op. cit.*, p. 13), y proponer al Consejo de Administración su inclusión en los formularios —puesto que, como se ha visto, estará entre sus atribuciones la proposición de modificaciones que sean aconsejables de los formularios de memoria—.

¹³⁶ OIT: *Boletín Oficial. Serie A*, LXXXI, 1988, 3, p. 99.

pletar las informaciones procedentes de los informes del Comité de Libertad Sindical en la medida en que éstos se limitan, en principio, a los casos contenciosos¹³⁷».

—En relación a la *armonización de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución*, hay que advertir cómo la realización del informe global precisa de la información que consta en ellas —presentadas por los Estados Partes de los respectivos Convenios— para su elaboración. Los problemas, básicamente, se refieren al *Convenio 138*: primero, porque hasta el momento las memorias sobre el Convenio 138 eran de carácter quinquenal, mientras que respecto al resto de Convenios fundamentales debían ser presentadas bianualmente —puesto que, a pesar de haber sido considerado a partir de 1995 como un Convenio fundamental, no se había equiparado el Convenio 138 al resto de Convenios fundamentales en relación a la frecuencia de la presentación de este tipo de memorias—; y, segundo, ya que según la práctica relativa al artículo 22 de la Constitución hasta el año 2001 no se debía solicitar a los Estados Partes la presentación de una nueva memoria y ésta no se discutiría hasta junio del año 2002, la información de la que se dispondría respecto al Convenio 138 correspondería al año 1996¹³⁸.

En consonancia, el Consejo de Administración decidió en su 274.^a reunión: armonizar la presentación de las memorias relativas al Convenio 138 con las correspondientes al resto de Convenios fundamentales; y, además, que la primera memoria bienal se presentase en el año 2000.

—En relación a los *aspectos procedimentales derivados de la discusión del informe global*, hay que indicar, como sucede respecto al se-

¹³⁷ OIT: *Documento GB.273/3*, *op. cit.*, pág. 11; en este sentido, deberían tenerse muy en cuenta las cautelas a las que se ha hecho referencia al estudiar el seguimiento anual, en orden a impedir que el informe global vuelva a ser un marco de supervisión en el que se vuelva a cuestionar la actuación del Estado respecto a un caso conocido anteriormente por el Comité de Libertad Sindical.

¹³⁸ OIT: *Documento GB.274/LILS/3/1*, pág. 6, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/20gb/docs/gb274/lils-3-1>, 14 de abril de 1999.

A este respecto, hay que advertir que el Consejo de Administrador ha decidido en su 274.^a reunión que, tras el primer informe global, a presentar en relación a la libertad sindical en el año 2000, el ciclo de informes globales se atenderá al orden establecido en la *Declaración de 1998*, por lo que anualmente se efectuará un informe global sobre: la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; de esta forma, previsiblemente, el primer informe global sobre el trabajo infantil será elaborado en el año 2002.

guimiento anual, que la articulación del debate sobre los sucesivos informes globales afecta a las reglas de funcionamiento interno tanto de la Conferencia General de la OIT como del Consejo de Administración.

De un lado, la Conferencia General de la OIT es el órgano de la Organización ante el cual, tras ser sometido como un informe del Director General, el informe global será sometido a un debate tripartito; indicándose en el Apartado III, B, 2 del Anexo la posibilidad de que dicho informe reciba un tratamiento «distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento», y podrá hacerlo en una sesión separada «dedicada exclusivamente a dicho informe». Tres fueron las fórmulas ideadas a los efectos de articular este debate¹³⁹: su discusión junto a la Memoria del Director General; su discusión, independientemente de la Memoria del Director General, en una sesión especial dedicada al informe global; y, por último, su discusión no en el plenario, como en los supuestos anteriores, sino en una comisión de composición reducida.

Como ha indicado la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo —a la que el Consejo de Administración se remitió en su 273ª reunión para ultimar diversas cuestiones pendientes respecto al mecanismo de seguimiento—, la opinión mayoritaria se expresaba en favor del *debate en una sesión plenaria especial*¹⁴⁰; lo que podría conllevar la necesidad de modificar el artículo 12 del Reglamento de la Conferencia General de la OIT, añadiéndole un cuarto párrafo, a los efectos de reflejar la naturaleza especial del debate sobre el informe global, y hacer inaplicable el párrafo 3 del mismo, que restringe en relación a los informes presentados las intervenciones por cada Estado Miembro a las que puedan tener un representante de cada sector —gubernamental, empleadores y trabajadores—, así como un ministro visitante, sin que cada orador pueda intervenir en más de una ocasión —lo que restaría dinamismo al debate—.

La discusión habida en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales, en la que no todos sus miembros han estado de acuerdo con su adopción —algunos prefieren fórmulas de solución *ad hoc* del problema, al menos para la discusión del primer informe global¹⁴¹—, ha llevado a que se haya decidido en la 274.ª reunión del Consejo de Administración que dicha Comisión le presente propuestas específicas sobre la manera de debatir el primer informe global —a efectos de tomar una decisión en noviembre de 1999—.

¹³⁹ OIT: *Documento GB.273/3*, *op. cit.*, párs. 29 a 31.

¹⁴⁰ OIT: *Documento GB.274/LILS/3/1*, *op. cit.*, pár. 16.

¹⁴¹ OIT: *Documento GB.274/10/1*, *op. cit.*, párs. 43 a 57.

De otro lado, el Consejo de Administración deberá luego, a la luz de lo debatido en la Conferencia General de la OIT, obtener las conclusiones oportunas en torno a las prioridades y a los programas de acción en materia de asistencia técnica; en este ámbito, dado que la decisión no es urgente —el primer debate sobre un informe global en la Conferencia General se producirá en junio del año 2000—, se están debatiendo los aspectos fundamentales de cómo articular sus atribuciones en este ámbito, y, en particular, en torno a dos cuestiones fundamentales¹⁴²: a qué órganos del Consejo de Administración sería más apropiado, por sus competencias específicas, atribuirles responsabilidades en relación al debate sobre el informe global¹⁴³; y a la forma y contenido del informe del Consejo de Administración. Se trata, pues, de otra cuestión que deberá decidirse en las próximas reuniones del Consejo de Administración.

IV. Consideraciones finales

Llegados a este punto, el análisis realizado en torno a la *Declaración de 1998*, dentro del contexto de la política institucional desarrollada en el seno de la OIT, permite realizar una serie de consideraciones finales:

- 1.^a Parece haberse articulado paulatinamente en el seno de la Comunidad internacional un cierto consenso, si se quiere limitado en cuanto a su contenido, sobre la necesidad de garantizar que dentro del proceso de globalización de la economía y de liberalización progresiva que se está experimentado se tomen en consideración las dimensiones sociales inherentes a la dinámica económica, a fin y efecto de que en el nuevo escenario mundial el crecimiento económico sea sostenible en términos humanos o, lo que es lo mismo, que la dignidad humana en el trabajo sea un referente necesario en el momento de planear y llevar a término cualquier actividad económica; en este contexto, por consiguiente, los derechos socio-laborales fundamentales, en tanto en cuanto son una manifestación directa de la dignidad humana proyectada en el ámbito socio-laboral, adquieren una especial relevancia.

¹⁴² OIT: *Documento GB.274/2*, op. cit., párs. 40 a 46.

¹⁴³ Parecen en este sentido perfilarse como órganos más idóneos: de una parte, la Comisión de Cooperación Técnica, y, de otro lado, el propio plenario del Consejo de Administración.

- 2.^a La actuación de la OIT ha servido, dentro de sus competencias en el marco de la elaboración de normas jurídicas internacionales relativas al ámbito socio-laboral y de su objetivo último de progresar en la consecución universal de la justicia social, de catalizador para encauzar los esfuerzos de la Comunidad internacional en este ámbito, impulsando una política de promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, cuyo punto de referencia definitivo es la *Declaración de 1998*. Puede ponerse en duda la oportunidad de la adopción de un texto declarativo —sea porque se piense que no era necesario adoptarlo, o bien, sea porque se aspiraba a un texto de naturaleza jurídica obligatoria que a modo de una carta de derechos fundamentales, completase la Constitución de la OIT—; sin embargo, no puede obviarse la impresión de que la clarificación del fundamento constitucional de los derechos socio-laborales fundamentales, y de su relevancia en el actual contexto mundial, así como la expresión del compromiso de los Miembros de la Organización de intentar, con la ayuda de la OIT, reforzar la aplicación universal efectiva de los derechos socio-laborales fundamentales, son motivos suficientemente imperativos para haberla adoptado.
- 3.^a A pesar de su carácter promocional, la *Declaración de 1998*, por ese objeto al que se acaba de hacer referencia, ha de estar llamada a ser un punto de referencia esencial en la política institucional de la OIT, ya que ha de servir para racionalizar los esfuerzos de la misma en orden a cooperar con los Estados Miembros en la consecución de la progresiva efectividad universal de los derechos socio-laborales fundamentales; en este sentido, la vinculación del mecanismo de seguimiento, y de las consecuencias que de su funcionamiento puedan extraerse a los efectos de fijar posibles prioridades, con la asistencia técnica prestada por la Organización es un aspecto capital. De todas formas, con ser lo anterior fundamental, quizá lo sea más la proyección social de la misma en el supuesto de que cumpla realmente sus objetivos: la implicación del conjunto de los Estados Miembros en un compromiso para progresar en la realización de los derechos socio-laborales fundamentales. El relativo consenso logrado en la Conferencia General de la OIT al adoptar la Declaración puede poner en tela de juicio la universalidad de ese compromiso —a partir de las 43 abstenciones que se produjeron—; sin embargo, lo cierto es que quienes no votaron a favor de su adopción no pusieron en cuestión los

principios de base sino que centraron sus críticas en los medios y procedimientos de actuación propuestos en la *Declaración de 1998* —sobre todo, en relación a su mecanismo de seguimiento o a la posible vinculación entre esos derechos socio-laborales fundamentales y el condicionamiento del comercio internacional—.

- 4.^a No obstante, la *Declaración de 1998* no despeja ciertas dudas relativas a los derechos socio-laborales fundamentales y su articulación jurídica que, quizá, hubiese sido oportuno aclarar. En este sentido, se hubiese podido aprovechar su adopción para aclarar cuál es el contenido necesario e indispensable por parte de los Estados Miembros de los derechos socio-laborales fundamentales en cuanto resultan deducibles de la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia; igualmente, hubiese sido deseable una menor ambigüedad en relación a la fundamentación de los derechos socio-laborales fundamentales en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, y, sobre todo, en la apreciación de las posibles obligaciones jurídicas dimanadas de ambos textos constitucionales en materia de derechos socio-laborales fundamentales para los Estados Miembros —considerando que algunos de ellos no son Partes de alguno o algunos de los Convenios fundamentales, y que los Convenios fundamentales sólo obligan a aquellos Estados que los han ratificado—.
- 5.^a En cuanto al mecanismo de seguimiento, plantearse una valoración del mismo resulta difícil por ahora; advertido que su carácter promocional no le resta interés —aunque pueda pensarse que un procedimiento de control contencioso, y por tanto no promocional, similar al existente respecto a la libertad sindical parecería, en hipótesis, el logro a alcanzar para coadyuvar realmente a hacer efectivos los derechos socio-laborales fundamentales—, su puesta en marcha suscita muchas cuestiones que se han puesto de manifiesto a lo largo del análisis efectuado; sin embargo, la mayoría de estas cuestiones, incluso las más esenciales, quedan pendientes de resolución por cuanto será básicamente la práctica de los órganos que intervienen en el funcionamiento del mecanismo de seguimiento la que permitirá dar una respuesta a las incógnitas suscitadas, e incluso a algunos de los temores expresados por quienes no votaron a favor de la adopción de la Declaración.

6.^a La *Declaración de 1998*, en estos términos, con sus luces y sus sombras, constituye un instrumento importante dentro de la dinámica institucional emprendida por la OIT en materia de promoción y protección de los derechos socio-laborales fundamentales, que debe contribuir en el futuro, aun dependiendo sobre todo de la voluntad de los Estados Miembros, a que la dignidad humana en el ámbito laboral reciba un impulso cualitativamente importante a escala universal y a que las relaciones económicas internacionales tengan efectivamente presente la necesidad de preservar su inherente dimensión social.

Junio 1999.

ANEXO

Conferencia Internacional del Trabajo

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos

fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:
 - a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
 - b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.
2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:
 - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:
 - a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;

- b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
 - c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.
4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.
 5. Subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

Anexo: Seguimiento de la Declaración

I. Objetivo general

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimien-

to anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, y el informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

II. Seguimiento anual relativo a los convenios fundamentales no ratificados

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.
2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.
3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.
4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar, del modo más adecuado, las

aclaraciones que en el curso de sus discusiones pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

III. Informe global

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior, servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.
2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

B. Modalidades

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las priori-

dades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

IV. **Queda entendido que:**

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la Parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debidamente adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE LO CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

El Presidente de la Conferencia.
El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Ginebra, junio de 1998

86ª reunión

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 5

El presente estudio pretende reflexionar sobre la aportación de la Organización Internacional del Trabajo a la promoción y protección internacionales de los derechos humanos, y, en particular, a la promoción y el desarrollo de una reglamentación jurídica internacional relativa a los derechos socio-laborales fundamentales; examen que se realiza a través de una aproximación a la *Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, adoptada por la Conferencia General de la Organización en 1998. Es de destacar, en este sentido, la importancia que tienen los derechos socio-laborales fundamentales para lograr que el comercio y el desarrollo económico mundiales presenten una dimensión social que responda a los intereses de la justicia social, vistas las repercusiones socio-laborales de la progresiva mundialización de la economía y de la liberalización del comercio.

Jordi Bonet Pérez es doctor en Derecho y profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, en la que imparte docencia dentro de la Licenciatura de Derecho y la Diplomatura de Relaciones Laborales, así como dentro de los estudios de Tercer Ciclo y Postgrado, siendo su línea de investigación principal la dedicada a la promoción y protección internacional de los derechos humanos. Además, es miembro de la Junta del Institut de Drets Humans de Catalunya.



Universidad de
Deusto

