

73

Zejem.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA O.I.T. Y EL SERVICIO PUBLICO INTERNACIONAL:
CONTRIBUCIONES AL DERECHO OBRERO MUNDIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
FELIPE UGALDE VALLADARES

DIRECTOR: MTRO. JUAN CARLOS VELAZQUEZ ELIZARRARAS



MEXICO, D. F.

267545

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

- A la Universidad Nacional Autónoma de México. *Mi Alma Mater*
- A María Guadalupe Valladares Ruiz y Martín Ugalde Alvarado por la confianza y el incansable apoyo que he recibido de su parte en el logro de mis metas.
- A Cristina, Sandra, Raúl, Miroslava, Ivan y Julieta. Sea este trabajo un motivo más para seguir unidos en el logro de nuestros objetivos.
- Al Profesor Juan Carlos Velázquez Elizararrás por el tiempo dedicado para la culminación de este trabajo, lo que representa un esfuerzo compartido.
- A Luis Arturo Méndez Reyes por su apoyo profesional y amistad.
- A Sergio García Guzmán compañero y amigo.
- A todos y cada uno de los profesores y amigos que contribuyeron de alguna manera en mi formación y en el logro de este proyecto.
- Al Centro de Información y documentación de la Organización Internacional del Trabajo y a su personal que amablemente me permitió utilizar sus fuentes.

Indice

Introducción	1
Marco Teórico - histórico	6
1. Origen y Estructura de la Organización Internacional del Trabajo	11
1.1. Antecedentes	11
1.2. Origen y trascendencia histórica	14
1.3. Estructura organizacional de la O.I.T.	22
1.3.1. Conferencia Internacional del Trabajo	23
1.3.2. Consejo de Administración	27
1.3.3. Oficina Internacional del Trabajo	31
1.4. El Tripartismo	33
2. Contribuciones al Derecho Obrero Mundial	39
2.1. Concepto y objeto del derecho obrero mundial	40
2.2. Fundamentación y técnica del Derecho Obrero Mundial	43
2.3. Fuentes del Derecho Obrero Mundial	47
2.3.1. Las Convenciones Internacionales	48
2.3.2. La Costumbre Internacional	49
2.3.3. Los Principios Generales del Derecho	51
2.3.3.1. Principio de Igualdad	52
2.3.3.2. Principio de introducción de la variable humanización en la Toma de Decisiones	53
2.3.3.3. Certeza jurídica en la aplicación de la ley	55
2.3.3.4. Justicia Internacional Social	55
2.3.3.5. Principio de Organización Libre y Autónoma del Trabajo	57
2.3.4. Jurisprudencia Laboral Internacional y la doctrina de los publicistas	57
2.3.5. Las resoluciones de los organismos internacionales y la diplomacia parlamentaria como nueva fuente del derecho internacional de fin de siglo	59
2.4. Contenido del Derecho Obrero Mundial	61
2.4.1. Libertad sindical	62
2.4.2. Prohibición del trabajo forzoso	64
2.4.3. Igualdad de oportunidades y de trato	65
2.4.4. Empleo y recursos humanos	67
2.4.5. Política social, administración del trabajo	68
2.4.6. Relaciones de trabajo	71

2.4.7. Salarios	71
2.4.8. Descanso semanal y vacaciones pagadas	72
2.4.9. Seguridad e higiene en el trabajo	73
2.4.10. Seguridad social	75
2.4.11. Trabajo de las mujeres	76
2.4.12. Trabajo de los menores	78
2.4.13. Trabajadores migrantes	78
2.4.14. Pueblos indígenas y tribales, plantaciones	80
2.4.15. Duración del trabajo	81
2.5. Perspectivas del derecho Obrero Mundial	82
3. El Servicio Público Internacional	88
3.1. La legislación internacional aplicable al ámbito del Estado	89
3.1.1. La función del Estado como empleador de servidores públicos	90
3.1.2. Caracterización y concepto del Servicio Público Internacional	95
3.1.3. Legislación internacional aplicable	102
3.2. Legislación aplicable al servicio público internacional	110
3.2.1. Precisión Conceptual de Funcionario Internacional	114
3.2.2. Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional	118
3.2.3. Régimen común de sueldos, prestaciones y beneficios de las Naciones Unidas	124
3.2.3.1. El Cuadro orgánico y categorías superiores	126
3.2.3.1.1. Derechos relativos a los viajes, la reinstalación y la movilidad de los funcionarios	130
3.2.3.2. El cuadro orgánico de servicios generales y otras categorías de contratación local	132
3.2.3.3. Otros cuadros	135
3.2.3.4. Clasificación de los lugares de destino según las condiciones de vida y de trabajo	136
3.2.4. El Estatuto de Personal de la O.I.T.	137
3.3. Tendencias contemporáneas del servicio público	145
3.3.1. Tendencias contemporáneas del servicio público nacional	146
3.3.2. Tendencias contemporáneas del servicio público internacional	152
Conclusiones	165
Bibliografía	170
Anexos	179

"Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala"

**Presidente de la República
Benito Juárez (1806-1872)**

Introducción

La globalización del mundo actual es un proceso dinámico ligado a factores socioeconómicos, políticos y culturales que puede redundar en oportunidades de mayor bienestar social y progreso económico, pero debido a que el mundo presenta características de desigualdades socio-económicas, políticas, culturales, religiosas, lingüísticas, raciales e ideológicas, es factible que genere efectos exactamente opuestos y verdaderas catástrofes al interior de los países.

La globalización presenta ciertas características que se reflejan directamente en las relaciones laborales de los países. Ahora la flexibilización laboral es adoptada por los estados como parte de una reorganización de la división internacional del trabajo. Se caracteriza por establecer una nueva relación entre empleados, empleadores y gobiernos, presentando una nueva sustitución del derecho obrero o laboral por el derecho civil o comercial, lo cual implica la desprotección institucional de los trabajadores, la pérdida y el desconocimiento de los derechos laborales y de las negociaciones sindicales de éstos. Este fenómeno conduce también a la precarización laboral y a la afectación de los derechos laborales reconocidos nacional e internacionalmente.

La globalización de las relaciones económicas genera en el mundo las políticas estatales de privatización y desregulación de las empresas públicas, que reducen los niveles de empleo y afectan directamente las condiciones de trabajo; además, la privatización de muchas empresas públicas implica la cancelación o arancelamiento de servicios sociales que antes se prestaban de modo gratuito a las familias de los trabajadores; también genera el desempleo de los servidores públicos y trabajadores que en ellas laboraban antes de la aplicación de tales políticas. Consecuentemente, el ingreso de los trabajadores sufre un importante deterioro. Vinculado a esto, cabe señalar, la contracción de los presupuestos

públicos destinados a servicios sociales como educación, salud, seguridad, deportes y, al mantenimiento de la infraestructura establecida.

Frente a esto, el servicio público en el mundo se encuentra sujeto a una profunda reestructuración para atender fielmente a la flexibilización de los mercados de trabajo que la globalización exige.

Los problemas que abaten al mundo del trabajo y en particular los que afectan a los servidores públicos nacionales e internacionales, son algunos de los temas de estudio de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante O.I.T.) y discutidos por los miembros que la integran, conformando así, parte de la legislación internacional del trabajo que da pie a la formación del Derecho Internacional del Trabajo o Derecho Obrero Mundial, rama nueva o subdisciplina derivada del Derecho Internacional.

El Derecho Obrero Mundial, tiene como función primordial regular la relación empleado-empleador. A nivel internacional ha encontrado mayor apoyo principalmente en la legislación producida por la O.I.T., aunque no se descartan los instrumentos jurídico-laborales formulados en el ámbito internacional por los propios sujetos del Derecho Internacional y otras instancias transfronterizas.

En el seno de la O.I.T. particularmente, se han llevado a cabo gran número de conferencias internacionales de las que han emanado diversos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que se codifican en esta nueva rama o desarrollo jurídico que pretende entre otros fines, regular al servicio público internacional en sus distintos niveles laborales.

Asimismo, es importante mencionar que las organizaciones internacionales gubernamentales y los organismos especializados de las Naciones Unidas son sujetos colectivos estatales, que no trabajan en base a la negación de los espíritus nacionales sino en la de su coordinación, por lo que requieren de personal del servicio público internacional, para llevar a buen término su cometido y funciones, de modo tal que es necesario un marco jurídico laboral que establezca tanto las condiciones de trabajo como todas las prestaciones y derechos que se tienen

consagrados

El servicio público internacional como objeto de regulación del derecho internacional público, particularmente de Derecho Obrero Mundial, debe ser contemplado por todos los organismos internacionales con legislaciones internas en materia laboral que atiendan y respondan a la especialización de su propio trabajo, en el contexto de la diversidad de problemas que afectan al mundo del empleo, de manera tal que se rijan por un régimen especial como es el caso del Estatuto de Personal de la O.I.T. o por el derecho general plasmado en el Régimen Común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas y, en el Estatuto y Reglamento de la Comisión de Administración Pública Internacional.

En consecuencia, es objetivo central de la presente investigación estudiar al servicio público internacional desde la perspectiva del Derecho Obrero Mundial, que es un tema que busca su explicación jurídica a partir de la legislación internacional del trabajo, producida por la O.I.T., la derivada de las Naciones Unidas y de otros organismos especializados.

Así, con el presente trabajo nos proponemos identificar a la O.I.T. como un organismo internacional encargado de producir convenios, reglamentos y recomendaciones internacionales del trabajo que conforman en parte al Derecho Obrero Mundial, es decir, buscamos estudiar al organismo citado como entidad burocrática internacional encargado de generar, a través de sus resoluciones, un Derecho Obrero que refleja los diferentes niveles de especialización del trabajo. El servicio público internacional, como trabajo especializado, es una materia regulada por la Comisión de Administración Pública Internacional y por lo tanto, objeto del Derecho Obrero Mundial.

Para lograr los objetivos de esta investigación, se organizó inicialmente con un marco teórico-histórico que contiene el planteamiento del problema, la justificación, la relevancia del tema, la contribución a las Relaciones Internacionales y al estudio del Derecho Internacional, la hipótesis, los objetivos, la metodología empleada, las técnicas de investigación documental utilizados y las

dificultades a que se enfrentó la presente investigación durante el proceso de elaboración.

Posteriormente, se divide en tres capítulos. El primer capítulo Origen y Estructura de la Organización Internacional del Trabajo, tiene por objeto conocer cómo se encuentra constituida esta organización, partiendo de una breve revisión histórica de los principales acontecimientos que le dieron origen; también se explican sus funciones y estructura organizacional, analizando en particular el tripartismo (confrontación organizada entre empleados, empleadores y gobiernos), rasgo característico y fundamental de la O.I.T. con la intención de que el lector comprenda su trascendencia e importancia, pues es una técnica que le ha permitido elaborar el Código Internacional del Trabajo con la intervención de los Estados miembros.

El Capítulo 2: Contribuciones al Derecho Obrero Mundial describe la importancia teórica y jurídica del Derecho Obrero Mundial, como una rama de reciente evolución o reciente desarrollo que busca consolidarse como una subdisciplina del Derecho Internacional. Aquí se procura precisar conceptualmente el término Derecho Obrero Mundial ante la diversidad de definiciones existentes del mismo; también se analiza su objeto, fundamentación y técnica, fuentes, contenido y perspectivas, que son sus principales elementos.

Finalmente, el Capítulo 3: El Servicio Público Internacional se divide en tres apartados fundamentalmente, con el objeto de explicar cómo está conformado el servicio público internacional. Nuestro análisis diferencia al servicio público nacional del servicio público internacional puesto que las actividades administrativas y laborales que realizan los trabajadores de las instituciones tanto gubernamentales como de los organismos especializados de las Naciones Unidas y en particular de la O.I.T., varían en gran medida.

En la primera parte de éste capítulo pretendemos caracterizar y precisar conceptualmente al Servidor Público Nacional, explicando la legislación aplicable al ámbito del Estado, la función del Estado como empleador de servidores públicos, para culminar con la legislación internacional aplicable (las normas

internacionales del trabajo producidas por la O.I.T.)

En la segunda parte, intentamos definir al Servicio Público Internacional, explicando a *grosso modo* el marco jurídico laboral que rige a los empleados y funcionarios de la O.I.T. Para ello analizamos el Estatuto de Personal de esta Organización tomando en cuenta que se trata de una legislación particular del servicio público internacional. Desde el punto de vista general examinamos el Estatuto y Reglamento de la Comisión de Administración Pública Internacional y el Régimen común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios, ambos aplicables a los funcionarios del Sistema de Naciones Unidas, a fin de observar el avance en materia de legislación internacional del trabajo que regula al servicio público internacional.

Finalmente, la tercera parte y última del capítulo 3, incluimos las tendencias contemporáneas del servicio público internacional a fin de encuadrarlo en el contexto del actual orden mundial.

Por último, los resultados y aportaciones generales de la investigación configuran de manera sintetizada el apartado de conclusiones y anexos de ésta tesis.

Marco Teórico Histórico

Actualmente las relaciones internacionales se tornan más dinámicas y complejas, y la realidad mundial se encuentra en constante evolución y diversificación. Por esto mismo, los organismos internacionales crecen en número e incrementan sus ámbitos, y en sus conferencias, los temas a discutir son más amplios y variados, como consecuencia, es necesaria la presencia inmediata de la función pública internacional.

Los organismos internacionales en la posguerra fría cobran mayor auge y dejan de lado la única idea de conciliar a favor de la paz e ir en contra de la guerra, dicotomía que imposibilitó la participación efectiva de los estados en los foros mundiales, ante la preocupación de todos, quienes formaban parte de los bloques socialista o capitalista, característicos de la época.

Con la posguerra fría la idea del derecho internacional, como lo conocíamos, se resquebraja a partir de la caída del muro de Berlín y con la desintegración de la URSS y su transición a la economía de mercado. Ahora, el Estado moderno "trata de desarrollar un método científico más abierto y dinámico a los cambios mundiales para aprehender las nuevas formas y procesos jurídicos y cuasi-jurídicos que emanan a diario de la sociedad internacional en constante evolución".¹ Ante esto, la sociedad mundial empuja al derecho internacional en busca de una reestructuración, una ampliación horizontal y vertical del mismo que lo vuelva más auténtico para que responda efectivamente a los intereses de los países en vías de desarrollo y no únicamente atienda a las metrópolis y a los países más industrializados.

Así, ante la actual crisis económica en la que el mundo está inmerso, en donde la división internacional del trabajo se encuentra en un proceso de transición porque la globalización así lo exige, el Derecho Internacional contemporáneo empieza a conformar nuevos campos o ramas derivadas como lo

¹ Juan Carlos Velázquez Elizarrarás. et. al. Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional, Hersa Ediciones, México 1994, p.9

son: el Derecho Internacional del Desarrollo, el Derecho Ambiental Internacional, el Derecho Penal Internacional, el Derecho Económico Internacional, el Derecho Internacional de la Energía, el Derecho del Mar y por supuesto el Derecho Obrero Mundial, por mencionar sólo algunos ámbitos que buscan reforzar y consolidar al Derecho Internacional propiamente dicho.

El Derecho Obrero Mundial como una extensión o rama del Derecho Internacional tiene por objeto regular la relación empleado-empedor en la sociedad internacional en su conjunto, independientemente de la especialización del trabajo, actividad o campo productivo, como el que desempeñan los servidores públicos ya sea dentro de las instituciones políticas de los estados o en el ámbito de los organismos internacionales gubernamentales.

El estudio del servicio público internacional ha sido tratado insuficientemente o con escasa profundidad por los estudiosos de las relaciones internacionales pero, aunque existen investigaciones hechas por la O.I.T., acerca de las tendencias del servicio público en el mundo, falta conjuntar los convenios y las recomendaciones que regulan las relaciones laborales de este importante sector, por lo que a través del Derecho Obrero Mundial pretendemos que pueda ser comprendido y explicitado de manera tal que llene el vacío teórico en el que se encuentra la materia

La importancia del estudio del sector público internacional radica en que es uno de los principales empleadores del mundo al ocupar aproximadamente 25% del total de la fuerza de trabajo. Desempeña un rol fundamental en el desarrollo económico de los países y se adapta fácilmente a los cambios que experimenta la sociedad mundial en su conjunto.

Así, por un lado, las relaciones laborales de los servidores públicos con el Estado se fundamentan a partir de leyes, reglamentos, códigos, etc., que favorecen directamente las necesidades estatales o son producto de tendencias internacionales establecidas para responder a alguna etapa coyuntural mundial. también pueden modificar su legislación laboral, a través de la negociación o asistencia técnica que brinda la O I T a sus estados miembros; y por el otro, las relaciones laborales de los servidores públicos de los organismos internacionales

se fundan en los estatutos y reglamentos de las propias organizaciones. Esta normatividad tiene características muy particulares puesto que puede ser modificada de acuerdo a las necesidades de la misma sin contravenir a lo estipulado en el Estatuto y Reglamento de la Comisión de Administración Pública Internacional de las Naciones Unidas aun cuando afecta los contratos de trabajo de los servidores públicos internacionales.

En este sentido, la O.I.T. como un organismo internacional encargado de asegurar el pleno respeto de los derechos de los trabajadores, tiene como cometido esencial redactar enmiendas o adiciones a la legislación nacional, establecer planes y procedimientos dentro de los servicios gubernamentales, adapta sus procedimientos normativos de acuerdo a la evolución de las necesidades de los estados y de las organizaciones internacionales y, mantiene constante vigilancia para la aplicación de los convenios y las recomendaciones que la propia organización dicta para el logro de sus objetivos particulares.

La hipótesis del trabajo es la siguiente: la O.I.T. ha contribuido de manera importante a conformación de una nueva estructura del derecho obrero mundial y una cultura laboral acorde con la globalización. Asimismo, sus normas sirven como modelo para la reglamentación a nivel del Derecho Obrero Mundial en su vertiente de la regulación de las relaciones obrero- patronales del sector público (los empleados que están al servicio de los Estados-Nación y de los organismos especializados de Naciones Unidas) y de la vertiente del sector privado, porque expide normas de obligatoriedad mundial.

Si se cumple o no se lleva a la práctica en todas las organizaciones nacionales del trabajo en las dos vertientes citadas es otro asunto que tendría que esclarecer otra investigación.

Los objetivos esenciales que se persiguen en el presente trabajo recepcional son:

- Aportar al estudio de las relaciones internacionales un tema nuevo y de relevancia.
- Analizar la importancia de la Organización Internacional del Trabajo como elemento fundamental en la conformación del Derecho Obrero Mundial; así

como destacar su papel como gran foro de discusión legislativa y de confrontación organizada.

- Diferenciar al servidor público nacional del servidor público internacional de los organismos internacionales, a partir de la relación empleado-empendedor.
- Presentar los principales convenios y recomendaciones producidos por la O.I.T. referentes al servicio público como principal contribución del organismo al Derecho Obrero Mundial.
- Revisar los instrumentos jurídicos que ha aportado la O.I.T. al servicio público internacional.
- Mencionar las tendencias económicas internacionales que afectan y promueven cambios en la normativa laboral de los estados.
- Contar con una visión general del Derecho Obrero Mundial.
- Analizar la posición de la O.I.T. frente a las nuevas tendencias que el globalismo impone.

El tema La O.I.T. y el servicio público internacional: Contribuciones al Derecho Obrero Mundial. es relevante porque presenta al internacionalista una propuesta alternativa dentro del campo y ejercicio profesional puesto que en ningún momento se deja de lado la idea de que forme parte de la plantilla de funcionarios públicos internacionales. Asimismo, le permite conocer *grosso modo* aquellos instrumentos jurídicos a nivel internacional elaborados para la protección y regulación de sus derechos laborales dentro de los organismos internacionales.

También la presente investigación contribuye al estudio de la Organización Internacional ya que permite conocer de cerca la estructura y funcionamiento de la O.I.T. así como la relación que guarda con el Derecho Internacional; asimismo nos ayuda a reconocer el papel de los servidores públicos internacionales, por ser teórica y éticamente promotores del bienestar y la equidad sociales dentro y fuera de las fronteras nacionales. Nos conduce a cuestionarnos qué es en sí el servicio público internacional, el porqué de su vigencia y permanencia en la escena mundial, cuál es la intervención de los estados miembros en la discusión y aprobación de la normatividad laboral en el contexto internacional actual.

Debido a que es un tema de reciente estudio y del cual no existen muchas investigaciones, fue difícil la búsqueda de información referente a las condiciones reales de los funcionarios de la O.I.T. debido a que desempeñan funciones confidenciales y la escasa información que proporcionan es estrictamente oficial. Pero reconocemos que la información que más coadyuvó a nuestro propósito académico para estudiar los principales problemas laborales de los servidores públicos de la O.I.T., fueron los informes producidos por el sindicato de personal de la O.I.T. obtenidos de la biblioteca en México del mismo organismo.

En dicho centro documental de la O.I.T. también se recabó información bibliográfica, periodística y de revistas, algunos libros, leyes, estatutos, reglamentos, textos de convenios y recomendaciones, boletines informativos y revistas.

Para desarrollar la presente investigación obtuvimos información de diversos libros de derecho internacional público, derecho del trabajo, organización internacional, administración pública, metodología y diccionarios; asimismo de revistas, documentos oficiales, entrevistas con funcionarios y opiniones especializadas plasmadas en libros editados por la O.I.T. En conjunto estos materiales sirvieron de ayuda importante durante la elaboración de la presente investigación y para lograr los objetivos planteados en el proyecto original.

1. Origen y estructura de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

1.1. Antecedentes

Al dominar el hombre la naturaleza y el medio en el que habita ha perfeccionado sus relaciones sociales y sus relaciones productivas. Este proceso complicado y sencillo a la vez, se extendió a la sociedad creando clases sociales antagónicas entre aquellas personas que poseían los medios de producción y otros que únicamente podían vender su fuerza de trabajo para subsistir; de este modo, resaltaron las formas de explotación de una clase sobre otra, es decir, la explotación del hombre por el hombre.

“El mundo sufre una profunda transformación en los siglos XVII, XVIII y XIX. La época anterior al surgimiento del capitalismo había preparado el predominio de una sociedad mercantilista, pero había dejado intactas las bases de la sociedad medieval: seguían existiendo relaciones de servidumbre en el campo; no se habían abolido las numerosas soberanías locales, aunque ya se habían reducido; los gobiernos en su mayoría, seguían sosteniendo su derecho a dirigir soberanamente, por “inspiración divina”, los destinos de sus naciones y no se reconocía la idea de soberanía popular. Toda la sociedad estaba estructurada sobre la desigualdad entre sus clases, sectores o estados”.²

“Al final de la época predomina otra organización social, la economía es capitalista, basada en la industria y en el intercambio comercial; son abolidos los derechos feudales en el campo; desaparecen definitivamente las soberanías de tipo feudal, para dar lugar a los estados nacionales; se reconoce el derecho de los pueblos a darse su propio gobierno, o sea, la soberanía popular”.³

La aparición y el desarrollo de las relaciones capitalistas ejercieron una influencia excepcional sobre el proceso de colonización europeo y sirvió para el proceso de acumulación de capital.

²Juan Brom, Esbozo de Historia Universal, Ed. Grijalbo, 15ª edición, México 1984. p.169

³Ibidem.

Las relaciones productivas capitalistas ponen de manifiesto la necesidad de instrumentar una reglamentación laboral clara a principios del siglo XIX, que incluyera las demandas más sentidas de la clase obrera en ascenso, tales como la supresión de las jornadas laborales interminables, salarios míseros, trabajo forzoso, ausencia de protección jurídica laboral al trabajo infantil y femenino, en una palabra, no existían las condiciones jurídicas para asegurar el bienestar y futuro de la clase trabajadora y por tanto, había un alto grado de mortalidad de la misma.

Roberto Owen en 1818 percibió la necesidad de proteger al obrero de la sobre-explotación de sus patrones; así surge en él la idea de crear una reglamentación del trabajo, pero esto no fue posible inmediatamente porque los empleados de este tiempo no gozaban del derecho de asociación. Esto permitió posteriormente el surgimiento de grupos llamados asociacionistas quienes protestaban contra las injusticias sociales, y fueron los iniciadores del sindicalismo contemporáneo.

Posteriormente, cuando Marx y Engels plantean públicamente el Manifiesto Comunista, expresaron que los obreros del mundo deberían luchar por la igualdad humana, así como oponerse a ser explotados y oprimidos por la clase burguesa. Esto en la tesis marxista de la época era llamado internacionalismo revolucionario. Dentro del ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) el internacionalismo es empleado como medio indispensable para alcanzar la paz universal.

La primera sociedad internacional de obreros o la Primera Internacional contenía las principales tesis del marxismo relativas a la clase obrera y a su misión fundamental: conquistar el poder político por el esfuerzo común y construir una sociedad nueva. Estaba organizada sobre los principios del centralismo democrático y dividida en secciones nacionales que debían seguir una línea política.

La importancia de la Internacional radica en su contribución al nacimiento de los partidos obreros socialistas, al internacionalismo proletario, la unión del socialismo con el movimiento obrero y, la elaboración de una táctica única del

proletariado en su lucha liberadora.

No fue sino hasta 1890 cuando en la Conferencia de Berlín se convocó a trece estados europeos. En ella se aprobaron resoluciones sobre el trabajo minero, descanso dominical y la protección del trabajo a los niños. Poco a poco el movimiento obrero mundial cobraba fuerza. En el ámbito académico el Derecho del Trabajo empieza a ser tratado por los especialistas.

"La Conferencia de Berlín parece haber surtido pocos efectos directos, pero fue un hecho histórico, ya que por primera vez se habían reunido algunos gobiernos, para hablar de normas del trabajo y se preparó indudablemente el camino para la acción futura".⁴

En 1897, en Zurich y en Bruselas se celebraron dos congresos para tratar el tema de la reglamentación internacional del trabajo. En París en 1900 se crea una asociación formada por representantes de organizaciones obreras así como por políticos y economistas llamada Organización Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Posteriormente en Basilea, Suiza se instituye una oficina permanente encargada de tratar asuntos laborales; ésta última sienta precedente en la historia, por ser la primera Oficina Internacional del Trabajo y fue creada por la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo el 1º. De mayo de 1901.

Los primeros convenios internacionales en materia laboral fueron presididos por la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo la cual celebró dos conferencias en la ciudad de Berna, Suiza en los años de 1905 y 1906. A dichas reuniones asistieron representaciones de trece estados, y se adoptaron convenios sobre la reglamentación del trabajo nocturno de las mujeres en la industria y uso del fósforo blanco en la fabricación de cerillos; este hecho guarda singular importancia porque fueron los primeros convenios internacionales en materia laboral adoptados a nivel mundial por una organización supranacional, es decir, "una sociedad en que las actividades y funciones de los estados o agrupaciones están mezcladas en instituciones internacionales. Aunque su

⁴Oficina Internacional del Trabajo, Los Sindicatos y la O.I.T., Manual de Educación Obrera, Ginebra 1992, p.8

condición legal deriva de tratados internacionales y llevan a cabo sus funciones gracias al acuerdo y a las contribuciones económicas de los estados miembros, realizan funciones propias y a medida que adquieren más firmeza prácticamente se emancipan de los estados o grupos que las constituyeron y desarrollan una personalidad jurídica y moral con caracteres propios".⁵

Una tercera conferencia sobre legislación laboral se realizó nuevamente en el año de 1913, participaron los mismos trece estados, pero el surgimiento de la Primera Guerra Mundial evitó la adopción de dos convenios referentes a la reglamentación de la jornada laboral de mujeres y niños y para prohibir el trabajo nocturno de los niños en la industria.

Así, dió comienzo el camino hacia la búsqueda de una reglamentación internacional en materia laboral que cristalizaría con la creación de una organización gubernamental que atendiera los asuntos del trabajo.

1.2. Origen y trascendencia histórica

Durante los cuatro años que duró la Primera Guerra Mundial la necesidad de buscar soluciones reales a los problemas de la clase obrera era la preocupación de las organizaciones de trabajadores, así como de los movimientos socialistas; en consecuencia se multiplicaron los encuentros para discutir diversos asuntos relativos al mejoramiento de las condiciones de la vida de la clase trabajadora.

En plena conflagración mundial en la ciudad inglesa de Leeds en 1916 se realizó una conferencia en donde las organizaciones obreras y sindicales francesas y británicas, así como sus líderes como el francés Leon Jouhaux se pronunciaron a favor de incluir en el Tratado de Paz ciertas garantías a los trabajadores.

Las organizaciones obreras deseaban celebrar un congreso obrero simultáneo con la Conferencia de Paz, para lograr la asistencia y participación de

⁵ Velázquez Elizarrarás, Juan C. et. al. Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional, Hersa Ediciones, UNAM, FCPyS. México 1994, pp. 14-15

representantes de trabajadores en las delegaciones nacionales a la conferencia, así como elaborar disposiciones institucionales que contribuyesen a la formulación y desarrollo de una nueva legislación internacional del trabajo.

“La celebración de un Congreso Obrero simultáneo con la Conferencia de Paz era la más importante entre las soluciones planteadas. Pudo realizarse debido a la iniciativa formulada en septiembre de 1914, por la “American Federation of Labor” y apoyada por la Confederación General del Trabajo en Francia; además la conferencia celebrada en Leeds, Inglaterra (julio de 1916) y las conferencias de Londres en 1917-1918, constituyeron los orígenes inmediatos de la reglamentación internacional del trabajo quedando incluidos posteriormente en el Tratado de Versalles”.⁶

Al reunirse el 25 de enero de 1919 la Conferencia de Paz de París, en la Asamblea Plenaria se creó la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, compuesta por dos delegados de cada una de las grandes potencias y de seis representantes de otros estados, asimismo se constituyó con el fin de preparar propuestas para su inclusión en el Tratado de Versalles, llevando a cabo sus trabajos como un organismo supranacional con carácter autónomo de la Sociedad de Naciones.

La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo después de treinta y cinco sesiones elaboró un proyecto que creó un organismo permanente para la reglamentación internacional del trabajo. Este proyecto sirvió de base a la constitución de la O.I.T.

La Organización Internacional del Trabajo encuentra fundamento en su texto de Constitución y formó el Título o Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles, suscrito en Alemania el 28 de junio de 1919.

El texto original de la Constitución, aprobado en 1919, ha sido modificado por la enmienda de 1922, que entró en vigor el 4 de junio de 1934; por el instrumento de enmienda de 1945, que entró en vigor el 26 de septiembre de 1946; por el instrumento de enmienda de 1946, que entró en vigor el 20 de abril

⁶Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Cincuentenario del Ingreso de México a la O.I.T. (1931-1938), México 1984 p.35

de 1948; por el instrumento de enmienda de 1953, que entró en vigor el 20 de mayo de 1954; por el instrumento de enmienda de 1972, que entró en vigor el 1º de noviembre de 1974.

Está dividido en cuatro capítulos como se señala a continuación: Capítulo I: Organización; Capítulo II: Funcionamiento; Capítulo III: Disposiciones generales; Capítulo IV: Disposiciones diversas. También contiene un anexo con una declaración relativa a los fines y objetivos de la organización.

"La creación de la O.I.T. pone de manifiesto la culminación de una serie de esfuerzos por humanizar las condiciones de trabajo de los empleados a nivel mundial, a través de la participación conjunta de empleados, empleadores y gobiernos mismos que son de vital importancia para el funcionamiento y fortalecimiento de la Organización".⁷

Los fundadores de la multicitada organización comprendieron que el crecimiento económico y la justicia social exigen un clima de cooperación que permita a los agentes sociales y económicos participar en la puesta en práctica de las decisiones de política económica.

Inicialmente el número de miembros del organismo que nos ocupa, fueron los mismos que formaron parte de la Sociedad de Naciones. Para el periodo comprendido de 1920 a 1943 se celebraron veinticuatro reuniones a fin de reformar el estatuto constitutivo para aumentar el número de miembros al Consejo y adoptar normas internacionales para solucionar problemas inmediatos de trabajo y empleo, las cuales permitieron aceptar la solicitud de incorporación de Estados Unidos, Japón y Brasil aunque no pertenecieran a la Sociedad de Naciones, siendo de 1919 a 1939 un periodo muy activo porque se adoptaron 67 convenios y 66 recomendaciones.

"Cabe destacar también que la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, según lo establecido en la Constitución, se celebró en Washington, en octubre de 1919; enviaron delegaciones, países europeos y países de América Latina como Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile,

⁷Negociación Tripartita entendida como la distribución del poder entre gobiernos, empleadores y trabajadores, ha constituido la base de representación de la Conferencia Internacional del Trabajo desde que existe la O.I.T. Los Sindicatos y la O.I.T. Op. Cit. p.21

China, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, India, Japón, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Persia (Irán), Perú, Siam (Tailandia), Sudáfrica, Uruguay y Venezuela".⁸

Los esfuerzos mantenidos por la organización, para tener un carácter más internacional al agrupar en sus filas a miembros de los cinco continentes permite sin distinción representar los intereses de los obreros de manera más amplia y crítica.

Los convenios adoptados durante la primer conferencia de la O.I.T. se referían a la jornada laboral de ocho horas en la industria. Los cinco convenios adoptados el mismo año se referían a las mujeres desempleadas antes y después del parto.

Para 1920 se celebró la segunda conferencia en donde el tema central era adoptar un convenio tendiente a limitar la duración del trabajo a bordo de los buques, pero como no se consiguieron los votos de la mayoría de dos tercios de los miembros presentes sólo se adoptaron tres convenios sobre la colocación y el desempleo de la gente de mar y la edad mínima de admisión al trabajo marítimo. Se produjeron asimismo cuatro recomendaciones, en particular, sobre el seguro de desempleo de la gente del mar y las horas de trabajo en la industria de la pesca y en la navegación interior.

Entre 1925 y 1931 se adoptaron 15 convenios y 18 recomendaciones. Entre estos textos figuran los relativos al seguro social y a los métodos de fijación de los salarios mínimos, así como varios convenios relativos a los seguros sociales en la industria y en la agricultura. México es admitido en la O.I.T. el 12 de septiembre de 1931.

La llamada "crisis del 29" frenó la actividad legislativa de la organización, pero se aprovechó el momento para discutir algunas reformas a su estatuto constitutivo y aportar modificaciones al sistema de adopción de normas, introduciendo el procedimiento de doble discusión⁹, para prevenir la adopción de textos deficientes o hechos a la ligera.

⁸*Ibidem*, p.14

⁹La O.I.T. emplea el procedimiento de doble discusión para revisar las normas internacionales del trabajo, éstas se realizan en dos años consecutivos en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El francés Albert Thomas fue el primer Director de la naciente Oficina Internacional del Trabajo con sede en Ginebra, hasta su muerte en 1932; fue un destacado periodista, político socialista y Ministro de Estado durante la guerra.

El sucesor de Albert Thomas fue, Harold Butler, de origen inglés, Director Adjunto desde el surgimiento de la organización. Durante su período tuvo que hacer frente al desempleo masivo, como consecuencia de la gran depresión económica de 1929 a nivel mundial. Durante su mandato Estados Unidos fue admitido como Estado Miembro aun sin ser Miembro de la Sociedad de Naciones. En materia laboral los representantes de los empleados y empleadores no lograron resultados apreciables en lo referente al tema de la reducción de las horas de trabajo.

Para 1939, John Winant, de nacionalidad estadounidense y quien fuera el Gobernador de Nueva Hampshire, primer director del sistema de seguridad social de su país, sustituyó a Harold Butler quien dimitió de su cargo. Percibiendo la proximidad de la guerra y que la sede se encontraba en Suiza tan cerca de la Europa en guerra, indujo al nuevo Director a trasladar la sede de la Organización temporalmente a Montreal, Canadá, permitiendo dar continuidad a las actividades de la organización.

Con el surgimiento de la Segunda Guerra Mundial la O.I.T. trasladó su sede a Montreal; posteriormente siendo Director de la Organización Edward Phelan de origen irlandés, desempeñó un papel muy importante en la Reunión de Filadelfia en donde se redactó la Declaración de Filadelfia aprobada el 10 de mayo de 1944 por cuarenta y un miembros.

“La Constitución original de la O.I.T. reflejaba, en consecuencia, tanto su adhesión a la Sociedad de Naciones, como los principios sociales adoptados en el tratado de Versalles. Por ello, en plena Segunda Guerra, la organización se vio en la necesidad de aprobar una nueva Constitución, a la que se llegó en el año de 1946. En ella se previó la posibilidad de celebrar acuerdos con las Naciones Unidas y con base en ello, entre ambos organismos se suscribió un convenio el 30 de mayo de 1946 mediante el cual la O.N.U. reconoció a la O.I.T. como un “organismo especializado” dotado de competencia para emprender la acción que

considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él (art. 1º. Cit. Por Monzón, p.437). En el mismo convenio se precisaron los términos de sus relaciones mutuas".¹⁰

Los fines y principios de la O.I.T. se consignan en el preámbulo de su Constitución de 1919 y se reafirman con la Declaración de Filadelfia.

"La Declaración de Filadelfia establece una nueva actitud en el seno de la O.I.T., atribuyendo a ésta la obligación de fomentar activamente los derechos de la clase trabajadora en pro de mejorar sus condiciones materiales en la vida social".¹¹

El Preámbulo parte del principio de que la paz universal debe fundarse sobre la base de la justicia social, señala los principios fundamentales sobre los cuales se sustenta la organización como lo son: el trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; la pobreza constituye un peligro para la prosperidad de todos; los representantes de los empleados, empleadores y de los gobiernos, colaborando en pie de igualdad deben participar en discusiones libres a fin de promover el bienestar común¹².

La Declaración de Filadelfia esboza un plan de urgencia para mejorar las condiciones laborales de los obreros como: la duración de la jornada laboral, el derecho a expresarse libremente y asociarse cuando lo deseen; garantía de un salario que asegure mejores condiciones de vida; asegurar al empleado su protección contra enfermedades generales, profesionales y de trabajo; protección en el empleo a los niños, a los adolescentes y a las mujeres; pensiones de vejez e invalidez; defensa de los intereses de trabajadores empleados en el extranjero; salario igual a trabajo de igual valor, sin distinción de sexo y sin discriminación alguna; afirmación de la libertad de asociación sindical, enseñanza profesional y técnica. La Declaración termina reconociendo que sus principios son plenamente aplicables a todos los pueblos.

¹⁰Nestor De Buen L., Derecho del Trabajo, 8º ed. Editorial Porrúa, México 1991, pp. 411-412

¹¹O.I.T. Constitución y su Reglamento, Ediciones Allied Press, Montreal, 1946, pp. 26-28

¹²Instituto de Chile, Enfoque de la Cincuentenaria Organización Internacional del Trabajo, editorial Andrés

La Declaración manifiesta en la fracción IV "que la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la gran responsabilidad de esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos".¹³

Al llegar a este punto consideramos importante en la Declaración de Filadelfia la idea de optimizar la utilización de los recursos productivos del mundo, mediante la cooperación internacional para la aplicación de medidas nacionales e internacionales eficaces tendientes a garantizar día a día mejores condiciones de vida para la población mundial; porque el hombre, para satisfacer sus necesidades realiza una explotación desenfrenada de dichos recursos, cuyo uso y administración irracional conducen a su agotamiento y generan mayor pobreza.

"En 1948 fue nombrado Director General de la O.I.T., David Morse hasta 1970. Durante este largo período el número de estados miembros se duplicó, la Conferencia adoptó nuevas normas en materia de higiene y seguridad del trabajo. En 1948 la Conferencia adoptó un convenio, completado por una recomendación sobre el servicio del empleo; en 1960, se adopta otro sobre la protección contra las radiaciones y en 1964 un convenio y una recomendación de alcance general sobre la política del empleo. Durante el 50º. Aniversario de la organización en 1969, recibió el Premio Nobel de la Paz".¹⁴

Bello, Chile 1969, p.9

¹³Constitución y su Reglamento, Op. Cit. p.28

¹⁴O.I.T. Nota Informativa, Historia de la Organización Internacional del Trabajo, 75º Aniversario de la O.I.T

Seguidamente Wilfred Jenks, fue Director General de la O.I.T. durante el periodo comprendido de 1970 a 1973. Había sido coautor con Edward Phelan de la Declaración de Filadelfia. Su contribución a la O.I.T., versó en que fue un gran defensor de los derechos humanos, del sistema tripartito y representó la autoridad moral de la organización frente a problemas laborales internacionales, también contribuyó en lo referente a la libertad de asociación y al derecho de organización.

Durante los quince años siguientes el cargo de Director General lo ocupó Francis Blanchard, alto funcionario del gobierno de Francia.

“En lo referente a la situación del servicio público internacional, en 1975 en la Conferencia Técnica sobre el servicio público se llevaron a cabo dos reuniones referentes a la libertad sindical y sobre los procedimientos para la determinación de condiciones de empleo. En 1976 se elabora un informe general sobre los acontecimientos y desarrollos recientes que lo afectan, se crean códigos y procedimientos disciplinarios en este importante rubro laboral”.¹⁵

“Durante el período de Francis Blanchard estalló una crisis a causa de la retirada de los Estados Unidos de la organización (entre 1977 y 1980), que provocó una reducción del 25% de su presupuesto, pero logró evitar que los daños fueran importantes. Encontró una solución que permitió a los Estados Unidos volver a incorporarse a la organización, que había abandonado principalmente en protesta contra la importancia creciente que le daba al conflicto en los territorios árabes ocupados, con lo que se habían bloqueado los trabajos de la Conferencia. Así las cosas, se decidió dedicar una sesión especial de cada reunión anual de la Conferencia a los territorios ocupados, para dar la importancia deseada a la cuestión y, al mismo tiempo, permitir que las labores normales de la Conferencia pudieran llevarse a cabo. Durante este período, la O.I.T. se comprometió resueltamente en la defensa de los derechos humanos. De este modo, tuvo una función importante en la emancipación de Polonia de la dictadura, al prestar su pleno apoyo a la legitimidad del Sindicato *Solidarnos* (solidaridad), amparando su acción en la defensa del respeto del Convenio Núm. 87 sobre la

Ginebra 1994, p.2

¹⁵Estos temas en particular serán estudiados en el capítulo 3.

libertad sindical, ratificado por Polonia en 1957".¹⁶

Michael Hansenne asume en 1989 el puesto de Director General, reelegido nuevamente en su cargo para el período de 1996 a 1999. En Bélgica ocupó el cargo dentro de la administración pública como Ministro del Trabajo y de la Función Pública.

1989, es sin duda un año crucial en la historia reciente de la humanidad y de la O.I.T. El mundo bipolar surgido a partir de la Segunda Guerra Mundial en 1945 se desvanece, con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, y posteriormente con el derrumbamiento del socialismo soviético, confirmando el fracaso económico del sistema socialista de producción, que adoptó las relaciones capitalistas con la esperanza de acceder a mejores condiciones de vida.

El trabajo diario de la organización durante el periodo de la Guerra Fría se vió afectado por el enfrentamiento permanente del mundo bipolar; la misión de la O.I.T. de asegurar el fomento de valores universales era complicado y sirvió de experiencia para actuar con mesura y prudencia en las conferencias.

Durante el período presidido por Michael Hansenne, hasta 1994 se produjeron siete convenios y seis recomendaciones. "Este alto funcionario ha señalado que su objetivo primordial es lograr que la O.I.T. entre en el siglo XXI con toda la autoridad moral, competencia profesional y eficiencia administrativa que la organización ha demostrado desde su fundación".¹⁷

1.3. Estructura organizacional de la O.I.T.

Una vez conocida la trascendencia histórica de la Organización Internacional del Trabajo, se hace necesario un breve estudio de su estructura organizacional a fin de comprender la manera en que es asumida su particular naturaleza, por los miembros de la comunidad organizada de estados.

Teóricamente las organizaciones internacionales son sujetos del Derecho

¹⁶O.I.T. Nota Informativa, *Op. Cit.* p.3

¹⁷*Ibidem.*

Internacional Público, creados mediante un tratado con la finalidad de gestionar intereses colectivos de un grupo de estados o de la comunidad internacional. Sus características son las siguientes:

- a) Se crean mediante un tratado, estatuto o carta, en el cual se determina su organización y sus finalidades;
- b) Están integrados por sujetos de derecho internacional, generalmente estados;
- c) Gozan de personalidad jurídica propia;
- d) Están dotados de órganos permanentes, que son distintos e independientes de los miembros de la organización;
- e) Los órganos cumplen los objetivos de la organización y en ellos se forman la voluntad objetiva y colectiva de la propia organización, que jurídicamente es distinta de la de los miembros de la organización.¹⁸

La Organización Internacional del Trabajo es sujeto del derecho internacional público en tanto su creación fue mediante la firma de un tratado con la finalidad de gestionar intereses en materia laboral de sus estados miembros específicamente sujetos del derecho internacional.

El carácter tripartito de la O.I.T. adquiere importancia en el proceso formativo de la misma, pues nos motiva para conocer el carácter funcional de su estructura organizacional, ya que constituye un importantísimo organismo internacional de carácter universal encargado de normar las relaciones laborales de sus miembros y que requiere de órganos específicos para cumplir sus objetivos y manifestar su voluntad. Se encuentra constituida por la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

1.3.1 Conferencia Internacional del Trabajo

“Es conocida como el Parlamento Internacional del Trabajo, se integra por todos los miembros de la organización y esta reconocida del capítulo primero, artículo 2, inciso b, del texto constitutivo, en el cual se describen las atribuciones de los

representantes y sus subordinados dentro del presente órgano supremo".¹⁹

"La Conferencia Internacional del Trabajo es de composición tripartita y celebra reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año; se compone de cuatro representantes de cada uno de los miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representan respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los miembros".²⁰

Los delegados, según el tópic que figure en la orden del día podrán ser acompañados por dos consejeros técnicos. Este punto toma interés cuando las discusiones atañen problemas laborales del sexo femenino debido a la posibilidad de designar por lo menos a una mujer como Consejero Técnico. Estos no pueden votar ni participar en las decisiones, sino en el caso de ser asignados suplentes por el delegado y sólo pueden hacer uso de la palabra a petición de éste mismo y con la autorización del Presidente de la Conferencia. La admisión de los Delegados y Consejeros será por mayoría de dos tercios de los votos de los Delegados presentes.

En las sesiones plenarias (generalmente una vez por año) se discuten y aprueban las normas internacionales del trabajo que, posteriormente serán adoptados por los estados miembros en forma de convenios internacionales del trabajo así como recomendaciones, basadas en asuntos tanto de interés general como de carácter específico.

Los convenios y recomendaciones tienen una función primordial: los convenios son acuerdos a lo que llegan los estados miembros sobre un tema específico y pueden ser ratificados por libre decisión, pero al hacerlo se obligan a aplicarlos. Las recomendaciones están encaminadas a orientar la acción en el plano nacional. Técnicamente las recomendaciones no se necesitan ratificar pero se pueden adoptar para orientar las políticas, mecanismos y medidas nacionales.

Estas reuniones revisten singular importancia por el carácter mundial de sus discusiones y por la variedad de temas laborales internacionales debatidos,

¹⁸ Loreta Ortiz Ahlf, Derecho Internacional Público, 2ªed. Editorial Harla, México 1993, p. 196

¹⁹ Constitución y Reglamento de la O.I.T. Ginebra 1946, Op. Cit., p.2

²⁰ idem

además porque se aprueba el presupuesto derivado de las contribuciones de sus miembros.

“Durante la Conferencia Internacional del Trabajo, se crean tantas comisiones como la diversidad de temas a discutir en la agenda. En todos los casos se emplea el proceso de “doble discusión” que consiste en dos reuniones anuales sucesivas de la Conferencia”.²¹

Dentro del Reglamento de la O.I.T. existe la Comisión de Proposiciones, encargada de ordenar el programa de trabajo, fijar la fecha y orden del día de las sesiones plenarias, e informar a la Conferencia sobre cualquier otro asunto que deba ser resuelto para la buena marcha de los trabajos.²²

La Comisión de Verificación de Poderes se compondrá de un delegado gubernamental, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Se encarga de examinar los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos, así como cualquier protesta relacionada con la designación de un delegado o consejero técnico antes mencionados presentada anteriormente al Secretario, de acuerdo con las disposiciones de la sección B, Verificación de Poderes, artículo 26; asimismo, la Comisión verificará si la protesta es admisible o no, estima como plazo el periodo de quince días, antes de la fecha fijada para la apertura de la reunión de la conferencia y, advierte que el Presidente del Consejo de Administración deberá redactar un informe para publicarlo como apéndice del acta.

La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones se encuentra contenida en el artículo 7 del Reglamento de la O.I.T., en donde establece que será la encargada de revisar medidas adoptadas por los miembros para dar efecto a disposiciones de los convenios, también examinará informaciones y memorias relativas a los convenios y recomendaciones.

A continuación enumero las diferentes comisiones creadas en el ámbito de la O.I.T. en donde se debaten temas relacionados con la elaboración de normas

²¹ Loc. Cit.

²² Ibid.

internacionales del trabajo.²³

- a) Comisión de Hotelería, Restauración (sic) y Turismo, 1974;
- b) Comisión Consultiva sobre el Desarrollo Rural, 1974;
- c) Comisión del Hierro y el Aceró, 1975;
- d) Comisión del Carbón, 1976;
- e) Comisión del Trabajo en las Plantaciones, 1976;
- f) Comisión Paritaria del Servicio Público, 1976;
- g) Comisión de Construcción, Ingeniería Civil y obras, 1977;
- h) Comisión de Industrias Mecánicas, 1977;
- i) Comisión de Industrias de Productos Alimenticios y Bebidas, 1978;
- j) Comisión Textil, 1978;
- k) Comisión de Transportes Interiores, 1979;
- l) Comisión de Industrias Químicas, 1980;
- m) Comisión del Petróleo, 1980;
- n) Comisión Consultiva de Empleados y de Trabajadores Intelectuales, 1981;
- o) Comisión de Silvicultura y de las Industrias de la Madera, 1985;
- p) Comisión Consultiva sobre Tecnología, 1985
- q) Comisión Técnica Permanente de Servicios Médicos y de Salud, 1992. Y
- r) Comisión Paritaria de los Servicios de Correos y Telecomunicaciones, 1997;

Específicamente "la Comisión Paritaria del Servicio Público se ocupa de un sector muy importante de los empleados que sirven a la nación, es decir, todos aquellos quienes desarrollan una actividad laboral en la administración pública de los estados. Mucho se ha discutido sobre cómo deberían ser zanjadas las diferencias relativas al servicio público. El empleado público no sólo se ocupa de la parte administrativa sino también de la productiva; estos trabajadores están al servicio de las instituciones gubernamentales de la nación. En muchos países se les niegan muchas prestaciones de las que gozan los empleados privados en virtud de negociaciones colectivas".²⁴

Por algún error de la historia y para desgracia de los empleados públicos,

²³O.I.T. Catálogo de Publicaciones de la O.I.T. 1994 - 1995, Impreso en Francia, 1994, pp. 93 - 109

²⁴Conferencia Internacional del Trabajo, Actas, 63ª Reunión en Ginebra el año de 1977, Ginebra 1978, p.809

en algunos países en desarrollo no existen los mecanismos necesarios para determinar los términos y las condiciones del empleo entre las autoridades públicas, y en consecuencia ha habido grandes disparidades en sus condiciones de servicio con relación a los empleados del sector privado. La injusticia social reflejada actualmente en los altos índices de desempleo ha creado frustraciones entre los empleados públicos y ha acumulado un gran descontento que en los próximos años podría dañar aún más la moral y la eficacia del servicio público en detrimento de la sociedad internacional en su conjunto.

La creación de comisiones en el ámbito de la O.I.T. ha sido sin duda muy importante ya que debido a ellas ha sido más sencilla la discusión de los principales problemas que afectan a diversos sectores productivos en el mundo y ha permitido la creación y evolución del código internacional del trabajo plasmado en los convenios y recomendaciones propiamente dichos.

1.3.2. Consejo de Administración

"Es el órgano ejecutivo de la O.I.T., constituido según, el Capítulo Primero, artículo 7, párrafo 2 de la Constitución de la Organización, por 56 personas: 28 representantes de los gobiernos, 14 representantes de los empleadores y 14 de los trabajadores",²⁵ de los cuales 10 serán nombrados por los miembros de mayor importancia industrial²⁶ y los otros 18, por los Miembros designados al efecto, por los delegados gubernamentales a la Conferencia. Los 14 representantes de los trabajadores, serán elegidos, por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia.

Cada 3 años el Consejo de Administración se renueva en una elección realizada de manera secreta para elegir, de entre sus miembros, un Presidente y dos Vicepresidentes. Estos cargos también deben ser ocupados de manera

²⁵ibidem.

²⁶Los Miembros Gubernamentales Titulares también llamados Países de Mayor Importancia Industrial son 10, según la O.I.T. Formarán parte de la Mesa del Consejo de Administración elegida el 10 de junio de 1996 para el período de 1996-1997 y son : Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Reino Unido, Japón y Federación de Rusia. Documento GB. 05 (1996-1999) (Rev. 1)

tripartita, es decir, el Presidente o Vicepresidente pueden ser un representante de los gobiernos, trabajadores o empleadores. Sólo los miembros titulares podrán formar parte de la Mesa.

Los comités y comisiones permanentes de la O.I.T. son los siguientes:

- a) Comité de Libertad Sindical. Se reúne en sesión privada en cada reunión del Consejo de Administración y también inmediatamente antes de celebrarse la Conferencia se encarga del examen de las quejas sometidas al Consejo de Administración en las que se alegan violaciones de libertad sindical y de las reclamaciones relacionadas con tales cuestiones; su Presidente no forma parte del consejo de Administración y es designado a título individual.
- b) Comisión de Programa, Presupuesto y Administración. Se reúne normalmente en primavera y otoño y, en caso necesario, en la reunión de junio y es responsable de los asuntos financieros y de administración general en las cuestiones de personal.
- c) Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. Se reúne normalmente en primavera y en otoño, tiene como cometido ocuparse de las cuestiones relacionadas con:
 - El Reglamento (de la Conferencia, del Consejo de Administración, de las Conferencias Regionales y de las Comisiones Sectoriales);
 - Las actividades y procedimientos normativos de la O.I.T., incluida la aprobación de los formularios de memoria para los convenios y recomendaciones de la O.I.T., así como la selección de los instrumentos con referencia a los informes previstos en el artículo 19;
 - Las medidas de protección de los derechos humanos, con particular referencia a la eliminación de toda discriminación basada en la raza y el sexo;
 - Los instrumentos jurídicos internacionales y las decisiones judiciales que influyen en la labor de elaboración de normas de la O.I.T.;
 - Los acuerdos jurídicos concertados por la O.I.T. con las organizaciones internacionales (excepto en la esfera de cooperación técnica, que son de la competencia de la Comisión de Cooperación Técnica).
- d) Comisión de Empleo y Política Social. Tiene sus reuniones en principio una vez

por año (pero en la práctica se reúne en primavera y otoño) su cometido es ocuparse de todo lo relativo a las políticas y actividades que la O.I.T. despliega en los campos citados a continuación y asesora al Consejo de Administración sobre: empleo, formación, desarrollo de empresas y cooperativas, relaciones laborales y administración del trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social y fomento a la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo.

- e) Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines. Se reúne en la práctica en primavera y otoño. Se ocupa, y asesora al respecto al Consejo de Administración, de todos los asuntos relativos a la planificación, la preparación (con inclusión de los aspectos relativos a la composición, el orden del día y los informes), el seguimiento de las reuniones y comisiones sectoriales.
- f) Comisión de Cooperación Técnica. Se reúne una vez por año y se ocupa de los asuntos relativos a los programas cooperación técnica con cargo a todas las fuentes de financiación, asesora sobre ello al Consejo de Administración y, entiende concretamente los siguientes aspectos:
- revisa el programa de cooperación técnica y evalúa determinados proyectos;
 - recomienda un orden de prioridades y da orientaciones sobre las actividades de cooperación técnica;
 - fomenta la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en preparación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de cooperación técnica;
 - examina las medidas que han de adoptarse respecto de las decisiones de la conferencia relativas a asuntos de las decisiones de la Conferencia relativas a asuntos de cooperación técnica;
 - supervisa las actividades de cooperación técnica de la O.I.T. en las distintas regiones, incluidas las actividades de los equipos multidisciplinarios regionales;
 - examina las novedades acontecidas en el sistema de naciones unidas que influyen en las actividades de cooperación técnica con otras organizaciones

internacionales en el campo de la cooperación técnica.²⁷

Tomando en cuenta las actividades de cooperación técnica que realiza la mesa del Consejo de Administración podemos señalar que entre sus facultades se encuentran invitar a organizaciones internacionales oficiales cuyas relaciones con la O.I.T. no se rijan por acuerdos especiales, aprobar el programa de reuniones, así como el documento relativo al programa de coloquios, seminarios y reuniones análogas.

Asimismo, "el Consejo de Administración puede autorizar, por ejemplo, al Director General para invitar a organizaciones no gubernamentales que deseen hacerse representar en las reuniones de la Conferencia General, quedando entendido que corresponderá a la Comisión de Proposiciones de la Conferencia examinar las solicitudes de participación en las labores de las comisiones ocupadas de los puntos del orden del día. Se les informa la posibilidad de nombrar únicamente a una persona por cada uno de los puntos del orden del día respecto de los cuales hayan reconocido interés, como lo fue el caso de las organizaciones no gubernamentales quienes desearon estar representadas en la 83° Reunión de la O.I.T., en abril de 1996".²⁸

En el ejemplo anterior se aprecia la intención de las organizaciones no pertenecientes a la O.I.T. para asistir a las sesiones de las comisiones de la Conferencia Magna de la Organización. "Al asistir no tienen derecho de voto. Sólo participan como oyentes, pero según el artículo 56, fracción 9, el Presidente de la Comisión podrá de acuerdo con los Vicepresidentes, permitir que dichos representantes hagan para la información de la comisión declaraciones verbales o escritas sobre materias en su orden del día".²⁹

²⁷Véase, O.I.T. Documento GB.266/2, Guía de Reformas de los procedimientos y funcionamiento del Consejo de Administración. 266° Reunión, Ginebra, junio de 1996, pp. 1-4

²⁸Organizaciones de Trabajadores no gubernamentales: Confederación Internacional de Matronas, Consejo Internacional de Enfermeras, Juventud Obrera Cristiana Internacional, Unión Mundial de Profesionales Liberales, Zonta Internacional. Otras organizaciones: Amnistía Internacional, Federación Abolicionista Internacional, Asociación Internacional para la Orientación educativa y profesional, Comisión Internacional de Medicina del Trabajo, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz roja y de la Media Luna Roja, Sociedad Internacional del Trabajo y la Seguridad Social, Internacional Socialista de Mujeres, Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad, Asociación Mundial para la Escuela Instrumento de Paz y, Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas.

²⁹Constitución y Reglamento de la O.I.T Op. Cit. pp 62-63

Estas organizaciones tienen especial interés en conocer los asuntos vertidos en las conferencias debido a que posteriormente, previa solicitud de ingreso pueden asistir a la conferencia como representantes miembros. La información recabada de las conferencias como documentos y las resoluciones a su parecer importantes, les son útiles para dar seguimiento de las actividades de la O I T en algún tema específico

1.3.3. Oficina Internacional del Trabajo

Es la secretaria permanente de la O I T. Sus funciones se encuentran claramente definidas en la Constitución de la Organización, en el Capítulo Primero, Artículo 10, párrafo 1º las cuales son la compilación y distribución de la información, relativa a la reglamentación internacional del trabajo y a las condiciones de vida de los trabajadores, en particular aquellas cuestiones concernientes a la adopción de convenios internacionales, así como las encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o el Consejo de Administración.

La Oficina Internacional del Trabajo, que cuenta aproximadamente con 1900 funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede en Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas alrededor del mundo, permite la comunicación constante de los estados miembros con la sede. El personal es nombrado por el Director General, debe acatar reglas aprobadas por el Consejo de Administración; los nombramientos deberán ser compatibles con las necesidades y eficiencia de las labores de la Oficina.

"La Oficina actúa también en calidad de centro de investigación y documentación, edita e imprime una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos, difunde información, asesora y brinda asistencia tripartita a empleados, empleadores y gobiernos, es responsable de informar con prontitud sobre políticas, problemas y acontecimientos laborales en el plano mundial".³⁰

³⁰La representación de la Oficina Internacional del Trabajo Oficina de Area para Cuba, Haiti y México se encuentra ubicada en la Ciudad de México en la Calle Darwin N° 31 Colonia Anzures, Delegación Miguel Hidalgo, Código Postal 11590 México D F. Tel: 250-32-24 Fax 250-88-92 Internet www.ilo.org

“La O.I.T. es por mucho el principal centro mundial de análisis, de información y de orientación en lo que concierne a la esfera laboral. La investigación procede, prosigue y refuerza todas las actividades prácticas de la organización. Reconocida universalmente como fuente autorizada de información estadística, la Oficina tiene la responsabilidad de elaborar estadísticas del trabajo”.³¹

Todo convenio ratificado o concertado por algún estado miembro será comunicado por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, pero sólo obligará en su aplicación a los miembros que lo hayan ratificado.

Asimismo, individualmente los estados miembros están obligados a presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual, es decir, un informe sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios a los cuales se hayan adherido. El Consejo de Administración determinará la forma y las características del contenido de las memorias, así como los datos que éste le solicite al Estado miembro.

La oficina lleva a cabo la planificación y ejecución de los programas y proyectos de cooperación técnica, que tienen la finalidad de organizar seminarios regionales y nacionales con objeto de promover el diálogo social en el ámbito laboral, a través de la promoción de políticas sociales cuya discusión abarque a sectores de la vida profesional y a sectores económicos concretos, a fin de fomentar la solidaridad y la comprensión entre los diversos grupos; identificar y debatir en reuniones sectoriales, las cuestiones, los problemas y las soluciones que sean adoptadas, para mejorar en el plano nacional las condiciones sociales y laborales de sectores económicos concretos; manteniendo contacto regular, directo y estrecho con los miembros dentro del desarrollo de su trabajo.

El Programa de Cooperación Técnica abarca diferentes sectores de la vida productiva como son: rural, minero, manufacturero, de transportes y de la construcción. Su relación con la O.I.T. se refiere a los problemas relacionados

³¹O.I.T. Nota Informativa, Información y Publicaciones, Ginebra 1994, p.1

con el empleo las relaciones laborales de los trabajadores asalariados y de los trabajadores empleados en sectores de rápido crecimiento. Se trata concretamente de los servicios financieros o empresariales, de la distribución, de la administración pública, los servicios de salud, las comunicaciones y los servicios públicos

“Las conclusiones y resoluciones adoptadas por las reuniones sectoriales se refieren a un importante conjunto de directrices en materia de política social, y han permitido la formulación de normas internacionales de trabajo específicas para cada sector, así como la elaboración de repertorios de recomendaciones prácticas”³²

Durante el periodo 1996-1999, el belga Michael Hansenne será el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Su elección fue conforme al artículo 8 de la Constitución de la O.I.T. que textualmente dice “El Director General de la O.I.T. será nombrado por el Consejo de Administración, del que recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieren serle conferidas”.³³

Las funciones y atribuciones del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo serán descritas en el capítulo 3.

1.4. El Tripartismo

“La estructura tripartita de la O.I.T., es el rasgo más notable, la técnica de gobierno más original y la mayor virtud de la organización, pues le proporciona una amplia base de consenso social para fundamentar su trabajo. No hay otra actividad en la que este hecho sea más patente que la adopción de normas internacionales, las cuales han constituido, desde los orígenes de la organización, la piedra angular de sus esfuerzos, encaminados a proteger a los trabajadores y a luchar por la erradicación de la pobreza lo cual no ha logrado. El mencionado

³²O.I.T. Nota Informativa, Actividades Sectoriales, Ginebra, 1994. p.1

³³Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. 3 de marzo 1998, webinfo@hq.ilo.ch p.5

procedimiento de consulta entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en que se basan dichas normas confiere a éstas la autoridad moral, el consenso y el consentimiento que son esenciales para extender su observancia a todos los países del mundo" ³⁴

El tripartismo indica claramente la intervención de tres tipos de actores diferentes, pero con un objetivo común. Para llegar a un acuerdo requieren de su disposición para cooperar, así como del interés en buscar todas las soluciones posibles para lograr una negociación, con honestidad y eficacia.

El concepto "cooperación tripartita" se entiende en sentido amplio y, designa todos los tratos entre el Estado -representado normalmente por el gobierno-, los empleadores y los trabajadores sobre la formulación o aplicación de la política económica y social. Se consideran sinónimas las expresiones "cooperación tripartita", "relaciones tripartitas", "tratos tripartitas" y "tripartismo" ³⁵

En otros términos, se trata de un proceso por el cual se consigue que tres interlocutores sociales reflexionen sobre cualquier tema en particular hasta llegar a un acuerdo, pacífica y ordenadamente, a través, de la negociación, la conciliación y el diálogo.

El tripartismo destaca la autonomía de cada miembro sin importar que su representación sea gubernamental, de empleados o empleadores. Debido a su independencia de los intereses de otros grupos: fundamentalmente el sistema tripartito de relaciones laborales reconoce el papel legítimo e ineludible, además insustituible, que deben cumplir con responsabilidad cada uno de los actores antes mencionados.

El 2 de junio de 1976 en Ginebra, Suiza se convocó a la Conferencia Internacional del Trabajo, para adoptar el convenio N°144 sobre Las Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo. "Tiene como principio establecido llevar a cabo consultas efectivas entre representantes del gobierno, empleados y empleadores referentes a la

³⁴O.I.T Memoria del Director General, Actividades 1992-1993, 75º Aniversario de la O.I.T. Ginebra 1994, p.5

³⁵Conferencia Internacional del Trabajo, La Consulta Tripartita en el Plano Nacional sobre la Política Económica y Social, Informe VI, 83º reunión, Ginebra 1996, p.5

preparación y aplicación de las normas internacionales del trabajo propiamente dichas”³⁶

En el preámbulo del convenio, en particular se citan el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección al Derecho de Sindicación de 1948; el Convenio sobre El Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de 1949 y la recomendación sobre la consulta de 1960; puesto que establecen el derecho a organizarse de manera tripartita.

El Convenio N° 144 consta de 14 artículos, delimita los compromisos adquiridos por los miembros al ratificar la presente norma internacional, para asegurar consultas efectivas entre los representantes del gobierno, empleados y empleadores. Asimismo define a las organizaciones representativas, como aquellas organizaciones de empleadores y trabajadores que gozan del derecho a la libertad sindical.

De conformidad con el Convenio, los estados ratificantes deberán celebrar consultas sobre: proyectos de textos que deba discutir la Conferencia; propuestas que deban presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con el artículo 19 de la Constitución de la O.I.T., reexaminar los convenios y las recomendaciones no ratificados por los estados, para promover su ratificación nuevamente; cuestiones sobre las memorias,³⁷ sobre convenios ratificados en virtud del artículo 22 de la Constitución de la O.I.T. y las propuestas de denuncia de los convenios ratificados celebradas de común acuerdo una vez por año.

En sí, el Convenio sobre la consulta tripartita expone cómo se deben organizar los empleados, empleadores y gobiernos a fin de tener estrecha comunicación y coordinación en el fomento y logro de acuerdos de manera pacífica y ordenada, así como reconocer la efectividad en la aplicación de normas establecidas por la organización.

A continuación pasemos a revisar algunas consideraciones en torno al

³⁶Conferencia Internacional del Trabajo, Convenio N° 144 sobre la Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo) Ginebra 1976, p 1

³⁷Son los informes de los gobiernos sobre el estado actual de la aplicación en el plano nacional de la ratificación de Convenios y recomendaciones que se someten a la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones y posteriormente por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión anual

tripartismo en el mundo contemporáneo

La crisis petrolera de 1973 y factores externos a nivel mundial, como el cambio en los sistemas de relaciones de trabajo adoptados durante la guerra fría por la mayoría de los países se fueron apartando del modelo original en tanto crecieron las presiones inflacionarias a mediados de los años setenta. A través de la negociación colectiva no se lograron establecer los niveles de salarios acordes con las mejoras de la productividad. La ausencia de innovaciones condujo a la decadencia de los sistemas de producción en masa inspirados en las concepciones de Taylor y Ford, cada vez fueron más repudiadas por los trabajadores y disminuyó la productividad.

Los gobiernos, para hacer frente a tal situación, buscaron reforzar los mecanismos de consulta disponibles para contener la inflación incitando a los sindicatos y empleados aceptar el aumento moderado de los salarios, conforme a pautas definidas, para la economía en su conjunto, a cambio de una mayor participación de los actores interesados en la formulación de políticas públicas.

La búsqueda de un consenso social hizo que se ensayaran diversos medios de negociación y consulta tripartitas. Incluso fuera de Europa, se puso en boga el llamado "diálogo social"³⁸

En Alemania se llevó a cabo el Programa de Acción Concertada (*Konzertierte Aktion*) entre 1967 y 1977: ese programa fue objeto de severas críticas por parte de la base del movimiento sindical, porque a los empleados les pedía moderación en materia salarial y no les brindaba ninguna ventaja comparativa. Cuando los empleadores impugnaron la inconstitucionalidad de la ley de codeterminación promulgada en 1976, los sindicatos decidieron retirarse de la *Konzertierte Aktion*.

El programa alemán inspiró a Japón para llevar a cabo un experimento similar, donde el gobierno, los empleadores y los empleados representados en sus sindicatos crearon, en 1970, el mecanismo de la Mesa Redonda y el Trabajo (*Sanrokon*), caracterizado por la participación de dirigentes patronales y sindicales en reuniones oficiosas, para debatir temas socioeconómicos de actualidad. Desde

³⁸O.I.T. El Trabajo en el Mundo, Impreso en Suiza, N°8, 1995, p.86

entonces, las reuniones mensuales de la Mesa Redonda contribuyen a la estabilización del sistema de relaciones de trabajo

La crisis petrolera antes señalada también impulsó en Italia una nueva tendencia favorable al diálogo social como remedio para aliviar los problemas provocados por el desempleo y las altas tasas de inflación. Aunque el primer acuerdo se firmó en 1977 y no se concluyó sobre bases tripartitas, a fin de cuentas el gobierno contribuyó a su aplicación con recursos estatales.

En la década de los ochenta los mecanismos tripartitas instituidos en muchos países de Europa Occidental comenzaron a disminuir su eficacia.

"La voluntad del diálogo social perdió credibilidad en la medida en que los gobiernos no pudieron cumplir los compromisos que habían aceptado en las negociaciones con los otros participantes sociales acerca de las ventajas que podrían otorgárseles a cambio de un relajamiento de las presiones en favor de aumento de salarios; se les reprochó, sobre todo, el fracaso de la política de pleno empleo prometida, en compensación por su sacrificio, que había sido elemento principal, explícito o implícito de la mayoría de los acuerdos concluidos. La creciente interdependencia de las economías nacionales en momentos en que la recesión avanzaba en todo el mundo, impidió que los gobiernos pudieran hacer mucho para restablecer una situación de pleno empleo".³⁹

En países en desarrollo como México se concluyeron políticas de ajuste y reestructuración económica, por ejemplo en 1987 y 1988 respectivamente el Pacto de Estabilidad Económica y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico posteriormente llamado Pacto de Solidaridad Económica. Estos pactos llamados de cooperación social por decreto permitieron contener la inflación mediante la aplicación de una política salarial austera y dura, pero los empleados y empleadores han sido críticos al referirse a los pactos diciendo que son un medio para hacer creer a la sociedad que ciertas decisiones impopulares del gobierno tenían respaldo tripartita.

La reducida importancia relativa al sector industrial produjo que la consulta tripartita en muchos países en desarrollo no se haya podido extender; la gran mayoría de la población económicamente activa hoy día, se gana la vida en el sector informal de la economía y no cuenta con asociaciones que representen los intereses de los pequeños empresarios o de los asalariados, trabajadores por cuenta propia o artesanos de ese

³⁹ Idem, p.87

sector, pues por lo común las organizaciones profesionales existentes sólo actúan en el sector estructurado

Actualmente la evolución de la economía internacional se caracteriza por el surgimiento de nuevas tendencias a nivel mundial en boga, como el neoliberalismo y la globalización.

En el pasado reciente el neoliberalismo instó a gobiernos como el de México a llevar a cabo políticas económicas bajo la premisa de alcanzar altos niveles de inversión a costa del pleno empleo, lo cual significó un grave retroceso porque en la praxis no se reflejó en los bolsillos de la clase trabajadora. El debilitamiento de las instituciones del poder público por la crisis económica puso en tela de juicio la credibilidad del Estado al no poder otorgar a sus propios empleados seguridad en el empleo y prestaciones acordes con sus necesidades.

El fracaso de la concertación, el desmonte de los sistemas de protección a los sectores más débiles y la concentración abusiva de la riqueza siguen siendo la circunstancia prevaleciente en los países en desarrollo.

Esto muestra la necesidad de allegarnos nuevas formas de regulación de las relaciones de trabajo, a partir de la elaboración eficaz de normas internacionales que respondan a las necesidades de los trabajadores quienes, con su trabajo, contribuyen a la reproducción de la riqueza de los pueblos, los trabajadores de hoy, los trabajadores del siglo XXI.

Hoy requerimos mayor participación por parte de los tres actores laborales principales a nivel mundial reconocidos - gobiernos, empleados y empleadores - en las negociaciones colectivas, para lograr la justicia social tan anhelada por los países en desarrollo y en los desarrollados. De nada sirve tener mejores sistemas de concertación como el tripartismo o la cooperación técnica, si no existe la voluntad de los estados para abatir la pobreza, el hambre, la explotación y la desigualdad sociales.

En el plano mundial, al Estado le toca crear ideas eficaces, elaborar e innovar legislaciones en todos los ámbitos posibles que en la praxis ayuden a generar la construcción de sociedades más justas y prósperas siempre con pleno respeto al marco jurídico nacional e internacional para ello establecido.

Dentro de ésta óptica el próximo capítulo examina con más detalle el tema del Derecho Obrero Mundial mismo que trata de dotar de instrumentos jurídicos al Derecho Internacional qué día a día evoluciona sin dejar de lado la importancia de regular nuevos ámbitos que antes no contemplaba el mismo orden jurídico

2. Contribuciones al Derecho Obrero Mundial

En el presente capítulo es preciso aclarar que el análisis del derecho internacional moderno ya no puede ser visto desde la perspectiva del enfoque tradicional que divide al derecho internacional solamente en público y privado.

La dinámica mundial nos ofrece día a día una visión más amplia acerca de la gestación de nuevas y variadas cuestiones en donde el derecho internacional tiene nula o escasa presencia o injerencia, debido a circunstancias o hechos que escapan a la norma o que en la práctica no son regulados por la misma, o por deficiencias de la propia ley, al contemplar superficialmente el objeto de regulación jurídica.⁴⁰

Se ha generado entonces la necesidad de originar ramas nuevas del derecho internacional como subdisciplinas derivadas o ampliadas del mismo como son: el derecho de las organizaciones internacionales, el derecho penal internacional, el derecho internacional del desarrollo, derecho económico internacional, el derecho internacional social, el derecho del mar, el derecho cósmico y, por supuesto, el derecho obrero mundial, entre muchos otros.

"Este orden jurídico internacional se caracteriza por una extensión horizontal y vertical del derecho. La creciente participación de los estados en la producción de convenios y tratados internacionales se refiere a la extensión horizontal; y es vertical en tanto se incluyen nuevas cuestiones que antes no estaban reguladas por lo menos dentro del ámbito internacional, es decir, se refiere a la ampliación del campo de acción del derecho internacional".⁴¹

⁴⁰Xochitl Baldovinos Camacho, El Nuevo Derecho Ambiental Internacional en el Seno de las Naciones Unidas 1992-1995, UNAM, FCPyS, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, 1995, p.58

⁴¹Baldovinos Op. Cit., p.58

El derecho obrero mundial constituye una rama nueva del Derecho Internacional que presenta campos o ámbitos recientes que regulan la relación empleado-empendedor en el mundo, y se conforma de normas internacionales del trabajo producidas tanto en colaboración con la O.I.T. como por la legislación laboral desarrollada en el plano nacional y regional.

Los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como las legislaciones nacionales en materia laboral sustentan esta afirmación ya que versan sobre distintos temas del derecho obrero mundial como son: la abolición del trabajo forzoso; abolición del trabajo infantil; igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo; reducción de la jornada laboral; derecho de asociación; libertad sindical; salarios; trabajadores migrantes; pensiones; jubilación; entre otros.

Asimismo, la extensión horizontal del derecho internacional se presenta en el derecho obrero mundial de manera dinámica ya que son cada vez más los estados que interactúan tanto en las conferencias de los organismos internacionales, como a través de reuniones bilaterales o multilaterales de forma eficiente, enérgica y eficaz con objeto de que la sociedad internacional sea más participativa no sólo en temas como narcotráfico, medio ambiente, migración o derechos humanos, sino también en aquellos relacionados con los derechos individuales y sociales de los trabajadores del mundo.

2.1. Concepto y objeto del Derecho Obrero Mundial

Una vez ya señaladas en lo general las características de extensión horizontal y vertical del derecho internacional observo la necesidad de definir al Derecho Obrero Mundial ya que en la medida que entendamos su concepto y objeto estaremos mejor ubicados para comprender su dimensión, contenido y desarrollo.

A entender de J. Jesús Castorena, "en cuanto a la denominación del derecho obrero, se logra una visión más exacta de la rama refiriendo al sujeto, que

no a su actividad, la denominación. El sujeto es el hombre que trabaja en forma subordinada. El obrero es el hombre que trabaja dependientemente. La legislación está dirigida a rodear a la persona que trabaja en esta forma, de las garantías humanas elementales".⁴²

El autor, al referirse al sujeto, habla del hombre que trabaja de manera subordinada y dependientemente. En esencia nos acerca al entendimiento de que el derecho obrero protege jurídicamente al trabajo subordinado y proporciona a los empleados las garantías fundamentales para su reproducción tanto en la vida social como en la vida material.

Así, el objeto del Derecho Obrero Mundial es regular actos, relaciones, condiciones y derechos, así como los conflictos entre los individuos, cuando éstos guardan una situación especial de obreros y patronos; ya sean empleados dentro de las fronteras nacionales en cualquier rama o actividad productivas o presten sus servicios en algún organismo internacional, gubernamental, transnacional, supranacional o multinacional y, por supuesto tiene como objeto regular el trabajo subordinado.

Cabe afirmar que el derecho obrero regula las relaciones de un conglomerado social (en el sentido sociológico de la palabra) integrado por personas físicas y por entidades sociales; por lo que es, en consecuencia, un derecho social.⁴³

La explicación teórica actual, respecto a lo que hemos denominado nuevo Derecho Obrero Mundial, rama o subdisciplina derivada del Derecho Internacional, se ha tornado motivo de estudio de grandes doctrinarios, publicistas, académicos y juristas, quienes se han dado a la tarea de dotarlo de una definición que contribuya a un mejor entendimiento de su naturaleza y papel en las relaciones internacionales contemporáneas.

Derecho Obrero Mundial es el término que considero más apropiado para designar la materia que nos ocupa. De hecho, existen diversas opiniones, acepciones y nombres, que dan pie al surgimiento de controversias de orden

⁴²Jesús Castorena J. Manual de Derecho Obrero, Derecho Sustantivo. 5º. ed. México, 1971. p.2.

⁴³Manual de Derecho Obrero Op. Cit. p.3

necesariamente semántico, pues aunque no existe consenso en cuanto a su denominación, en el fondo todos coinciden en el contenido de esta nueva rama del derecho internacional. Así, hay quienes hablan de Legislación Industrial, de Derecho Obrero propiamente dicho, de Derecho Social, de Derecho Proletario, de Derecho Laboral, de Derecho del Trabajo, entre otros, para referirse a una sola materia: la regulación de las relaciones laborales; y aunque estas denominaciones nos pueden presentar ámbitos de acción del derecho demasiado amplios o excesivamente restringidos, en ningún momento dejan de lado la relación laboral obrero-patrón o empleado-empleador al nivel nacional o internacional según sea el caso.

Desde mi óptica, el Derecho Obrero Mundial es la subdisciplina del Derecho Internacional encargada de regular actos, condiciones y derechos en las relaciones de trabajo, a través de un cuerpo normativo laboral de necesaria aplicación universal cuya obligatoriedad u observancia rige a empleados, empleadores y gobiernos.

El derecho obrero mundial se compone en mayor medida por el Código Internacional del Trabajo que la Organización Internacional del Trabajo se ha dado a la tarea de expedir desde 1919 y cuyo contenido se distingue por incluir convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Sin embargo, en este terreno el proceso de elaboración de normas internacionales excede grandemente en amplitud e importancia al de la elaboración y promulgación de leyes nacionales mediante convenios interestatales.

"Las dificultades para crear un derecho obrero internacional eficaz radican no sólo en las limitaciones de la Organización Internacional del Trabajo derivadas de su naturaleza tripartita; sus resoluciones no solamente exigen el voto de dos terceras partes de las delegaciones nacionales que representan patrones, obreros y gobiernos sino, que aun después de haber sido aprobadas por la O.I.T. deben ser aprobadas y ratificadas por las legislaturas nacionales según sus particularidades y exigencias constitucionales".⁴⁴

⁴⁴Wolfgang Friedmann. La Nueva Estructura del Derecho Internacional, Vers. De Agustín Barcena. Editorial Trillas, México 1967. p. 201

Sin embargo no deja de ser significativo que las normas establecidas y perfeccionadas por la O.I.T. sean vistas y consideradas como normas generales y de referencia. Así como la fuerza principal del derecho internacional contemporáneo es lograr el establecimiento de normas de conducta que sean generalmente aceptadas antes que por la coacción para hacerlas cumplir, así también los principios perfeccionados bajo la guía de la O.I.T. en los últimos siete decenios sirven como conducta universal de referencia más bien que como norma generalmente aceptada por los estados.

Parece que, al menos por algún tiempo, el Derecho Obrero Mundial o Internacional del Trabajo deberá conformarse con progresos graduales dirigidos hacia la adopción de los principios elementales de la civilización, en materia de trabajo, por ejemplo, la prohibición de ciertas formas muy censurables, como el trabajo forzoso, el trabajo de los niños, el trabajo de esclavos (o sin paga) u otras formas no tan crudas de explotación o privación de la libertad; el reconocimiento y admisión del principio de organización libre y autónoma del trabajo; por lo demás, es muy posible la adopción de convenios específicos que regulen las condiciones de trabajo en ciertos campos o actividades. Para que haya semejanza de métodos y normas, será necesario esperar a que incremente la integración económica y social de las naciones, las cuales hoy difieren en sus niveles económicos, en sus ideales políticos y en su organización social.

2.2. Fundamentación y técnica del Derecho Obrero Mundial

El fundamento del Derecho Obrero Mundial es diferente del contenido y las fuentes del mismo; de hecho, en este apartado se pretende conocer su origen a partir de los postulados de diversas doctrinas del derecho internacional.

La cuestión del fundamento del derecho u origen del ordenamiento jurídico ha dado lugar al estudio de dos doctrinas:

a) La Doctrina voluntarista, considera a las reglas jurídicas que integran el derecho internacional como producto de la voluntad humana. Esta a su vez se subdivide en dos doctrinas más: la primera es la **Autodelimitación**, en donde

el Estado es el actor encargado de generar y aplicar normas jurídicas (Vgr. Jellinek, Hegel, Verdross). La segunda es la **Voluntad colectiva**, que se caracteriza porque la legislación nacional surge de la pluralidad de las voluntades comunes cristalizadas en una voluntad común valga la redundancia (Vgr. Triepel, Anzilotti).

b) Doctrina Objetivista. En contraposición con la doctrina voluntarista, la doctrina objetivista coloca el origen del ordenamiento jurídico fuera de la voluntad humana. En este ámbito existen dos doctrinas fundamentalmente: la primera, es la **Doctrina de la Norma Originaria**, que sitúa la normatividad en el deber ser (Vgr. Kelsen) y; la segunda, es la **Doctrina de la Escuela Sociológica** que otorga al derecho internacional un fundamento de tipo social. (Vgr. Schelle).

Para fundamentar al Derecho Obrero Mundial, la doctrina voluntarista es la más apropiada porque la mayor parte de éste derecho se ha creado mediante la voluntad y consentimiento común de los estados, en las convenciones de la Organización Internacional de Trabajo principalmente.

La técnica del derecho obrero mundial alude a la sistematización y ordenación del derecho, es decir, la codificación del mismo para jerarquizarlo, de acuerdo a áreas o grupos que respondan a una tendencia común susceptible de ser regulada a través de leyes, normas, resoluciones de los organismos internacionales o la costumbre, por ejemplo: el trabajo de la gente de mar, el trabajo de los menores, el trabajo de los migrantes, el trabajo de las mujeres, etc.

"En la actualidad, la codificación ha avanzado en algunas ramas facilitando la aplicación de normas que regulen y organicen las diversas actividades, tanto a nivel nacional como internacional. La codificación se hace necesaria para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional, debido a que pasan prolongados periodos en que se acumulan reglas de conducta de los estados y sus integrantes; a las circunstancias cambiantes en que deben aplicarse esas reglas, y a los conflictos de intereses y las diversas interpretaciones que los propios intereses generan en los estados".⁴⁵

⁴⁵Lucia Irene Ruiz Sánchez.. "Una Visión Sobre la Codificación del Derecho Internacional". en la Revista *Lex* México, Octubre de 1997, p.28

Como señala Lucía Irene Ruiz Sánchez, en la labor codificadora se pueden señalar dos facetas paralelas correlacionadas íntimamente: la codificación científica y la codificación jurídica. En el primer caso, los esfuerzos se encaminan a preparar códigos no oficiales que señalan lo que constituye el derecho existente o deseable. Esta labor generalmente se desarrolla a nivel privado por expertos, investigadores o por académicos. Es valioso este trabajo porque se hacen públicos esos conocimientos y opiniones, pero sobretodo sirve de base a la codificación jurídica dando a conocer el grado de desarrollo de la materia. El otro proceso consiste en la formulación de normas de cuerpos orgánicos específicamente encargados de ello. Por mandato gubernamental se investigan, recopilan, ordenan, sistematizan y reelaboran las normas relativas a una materia determinada y se preparan propuestas de ordenamientos jurídicos de aplicación general para ser adoptados por los estados.

Cuando las circunstancias así lo ameriten, en el seno de las organizaciones internacionales se llevan a cabo conferencias internacionales con la participación de expertos como ya se mencionó con objeto de legislar en torno a la materia que los ocupe en ese momento. Las conferencias de este tipo pueden ser convocadas por distintas razones tales como: su alto contenido político, la urgencia de resolverlo para prevenir una crisis, las características del tema, la participación no necesaria de los no miembros de la O.N.U., la disponibilidad de recursos necesarios, etc.

La labor de esos cuerpos colegiados ha sido variada y su eficiencia ha dependido de su naturaleza y de la importancia que los países han dado a las materias que los ocupan. De este modo, la Organización Internacional del Trabajo es una de las principales instancias del sistema de Naciones Unidas que ha contribuido a la codificación de normas y al desarrollo del Derecho Internacional.

Por otro lado, conviene señalar lo que Charles Rousseau entiende por la Técnica del Derecho Internacional, ya que según su concepción, tiene un doble origen, pues en parte es ajena al derecho de gentes y en parte viene impuesta por los caracteres propios de esta disciplina. Según él existen elementos que provienen de la técnica jurídica común que presentan a su vez, un doble origen:

primitivamente fueron tomados del derecho romano y del derecho privado; pero actualmente su principal fuente es el derecho público:

a) "Los elementos procedentes del derecho privado reflejan la influencia voluntarista, inspiradora de la tendencia a recurrir a las concepciones contractualistas del derecho civil. Por ello los autores clásicos construían las relaciones jurídicas internacionales sobre igual base que las relaciones entre individuos, estudiando sucesivamente, las personas del derecho internacional (los Estados) los bienes o las cosas del derecho internacional (el territorio, el mar) o hechos delictivos (actos ilícitos) y las acciones (guerras y represalias)".⁴⁶

b) "Pero la metodología del derecho internacional no sólo se limita al estudio de la influencia por transposición o por ósmosis del derecho común. Constituyendo una ciencia propia, el derecho de gentes postula necesariamente una técnica jurídica particular, distinta de las técnicas del derecho interno, es decir, que existe una diferencia de técnica jurídica, ya que las normas internas promulgadas por la autoridad competente (leyes, reglamentos, ordenanzas, sentencias) se imponen jurídicamente a los particulares, mientras que en el orden internacional el único modo de creación de normas jurídicas es el acuerdo entre estados, de forma que en él, la elaboración de toda regla jurídica se haya subordinada al asentimiento de los propios sujetos de derecho que han de someterse a ella".⁴⁷

Por su parte Juan Carlos Velázquez Elizarrarás define a la Evolución Progresiva como una Técnica del Derecho Internacional. Puesto que la ubica en el contexto de la crisis y transición mundial y en el pleno surgimiento y conformación de otros nuevos campos o ramas derivadas de la ciencia del derecho propiamente dicho. Para él, estas circunstancias han propiciado entre otros hechos, que diferentes instituciones y especialistas de los cinco continentes se dediquen al estudio de la epistémica o a la investigación de nuevos procesos y a la construcción de otras disciplinas, tales como el nuevo derecho internacional y las Relaciones Internacionales, disciplina ésta que se sigue confundiendo o

⁴⁶ Charles Rousseau. Derecho Internacional Público. Ediciones Ariel, 3ª edición. Barcelona 1966. P.4

⁴⁷ Rousseau. Op. Cit. pp.5-6

queriendo circunscribir en el estudio de la política exterior, del derecho internacional y de la diplomacia.⁴⁸

Coincidiendo con los autores mencionados me parece que la voluntad de los estados en la creación de la norma de derecho, la codificación y la epistémica en particular en el desarrollo del Derecho Obrero Mundial y seguirán siendo sin lugar a dudas los elementos que prevalezcan en esta idea de la Evolución Progresiva como Técnica del Derecho Internacional y Derecho Obrero Mundial propiamente dichos.

2.3. Fuentes del Derecho Obrero Mundial

El Derecho Obrero Mundial al ser una subdisciplina del Derecho Internacional, no puede ser comprendido sin analizar la naturaleza y clases de fuentes que lo originaron.

La palabra "fuente", se debe entender como principio, origen, causa generadora de algo o fundamento. En el caso de la normativa laboral debemos considerarla como producto de hechos sociales que con el tiempo buscan la consolidación práctica.

"El artículo 38, fracción 1 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia señala respecto a las fuentes del Derecho Internacional, que la Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

1. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los estados litigantes;
2. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como siendo de derecho;
3. Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

⁴⁸ "Reestructuración General del Nuevo Derecho Internacional: Perspectivas Hacia el Siglo XXI". Velázquez Elizarrarás, Op.Cit., p.10

4. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas calificados de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”⁴⁹

Las fuentes del derecho internacional público señaladas en el numeral anterior, pueden ser aplicables al derecho obrero mundial, por sus características similares que lo vinculan como subdisciplina del Derecho Internacional.

Aunque no han sido reconocidas por la Corte, las Resoluciones de los organismos internacionales y la diplomacia parlamentaria como fuente del Derecho Internacional, pretenden complementar el contenido de la disciplina.

2.3.1. Las convenciones internacionales

Tomando en cuenta los señalamientos del artículo 38 fracción 1 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia anteriormente citado, es importante destacar que los convenios internacionales del trabajo, son la fuente primordial del Derecho Obrero Mundial.

”Los convenios internacionales del trabajo son tratados internacionales, propios del derecho laboral, y han de ser ratificados. Cuando un Estado Miembro de un organismo internacional ratifica un convenio, se compromete a aplicar lo estipulado en él. Las recomendaciones, que no requieren ratificación, amplían los convenios o versan sobre asuntos que no exigen compromiso oficial, y sirven de directrices para la política nacional en asuntos concretos”.⁵⁰

Los convenios y las recomendaciones en materia laboral legislados por la O.I.T. son normas internacionales del trabajo que definen una parte de los instrumentos utilizados para la protección de los trabajadores en el mundo. A nivel internacional contamos con una diversidad de convenios internacionales del trabajo que contribuyen a la creación y desarrollo de las fuentes del Derecho Obrero Mundial en la medida en que el Código Internacional del Trabajo amplía su

⁴⁹Modesto Seara Vázquez, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, 1993. p.57

⁵⁰ Los Sindicatos y la O.I.T. Op.Cit. p.64

contenido y se consolida en la práctica nacional.

En el plano nacional las leyes supremas contienen facultades especiales para que los estados establezcan acuerdos o convenios bilaterales, multilaterales o con organismos internacionales en los que se definan las áreas o ámbitos del trabajo en que los estados requieran legislar o regular conforme a la normativa internacional.

No debemos olvidar que las normas internacionales del trabajo no buscan incidir en las constituciones de los países, sus leyes, reglamentos, laudos arbitrales, costumbre o acuerdo del que se trate; para lo cual los propios estados deben adoptar los ordenamientos de la normativa laboral en su legislación nacional para que se originen los cambios substanciales que aceptaron como propios.

De este modo, cada Estado reconoce no sólo la existencia de la normativa internacional del trabajo sino también la obligación que tiene de observarla; con ello se busca que los tres actores principales de la relación laboral en el mundo encuentren en la legislación laboral surgida de las convenciones internacionales del trabajo una forma de convivencia pacífica, justa, organizada, equilibrada y ordenada.

2.3.2. La costumbre internacional

“La costumbre es otra fuente del Derecho Obrero Mundial, de conformidad con el artículo 38- 1 Inciso B del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: ... La Corte ... deberá aplicar ... La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como siendo de derecho”.⁵¹

Al revisar la definición anterior percibo la idea de repetición constante, a través de la práctica generalmente aceptada por los estados en la aplicación de ciertas conductas a casos particulares, consagrados a partir del paso del tiempo, en los actos y fórmulas encontradas para resolver situaciones planteadas en el

⁵¹Seara Vázquez, Op.Cit. p.165

ámbito laboral

La práctica es un elemento que ayuda a constituir el precedente; que se encuentra, no sólo en las relaciones internacionales, sino también en los mismos actos estatales internos, pues determinada conducta de los órganos del Estado puede expresar en algunos casos la voluntad de actuar conforme

“La costumbre internacional puede ser vista según los tratadistas clásicos a partir de dos elementos. Uno de ellos es el objetivo: La inverterata consuetudo, es decir, la repetición constante de actos en un mismo sentido, a través de un largo tiempo; y el otro subjetivo: la opinio juris sive necessitatis, es decir, conforme a derecho. Sin embargo, ahora se ha visto que puede crearse costumbre jurídica en un lapso breve y por otro lado, la dificultad de la prueba para una convicción jurídica ha llevado a varios autores a predicar el abandono del elemento subjetivo como necesario para que una conducta sea desentendida como costumbre”.⁵²

Así, los tratadistas modernos ven a la costumbre desde dos puntos de vista: como generalidad y como flexibilidad.

La generalidad se refiere a una conducta universal, es decir, a la necesidad de participación por parte de la mayoría de los estados en la formación de la costumbre de manera expresa, o tácitamente al aceptarla sin la adopción de una posición antagónica.

Con respecto al Derecho Obrero, considero difícil llevar a cabo la generalidad debido a que las leyes laborales internacionales, todavía no alcanzan la universalidad, porque la regulación de las relaciones laborales varía de un país a otro, además depende de la naturaleza de los asuntos jurídico-laborales a tratar por parte de los estados y de la oportunidad del suceso que produzca la costumbre, para que los estados en lo individual o general la adopten como propia mediante los instrumentos de negociación más conocidos por los sujetos del derecho internacional como la cooperación técnica, la cooperación tripartita, acuerdos sindicales, etc.

“La flexibilidad tiene que ver primero con la evolución de la costumbre en la misma realidad, su adaptación con las nuevas situaciones. en el entendido de que

⁵²Podesta Acosta, Luis A. Derecho Internacional Público Tomo I, México, 1995, pp. 31-32

puede ir cayendo en desuso hasta desaparecer, y otra puede irse formando para sustituirla; y, segundo, la otra cara de la flexibilidad es la falta de precisión que muchas veces hace difícil determinar cuando una costumbre está en plena vigencia y cuando esa vigencia plena es discutible, ya sea porque la norma consuetudinaria ha caído o está cayendo en desuso o, porque estando en formación se ha consolidado debidamente”.⁵³

Para evitar la imprecisión y el desconocimiento se ha creado la codificación, es decir, a través de la conclusión de los convenios internacionales del trabajo, la costumbre se transforma en derecho escrito.

2.3.3. Los principios generales del derecho

“Los principios generales del Derecho son aquellos reconocidos por las naciones civilizadas de conformidad con el artículo 38- 1 inciso c, del Estatuto de la Corte Internacional del Justicia”.⁵⁴

Sepúlveda señala que el valor fundamental de los principios está en sus funciones pues “son la fuente de varias normas jurídicas ... forman los principios guía del orden jurídico de acuerdo con los cuales se orienta la interpretación y aplicación de las normas del Derecho Internacional y se aplican directamente al asunto cuando no hay una regla formulada aplicable”.⁵⁵

“Para un número importante de juristas y tratadistas los principios generales del derecho son como axiomas o verdades jurídicas universales, con existencia propia, siempre requieren como presupuesto real la ausencia de una disposición aplicable al caso que trate de ser resuelto por el órgano jurisdiccional es decir, son de aplicación frente alguna laguna de la ley”.⁵⁶

Los principios generales del Derecho Internacional se originan en el

⁵³Seara Vázquez, Op.Cit. p.68

⁵⁴idem

⁵⁵Citado en Baldovinos Op.Cit. p. 80

⁵⁶ Borrell, Op.Cit., p.26

Derecho Interno, a través, de las grandes líneas rectoras del derecho en general y de ramas del derecho en particular. Estos principios no tienen prelación ni jerarquías, significan criterios definidos y concretos, para integrar e interpretar las normas internacionales de necesaria aplicación universal.

También sirven para interpretar preceptos jurídico-internacionales dudosos. Si una vez agotados los demás medios de interpretación, sigue oscuro el contenido de una norma convencional o consuetudinaria, habrá de interpretarla en el sentido de los principios generales del derecho; en el caso del Derecho Obrero Mundial fundamentalmente son, entre otros los siguientes:

2.3.3.1 Principio de igualdad

“El principio de igualdad entre hombres y mujeres se enunció en la Constitución de la O.I.T. en 1919, y ha sido siempre un asunto de interés preferente para la organización. En materia laboral, los convenios directamente relacionados con la mujer versan sobre el trabajo nocturno, la protección de la maternidad, los trabajos peligrosos, la igualdad de remuneración, la discriminación en el empleo y la ocupación, y las normas aplicables a los trabajadores que tienen responsabilidades familiares”⁵⁷

Así se reconoce que en materia laboral los hombres y las mujeres deben gozar de los mismos derechos y obligaciones ya que en su calidad de empleados son el sujeto más débil de la relación laboral puesto que no poseen ni el capital para pagar su fuerza de trabajo como tampoco tienen el poder de influencia total en la elaboración de las normas jurídicas que regulen su relación laboral.

Nuevamente es importante recordar el principio de igualdad pero desde el punto de vista institucional en el ámbito internacional: me refiero a la O.I.T ya que en sus convenciones magnas discuten y negocian en pie de igualdad empleados, empleadores y gobiernos.

⁵⁷Los sindicatos y la O.I.T Op. Cit. p. 63

2.3.3.2. Principio de Introducción de la Variable Humanización en la Toma de Decisiones

En los últimos años ha sido patente la admisión de la variable humanización en la toma de decisiones gubernamentales. De hecho, se ha vuelto el ideal más alto y profundo de la humanidad. Se centra en el reconocimiento de la dignidad del hombre. La conciencia internacional respecto a la violación de los derechos humanos de los trabajadores en el mundo, ahora centra su atención principalmente en:

1. Los trabajadores migrantes del mundo con permiso legal para trabajar en un país distinto al de su origen y de los que no lo poseen que son quienes cruzan las fronteras nacionales de modo ilegal y sufren más violaciones a sus derechos humanos fundamentalmente;
2. Los trabajadores discapacitados quienes por sus condiciones fisiológicas están impedidos para desempeñar algún empleo en cualquier actividad productiva, son objeto de abuso o explotación ilegal de terceras personas;
3. Los empleados que son obligados por sus empleadores a desempeñar trabajos forzosos;
4. El trabajo infantil que por su maleabilidad es presa fácil de explotación;
5. El trabajo de las mujeres durante el embarazo, lactancia, así como otorgarles la seguridad social necesaria en caso de enfermedad de su hijo.

Las consideraciones citadas permiten a los gobiernos agrupar los problemas laborales que surgen de la violación de los derechos humanos fundamentales para darles solución y seguimiento institucional a través de los instrumentos reales existentes.

En este espacio es imprescindible hacer mención de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre puesto que en su contenido dedica los artículos 22, 23, 24 y 25 a los derechos humanos fundamentales de las personas que trabajan y que al pie dicen:

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y la cual será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derechos a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social⁵⁸

⁵⁸ O.N.U. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. pp. 4-5

2.3.3.3. Certeza jurídica en la aplicación de la ley

La certeza jurídica se configura como un principio necesario e inherente de los tres actores fundamentales de la relación laboral (empleados, empleadores y gobiernos) debido a que les da certidumbre en la aplicación de las leyes bajo un orden jurídico previamente establecido. Este último elemento significa que dicha función se desarrolla sometida a otro principio; el de legalidad, que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado u organismo internacional puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada o aceptada por los demás sujetos de la relación laboral.

Este principio debe ser fundamental en las instituciones encargadas de legitimar y aplicar lo establecido en las leyes de hecho, considero que en la medida en que el Estado y las organizaciones internacionales entiendan su papel protagónico en el proceso de elaboración de normas, existirá mayor apoyo en la consolidación del Derecho Obrero Mundial y dará a los empleados en el mundo los beneficios de contar con leyes claras y justas acordes con sus necesidades de cara al siglo XXI.⁵⁹

2.3.3.4 Justicia Internacional Social

La justicia internacional social es un concepto nuevo de justicia que surge para acabar con la desigualdad de los hombres. Es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los individuos que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.

"La justicia social es lo mismo que el derecho social tanto en el orden nacional como en el orden internacional, porque la función de la justicia social es

⁵⁹ _Los Sindicatos y la O.I.T. idem.

esencialmente la de conjugar los intereses de todas las naciones hasta llegar a la reivindicación de los derechos de los pueblos y de los estados para alcanzar la paz universal definitiva”.⁶⁰

“De este modo, podemos afirmar que la justicia que no reivindica al débil frente al fuerte, no es justicia y menos justicia social y tenemos que advertir que el concepto “ Justicia Social ” emanó de la Revolución Mexicana de 1910 a 1917, y se ha universalizado y es punto de partida para servir, ayudar y reivindicar al proletariado en el mundo, para lograr la paz y la tranquilidad entre los diversos estados del globo terráqueo, y porque los derechos sociales de nuestro artículo 123 fueron universalizados en el Tratado de Versalles de 1919, por lo que el concepto de justicia social en cuanto a su función protectora, tuteladora y reivindicatoria de los individuos que viven de su trabajo y de los económicamente débiles, forma parte de la justicia social universal, porque de lo contrario el mundo viviría al amparo de la Justicia legal del siglo pasado”.⁶¹

“En las relaciones entre particulares, entre el proletariado y sus patronos, como entre Estados y muy especialmente las naciones, deben intervenir en la lucha de clases, a fin de que la justicia internacional no sólo resplandezca en dichas relaciones de alteridad, sino cualquiera que sea el campo de lucha en la producción privada si se suprime el odioso principio de igualdad entre los que participan en la producción económica, ya que siendo desiguales los proletarios y los explotadores de éstos, sólo la Justicia Social podrá intervenir en favor de los primeros, pues de no ser así hasta los países más tranquilos y menos beligerantes podrán ejercer el derecho de lucha para obtener la paz universal, la cual se encargará de reivindicar sus derechos frente a los empresarios nacionales o transnacionales”.⁶²

⁶⁰ Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Internacional Social, Editorial Porrúa, México, 1979, p.587

⁶¹ Idem.

⁶² Ibidem.

2.3.3.5 Principio de Organización Libre y Autónoma del Trabajo

El principio de organización libre y autónoma del trabajo es fundamental en la relación laboral y constituye un elemento necesario en la conformación de la misma puesto que le permite a los empleadores y empleados constituir las organizaciones que consideren pertinentes y afiliarse a ellas sin autorización previa. Estas organizaciones también se pueden afiliar u organizar con las federaciones a fin de desplegar sus actividades sin la injerencia de la autoridad pública.

Corresponde precisamente a México, en 1917 reconocer en la fracción XVI del artículo 123 constitucional el derecho de los empleados a sindicarse para la defensa de sus intereses, reconocimiento que se produjo también, al expedirse en 1919 la Constitución alemana de Weimar. Así, la evolución de la lucha laboral no se detuvo y el derecho de los trabajadores a formar sindicatos adquirió *status* internacional al introducir en la parte XIII del Tratado de Versalles, las bases normativas para la terminación de la primera conflagración mundial y los derechos fundamentales de los trabajadores.

2.3.4. Jurisprudencia laboral internacional y la doctrina de los publicistas

Las decisiones judiciales, llamadas también jurisprudencia, y la doctrina de los publicistas calificados, forman parte de las fuentes del derecho internacional y son consideradas según lo establecido por el artículo 38, fracción 1, d) "Como medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho".⁶³

Para Ignacio Burgoa, "la Jurisprudencia es fuente del Derecho no en tanto acto creador normativo, sino como acto de interpretación legal obligatorio, debiendo fungir únicamente como elemento accesorio utilísimo para la eficacia de

⁶³Seara Vázquez. Op.Cit. p.168

la regulación establecida por la ley en su carácter constitucional formal".⁶⁴

"La obligatoriedad de la jurisprudencia varía de acuerdo con el sistema jurídico del que se trata; así por ejemplo, en sistemas jurídicos como el mexicano, el salvadoreño o el colombiano, los sistemas llamados escritos o de derechos codificados, la ley es la fuente de creación normativa más importante y la jurisprudencia suele ser obligatoria, pero su obligatoriedad es relativizada, según el sistema, al requerir un cierto número de decisiones en el mismo sentido, lo cual provoca que su formación sea excesivamente lenta. En el caso de sistemas jurídicos como el inglés o el estadounidense, llamados de derecho consuetudinario o de *common law*, la jurisprudencia es la fuente principal de creación normativa ya que en dichos sistemas se asigna a los jueces de los tribunales el papel más importante en este ámbito".⁶⁵

En lo referente al Derecho Obrero los tribunales de conciliación y arbitraje nacionales tienen importancia como medio de conocer la actitud o comportamiento de los estados en determinadas cuestiones, relativas a Derecho del Trabajo u Obrero.

Por otra parte, la opinión de los juristas y doctrinarios es de ayuda y apoyo subsidiario en la producción de normas internacionales del trabajo. Se considera como medio auxiliar, en el sentido de que facilita y es un instrumento de apoyo en la creación de la normativa internacional del trabajo, al posibilitar y hacer más sencilla la búsqueda de la norma jurídica.

Sólo la opinión de los juristas más reconocidos de los distintos estados, es un medio auxiliar del juzgador, y esto es entendible dado que el especialista opina e investiga pero no crea derecho internacional.

"La doctrina, no es otra cosa que la opinión autorizada y racional que emiten los juristas sobre cuestiones legales o de derecho, las que hacen constar en sus obras y estudios".⁶⁶

Las sentencias de los tribunales de conciliación y arbitraje nacionales, no

⁶⁴Citado por de Buen. Op.Cit., pp. 447-448

⁶⁵Leonel Pereznieta Castro, et. al. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2a ed. México 1992. pp. 129-130

⁶⁶Borrell Navarro. Op. Cit., p.32

podrán apoyarse única y exclusivamente en un precedente jurisprudencial o en la doctrina como tal. Sólo podrán utilizarlas para crear una norma de Derecho Internacional, cuya existencia no conste con suficiente claridad. Porque ni la jurisprudencia ni la doctrina son fuentes independientes del Derecho Internacional, aunque pueden tenerse en cuenta como fuentes auxiliares para aclarar preceptos jurídicos dudosos.

Doctrinarios como Blühdorn y Balladore Pallieri, contrariamente a este punto de vista, consideran a la doctrina como fuente independiente, por cuanto hay frecuentes referencias a la misma en la correspondencia diplomática y la jurisprudencia arbitral. El Derecho Internacional sería, a su juicio esencialmente un "Derecho Doctrinal". Efectivamente, hay internacionalistas que han ejercido gran influencia en la elaboración del Derecho Internacional Positivo. Pero no por ello puede su doctrina incluirse entre las fuentes propiamente dichas, ya que una decisión judicial que solo en ella se apoyara adolecería de la mácula de la incompetencia, puesto que se debe fundamentar también en algún acuerdo especial de arbitraje.

2.3.5. Las Resoluciones de los organismos internacionales y la diplomacia parlamentaria como nueva fuente del derecho internacional de fin de siglo

Esta reciente fuente del Derecho Internacional no figura en el Artículo 38, Fracción 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de hecho en los últimos años se ha venido hablando de que las resoluciones internacionales y la diplomacia parlamentaria pretenden dotar de contenido jurídico a la disciplina.

El reconocimiento general de la doctrina de Derecho Internacional de las resoluciones como nueva fuente del derecho internacional produciría una verdadera revolución, ya que abriría la posibilidad de transformación de las normas de derecho internacional con bases más justas y democráticas.

Recordemos que una serie de resoluciones de la Asamblea General de la O.N.U. tiene gran contenido transformador del *status quo* internacional. Por ejemplo, la Resolución 201 de 1974 por la cual se adopta la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y muchas otras más que han sido desatendidas por los países desarrollados por considerarlas meramente recomendatorias.

Así pues, dentro del Derecho Obrero Mundial los temas a mi juicio requieren de mayor atención por parte de los organismos especializados de las Naciones Unidas y en particular de la O.I.T. para crear resoluciones cuya obligatoriedad sea efectiva son: el trabajo de los migrantes, la edad mínima en el empleo, la abolición del trabajo infantil, la abolición del trabajo forzoso, la igualdad de la mujer en el empleo, los derechos humanos y el seguro de desempleo.

A entender de Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, resulta inobjetable que el sistema de las Naciones Unidas, a través de su Asamblea General, los organismos especializados y los regionales en menor medida, pueden funcionar como agentes de creación de normas jurídicas internacionales. No es que se trate de un proceso legislativo directo o estatutario como afirman ciertos publicistas, sino que frente a un vacío legal, y ante la insuficiencia o la lentitud, este proceso de características políticas que algunos denominan "diplomacia parlamentaria", tiene un considerable valor, por ejemplo para:

1. Refinar conceptos jurídicos, a través de su examen general;
2. Introducir con precisión el elemento de la opinio juris;
3. Estimular el estudio de problemas jurídicos;
4. Estimular la reglamentación de nuevas funciones internacionales;
5. Interpretar y aplicar la Carta de las Naciones Unidas o cartas constitucionales de otros organismos;
6. Revelar o introducir nuevos principios;
7. Depurar y mejorar la labor que tienen a su cargo todos los cuerpos cuasi-legislativos de la escena mundial, y por último, elaborar el trabajo preparatorio de una auténtica legislación internacional propia del siglo XXI.⁶⁷

La explicación anterior nos da cuenta de la necesidad de eficientar la

⁶⁷ Ibidem. pp. 30 - 31

estructura del sistema de las Naciones Unidas en el entendido que se torne más dinámica en los rubros o ámbitos del Derecho Internacional en donde como ya se dijo, existe un enorme vacío jurídico.

Este sistema burocrático internacional ya establecido debe tener como función primordial generar un cuerpo legislativo internacional que yo lo llamaría de "cooperación dinámica" encargado de buscar en la doctrina resoluciones de Naciones Unidas relativas a aspectos laborales que tengan fuerza jurídica vinculatoria. Posición que es un adelanto respecto de aquella que le niega todo carácter jurídico.

2.4. Contenido del Derecho Obrero Mundial

Bajo la premisa de normar las relaciones jurídicas laborales en el plano internacional, la legislación surgida por acuerdos voluntarios entre empleados, empleadores y gobiernos se transforma en normas y disposiciones de carácter general, imperativo de derechos y obligaciones en el ámbito del trabajo, consagrados en las legislaciones nacionales y en las llamadas normas internacionales de trabajo propiamente dichas, producidas por la O.I.T.

Con frecuencia se usa la expresión "Código Internacional del Trabajo" para referirse al conjunto de convenios y recomendaciones adoptados en el curso de los años por la Conferencia Internacional del trabajo. En 1990 ese Código comprendía nada menos que 171 convenios y 178 recomendaciones, que abarcaban una gama enorme de importantes temas de orden laboral y social.⁶⁸

"En términos exactos, el Código Internacional del Trabajo está formado únicamente por convenios y recomendaciones, pero además de esas normas existen una serie de resoluciones, conclusiones o reglamentos-tipo, adoptados ya sea por la Conferencia, ya sea por los órganos técnicos como las comisiones de

⁶⁸Oficina Internacional del Trabajo. Las Normas Internacionales del Trabajo. Manual de Educación Obrera, 3º ed. Ginebra, 1992. pp. 44 - 45

industria o grupos de expertos. Estos documentos no tienen el mismo carácter de los convenios y las recomendaciones. Por ejemplo, una resolución sobre libertades civiles y derechos sindicales de la Conferencia, o un repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad e higiene en los astilleros nunca pueden dar origen a la abolición solemne de enviar memorias es decir, se deben enviar las memorias anuales aunque dichos documentos no tengan el mismo carácter de los convenios y las recomendaciones. Ello no quita que esos documentos constituyan un voluminoso cuerpo de pautas sobre política social y un suplemento de peso del Código Internacional del Trabajo propiamente dicho".⁶⁹

El Código Internacional del Trabajo producido por la O.I.T. contiene los convenios y las recomendaciones internacionales que contribuyen en buena parte a la formación y desempeño del Derecho Obrero Mundial, pero ahora para efectos del trabajo que nos ocupa, revisaremos *grosso modo* las normas internacionales del trabajo debido a la imposibilidad de explicar cada una de ellas. Examinaremos las disposiciones de los principales convenios y recomendaciones de la O.I.T. creados desde 1919 a la fecha que fueron agrupados en materias definitorias por Leonardo Leonardi, acompañados en ciertos casos de breves reseñas de determinadas recomendaciones.

2.4.1. Libertad sindical

Inicialmente dentro del tema de la libertad sindical encontramos el Convenio N°-87: Libertad Sindical y Protección al Derecho de Sindicación de 1948. El Convenio N°-151: Relaciones de Trabajo en la Administración Pública de 1978, que será explicado en el capítulo siguiente.

El Convenio N°-87 consta de cuatro partes y 21 artículos; parte del principio de que la libertad sindical y el derecho de sindicación son una prerrogativa libremente ejercida de los trabajadores y los empleadores sin distinción, a

⁶⁹ibidem.

organizarse para fomentar y defender sus intereses respectivos, pudiendo para ello afiliarse a organizaciones sindicales de su propia elección.

“Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y, formular su programa de acción”.⁷⁰

Al llevar a cabo en la práctica nacional los derechos reconocidos por el presente convenio, los estados miembros que lo ratifiquen como sus respectivas organizaciones, están obligados a respetar la legalidad, las leyes y reglamentos nacionales, y no deben menoscabar las garantías prescritas por el Convenio; las leyes así como los reglamentos nacionales determinarán hasta que punto las garantías previstas por el convenio se aplican a las fuerzas armadas y a la policía.

También dentro del tema Libertad Sindical se encuentra el Convenio N° 98: Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949. Incluye cláusulas específicas de discriminación antisindical y para la protección de las organizaciones de trabajadores y las de empleadores contra toda injerencia de las unas con las otras, así como para el fomento de la negociación voluntaria de convenios colectivos.

“El Convenio N° 135: Representantes de los Trabajadores, de 1971, otorga protección a los representantes de los trabajadores contra todo acto del empleador que pueda perjudicarlos, incluido el despido en razón de su condición. Tal protección se aplica a sus actividades en calidad de representantes, en virtud de su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales, siempre que su actuación sea conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor”.⁷¹

El Convenio N° 141, Organizaciones de Trabajadores Rurales, de 1975, prevé el derecho de las personas dedicadas a las actividades agrícolas, ya sean

⁷⁰O.I.T. Convenio N-187: Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección al Derecho de Sindicación, Ginebra, 1948, p.1

⁷¹ O.I.T. Resúmenes de las Normas Internacionales del Trabajo. Compilación de Leonardo Leonardi, 2° ed. Actualizada, 1990, Ginebra, p.8

estos asalariados o trabajadores por cuenta propia, como ser arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios, a constituir organizaciones de su propia elección y afiliarse a éstas. Asimismo sus organizaciones deben ser independientes y no estar sujetas a ningún tipo de injerencia, coerción o represión. Es muy importante la intervención del Estado puesto que a través de la política nacional debe fomentar la aplicación del presente Convenio para asegurar la participación de los trabajadores rurales en el desarrollo económico y social, así como los beneficios que de él deriven.

2.4.2. Prohibición del trabajo forzoso

El tema del trabajo forzoso ha sido tratado por la O.I.T. en dos convenios fundamentalmente. El Convenio N° 29: Trabajo Forzoso, de 1930, prevé la supresión del trabajo en todas sus formas obligando que sea este objeto de sanciones penales a quien se enriquezca exigiendo de modo ilegal u obligatorio el trabajo forzoso.

"El Convenio contiene una definición general de trabajo forzoso, pero esa definición no se aplica, a reserva de la observancia de ciertas condiciones o garantías, a cinco tipos de trabajo o servicio obligatorio: el servicio militar obligatorio, ciertas obligaciones cívicas, el trabajo exigido en virtud de una condena pronunciada por una orden judicial, trabajo exigido en casos de fuerza mayor y los pequeños trabajos realizados por miembros de la comunidad en beneficio directo de esa colectividad".⁷²

La abolición inmediata del trabajo forzoso es el tópico principal del Convenio N° 105 Abolición del Trabajo Forzoso de 1957. Cada Estado ratificante queda obligado a suprimir y a no hacer uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio en los cinco casos siguientes:

⁷² Resúmenes de las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. p.15

- 1 "como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido";
2. "como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico";
- 3 "como medida de disciplina en el trabajo";
4. "como castigo por haber participado en huelgas";
5. "como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa".⁷³

2.4.3. Igualdad de oportunidades y de trato

La igualdad de oportunidades y de trato es un tema que abarca los convenios N° 100: Igualdad de Remuneración de 1951; el N° 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958 y; el Convenio N° 156: Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

"El Convenio N° 100 tiene el principio establecido de la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de semejante valor. En sus disposiciones destaca que todo Estado ratificante debe promover la aplicación del principio de igualdad de remuneración. Todo miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor".⁷⁴

El Convenio es aplicado al sueldo ordinario o salario, básico mínimo y a cualquier otro emolumento pagado en dinero o en especie por el empleador para

⁷³Citado por Leonardo Leonardi en Resúmenes de las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. p.16

⁷⁴ O.I.T. Convenio N-100: Igualdad de Remuneración, Ginebra, 1951. p.2

remunerar directa o indirectamente al trabajador, sin importar su rama o campo de actividad productiva. La igualdad de remuneración define a la misma fijada sin discriminación fundada en el sexo del trabajador.

Para aplicar el principio de igualdad de remuneración se debe recurrir a las legislaciones nacionales, a cualquier fijación de salarios con base legal a la contratación colectiva o una combinación de esos medios. El convenio preconiza la evaluación objetiva de los diferentes empleos con base en los trabajos que éstos entrañan, como uno de los medios para facilitar la aplicación del principio.

La igualdad de trato y de oportunidades es básica para el que busca ser o es empleado público; para ello la O.I.T. elaboró el Convenio N° 111: Convenio Relativo a la Discriminación en materia de empleo y de ocupación. Consta de 14 artículos en donde se pretende promover el principio de la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de ocupación.

“Para efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

- a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, sexo, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan”.⁷⁵

Este Convenio se aplica tanto a la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como a las condiciones de trabajo y a los medios de formación profesional.

Todo Estado miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a derogar las disposiciones legislativas o administrativas que sean incompatibles con la política de no-discriminación y a promulgar leyes y a promover programas

⁷⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Convenios de la O.I.T. Ratificados por México, Op. Cit. p.225

educativos tendientes a la aceptación y cumplimiento de esa política en cooperación con las organizaciones de trabajadores y empleadores. A través del convenio se compromete el Estado también a aplicar dicha política en cuanto concierne a los empleos y servicios sometidos al control directo de una autoridad nacional.

El Convenio N° 156: Trabajadores con Responsabilidades Familiares de 1981, prevé la adopción, en los campos tales como la orientación y la formación profesionales, las guarderías infantiles y la seguridad social, de medidas y políticas con objeto de que los trabajadores puedan ejercer su derecho a trabajar sin estar sujetos a discriminación y sin que sus responsabilidades familiares entren en conflicto con su cargo profesional.

2.4.4. Empleo y recursos humanos

El empleo y los recursos humanos son temas fundamentales puesto que los Estados ratificantes deben, en el plano nacional, fomentar y promover el pleno empleo así como dotar a las instituciones de órganos específicos para facilitar el reclutamiento de nueva mano de obra en las áreas de desarrollo que se requiera.

Según los resúmenes de las Normas Internacionales del Trabajo publicados por la O.I.T: los convenios que forman parte de los temas de empleo y los recursos humanos son los siguientes: Convenio N°122, Política del Empleo, de 1948; Convenio N°88, Servicio del Empleo, de 1948; Convenio N° 142, Desarrollo de los Recursos Humanos, de 1975; Convenio N° 159, Readaptación Profesional y Empleo (Personas Inválidas), de 1983 y; Convenio N°158, Terminación de la Relación de Trabajo.

“Cada Estado ratificante, a través de una política activa debe fomentar el pleno empleo, y que éste sea tan productivo como sea posible. Para ello debe garantizar el mantenimiento del servicio público y gratuito de los servicios de empleo, con otros organismos para garantizar la eficacia de la contratación y colocación de mano de obra. También existe la obligación de aplicar programas

de orientación y formación profesionales en estrecha relación con el empleo. En lo que se refiere a la terminación de la relación trabajo, el convenio N° 158 dispone que todo Estado ratificante debe darle efecto mediante leyes y reglamentos nacionales (la legislación nacional), salvo que su aplicación esté garantizada por vía de contratos colectivos, laudos arbitrales o sentencias judiciales, o de cualquier otro modo de conformidad con la práctica nacional.⁷⁶

Me parece importante distinguir dentro de la temática empleo y recursos humanos al Convenio N°159 Readaptación Profesional y Empleo ya que integra a un sector muy sensible del empleo, me refiero a las personas inválidas⁷⁷ a quienes el convenio les otorga la garantía de integrarse o reintegrarse a la sociedad, para ello se busca en el plano nacional formular y aplicar una política nacional sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas. También es necesario resaltar el principio de la igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos, de uno u otro sexo. Para brindar un servicio acorde con las necesidades de los trabajadores discapacitados, los Estados deben proporcionar dentro de sus instituciones los servicios de orientación, colocación, empleo u otras finalidades.

2.4.5. Política social, administración del trabajo

El Conjunto de Convenios que forman parte del tema política social, administración del trabajo son: el Convenio N° 117, Política Social (Normas y Objetivos Básicos), de 1962; Convenio N° 150 Administración del Trabajo; Convenio N° 81, Inspección del trabajo, de 1947; Convenio N° 129 Inspección del trabajo (Agricultura), de 1969 y, el Convenio N° 178, relativo a la Inspección de las Condiciones de Vida y de Trabajo de la Gente de Mar; Convenio N° 160, Estadísticas del Trabajo, de 1985 y; Convenio 144, Consulta Tripartita, de 1976

⁷⁶Las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. pp. 25 -31

⁷⁷ La expresión "persona inválida" define a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar profesionalmente están substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida. Idem.

éste último fue citado en el capítulo anterior.

El mejoramiento del bienestar y el desarrollo de la población es un objetivo básico del convenio N° 117 Política Social (Normas y Objetivos Básicos), de hecho también prevé medidas tendientes a mejorar el nivel de vida de los trabajadores migrantes dotándoles de los mecanismos necesarios para que sus salarios y ahorros puedan ser transferidos de la región donde son empleados al lugar de donde proceden.

El Convenio N°150 sobre La Administración del Trabajo, de 1978, consta de 18 artículos, de los cuales los primeros 10 forman el texto del convenio y del artículo 11 al 18 las disposiciones finales.

En el preámbulo del Convenio "se reconoce el pleno respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y trabajadores; recordando a este respecto las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes que garantizan la libertad y los derechos sindicales y de negociación colectiva que prohíben toda intervención por parte de las autoridades públicas que tienda a limitar estos derechos o a entorpecer su ejercicio legal, también considera que las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen cometidos esenciales para lograr los objetivos de progreso económico, social y cultural".⁷⁸

El Convenio N° 150 para efectos del mismo, emplea la expresión administración del trabajo y la expresión sistema de administración del trabajo en el entendido de que compromete todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos, para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones.

Los estados miembros que hayan ratificado el presente convenio deben establecer procedimientos adecuados a las condiciones nacionales garantizando dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la negociación y la cooperación entre las autoridades públicas y las organizaciones más

⁷⁸O.I.T. Convenio N°150 Convenio sobre la Administración del Trabajo. Ginebra. 1978 p.1

representativas de empleadores y trabajadores o según sea el caso de representantes de empleadores y trabajadores.

Del Convenio N°150 se desprende la Recomendación N°158 sobre la administración del trabajo, de 1978. Expone la manera en que la O.I.T. delega funciones o actividades específicas a los estados miembros con apego a la legislación y práctica nacionales, éstas se regulan mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Asimismo se busca que los estados, garanticen dentro de sus fronteras nacionales, la organización y funcionamiento eficaz de su sistema de administración del trabajo.

Este tipo de recomendación dicta las pautas de negociación entre los empleados y los empleadores, así como la obligación de los estados, para planear con responsabilidad y coordinación en aquellos asuntos referentes a la administración del trabajo.

La Recomendación N°158 propone a los organismos competentes de los estados llevar a cabo consultas con los representantes de los empleados y empleadores activamente para preparar, desarrollar, adoptar, aplicar y revisar normas de trabajo, inclusive leyes y reglamentos de trabajo. También aboga para promover la regulación de las condiciones de empleo y de trabajo mediante la negociación colectiva.

El conjunto de convenios que versan sobre la inspección del trabajo imponen una serie de requisitos que deben mantener los países institucionalmente respecto de la inspección del trabajo, comprendidas sus funciones y organización y en cuanto a su situación jurídica, formación, derechos y obligaciones de los inspectores encargados de llevar a cabo dicha inspección.

El Convenio N° 160. Estadísticas del Trabajo, "amplía la obligación estatal de acopiar, compilar y publicar periódicamente estadísticas básicas del trabajo. Al elaborar o revisar los conceptos, definiciones y metodología que sirvan a este fin, los estados ratificantes del convenio deben tomar en cuenta las últimas normas y directrices establecidas bajo los auspicios de la O.I.T."⁷⁹

⁷⁹ Las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. p.51

2.4.6. Relaciones de trabajo

El fomento a la negociación colectiva⁸⁰ en todas las ramas de la actividad económica de los estados es el principio establecido del convenio N° 154, negociación colectiva, de 1981. "Este instrumento dispone que se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva. Puede excluirse de la aplicación del convenio a las fuerzas armadas y a la policía; por otra parte, el convenio prevé la posibilidad de que se fijen modalidades particulares de aplicación en lo que se refiere a la administración pública. Asimismo, esas medidas no deben ser concebidas ni aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva".⁸¹

2.4.7. Salarios

El Convenio N° 131: Fijación de los Salarios Mínimos, de 1970 preceptúa la obligación de establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los salarios cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema. Además indica los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios y dispone el ajuste periódico a dicho nivel. El Convenio N° 95: Protección del Salario, de 1949, es de aplicación general y está orientado a proteger a los trabajadores contra procederles que puedan colocarlos indebidamente bajo la dependencia del empleador, y también para asegurar que los salarios se paguen íntegramente y sin demora.⁸²

⁸⁰ Comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, y/o c) regular las relaciones entre empleadores y sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores. Resúmenes de las Normas Internacionales del trabajo. Op. Cit. p.47

⁸¹ Ibidem. pp. 47 - 48

⁸² Las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. pp. 56 - 57

"El Convenio N° 94 Cláusulas del Trabajo tiene como principio establecido garantizar normas de trabajo equitativas en los contratos que entrañen gastos públicos por la autoridad pública central. El Convenio se aplica a todas las personas a quienes haya de pagar un salario; la autoridad competente, previa consulta a las organizaciones de empleadores, puede excluir del campo de aplicación a personas dedicadas a trabajos no manuales, al servicio doméstico o a trabajos análogos" ⁸³

2.4.8. Descanso semanal y vacaciones pagadas

Los Convenios Internacionales del Trabajo que prevén el tema del Descanso Semanal y las Vacaciones Pagadas son: El Convenio N° 106, Descanso Semanal (Comercio y Oficinas), de 1957; El Convenio N° 132, Vacaciones Pagadas, de 1970 y; El Convenio N° 140 Licencia Pagada de Estudios de 1974.

El Convenio N° 14 Descanso Semanal (industria) de 1921, tiene como principio establecido un mínimo de 24 horas consecutivas de descanso semanal. Este convenio es extensivo a todo el personal empleado en cualquier rama industrial.⁸⁴ Los empleadores quedan obligados a dar a los empleados los días consagrados por la tradición o las costumbres del país o de la región, para ello deben publicar los días y horas de descanso obligatorio a través de anuncios o cualquier otro modo propagandístico que permita dicha difusión de información.

"El Convenio N° 132 Vacaciones Pagadas de 1970, se aplica a todos los obreros y empleados, quienes deben gozar de vacaciones anuales que no son en ninguno de los casos inferiores a tres semanas o a un periodo proporcional

⁸³ ibid.

⁸⁴ Se consideran "Empresas industriales" a las cuatro categorías: a) Minas, canteras e industrias extractivas; b) Industria de transformación (manufactureras; electricidad, energía); c) Construcción y demolición de toda clase de obras, y d) Transporte de Carretera o ferrocarril y fluvial (incluida la manipulación de mercancías en muelles, embarcaderos y almacenes, con excepción del transporte manual. Citado por Leonardo Leonardi en los resúmenes de las Normas de Trabajo p.61

cuando la duración de los servicios sea de menos de un año".⁸⁵

Otro convenio de singular importancia es el Convenio N° 140 Licencia Pagada de Estudios de 1974, ya que "señala un nuevo concepto de las vacaciones pagadas: reconoce la necesidad de educación y formación permanente y el hecho de que esa necesidad debe satisfacerse, por lo menos en parte, mediante la consecución de licencias pagadas de estudios, con fines de formación profesional a todos los niveles, educación general y educación sindical".⁸⁶

2.4.9. Seguridad e higiene en el trabajo

En lo relativo al tema de Seguridad e Higiene en el trabajo la O.I.T. cuenta con el Convenio N° 155: Seguridad y Salud de los Trabajadores, Medio Ambiente de Trabajo, de 1981. Este convenio es aplicable también a los empleados públicos. Parte de la necesidad de una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo. Comunicación y cooperación entre los interesados en todos los niveles de reflexión y acción al respecto.

Según el convenio N° 155 todo Estado miembro deberá adoptar el presente convenio, por la vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones y a la práctica nacional, y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas ...

⁸⁷También estipula que cada Estado debe formular, aplicar y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de salud y seguridad de los trabajadores.

El fin de dicha política es prevenir los daños a la salud y los accidentes que

⁸⁵ Ibid., p.55

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Op. Cit., p.345

sean consecuencia del trabajo tengan relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo

Asimismo, los servicios de salud en el trabajo deben colaborar de forma directa y coordinada con los demás servicios de la empresa y con otros servicios a los que concierna el otorgamiento de prestaciones relativas a la salud. El personal de las instituciones de salud deben ser calificados y gozar de plena independencia profesional; de hecho, es obligatorio informar a los servicios de todo factor conocido o sospechoso que pueda afectar la salud de los trabajadores, y en los casos de enfermedad y de ausencias del trabajo por razones de salud, el personal que brinda los servicios médicos debe verificar si las causas de ausentismo son justificadas. Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no deberán implicar ninguna carga financiera para los trabajadores.⁸⁸

El Convenio N° 120 sobre la Higiene (comercios y oficinas), de 1964, tiene como principio fundamental que rijan las normas básicas de higiene en todos los locales de oficinas comerciales o administrativos. Se divide en tres partes y contienen 27 artículos.

Considerando que en cualquier clase de locales de establecimientos comerciales o administrativos existe personal dedicado principalmente esas tareas, estos locales deben permanecer en buen estado de conservación y limpieza.

En su parte II el convenio determina los principios generales aplicables por cada miembro en lo referente a las condiciones de los locales utilizados por los trabajadores en materia de ventilación, iluminación (preferentemente, luz natural), temperatura, disposición de los locales y puestos de trabajo, agua potable u otra bebida, lavabos en instalaciones sanitarias, asientos, guardarropas apropiados, equipo de protección personal cuando lo requiera la naturaleza del trabajo, enfermería y primeros auxilios.

De conformidad con el convenio N° 120, "deberán reducirse, con medidas apropiadas y practicables y en todo lo que sea posible, los ruidos y las vibraciones

⁸⁸ Ibidem. p. 349

que pueden producir efectos nocivos en los trabajadores".⁸⁹

2.4.10. Seguridad social

El Convenio N° 102: Seguridad Social de 1952. Establece niveles mínimos de prestaciones en las nueve ramas de la seguridad social que son: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de maternidad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones de maternidad; 8) prestaciones de invalidez y; 9) prestaciones de sobrevivientes del empleado fallecido. Como requisito para ratificar el convenio es suficiente aceptar las obligaciones relativas a algunas de las ramas relativas a las prestaciones de desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de invalidez o sobrevivientes.

Para extender la garantía de la seguridad social, la O.I.T. elaboró el convenio N° 118 Igualdad de Trato de 1962, que "otorga a los empleados extranjeros la igualdad de trato en el país en el que trabajan. En estos términos, todo Estado ratificante se compromete a conceder en su territorio igualdad de trato a los nacionales de otro Estado ratificante, así como a los refugiados y apátridas, respecto de sus propios nacionales. Este convenio no se aplica a los regímenes especiales para funcionarios públicos o víctimas de guerra ni a los de asistencia pública".⁹⁰

"El Principio establecido del convenio N° 157, Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social de 1982 es: el Establecimiento de un sistema Internacional de conservación de derechos a la asistencia médica y a las prestaciones familiares de enfermedad, de maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, desempleo,

⁸⁹ O.I.T. Convenio N° 120: Sobre la Higiene (comercio y oficinas). Ginebra. 1964. p.3

⁹⁰ Resumen de las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. p.94

en beneficio de las personas que trabajan".⁹¹ Tiene como objetivo general promover una amplia y flexible coordinación entre los regímenes de seguridad social de los miembros ratificantes, habida cuenta de eventuales diferencias en sus niveles respectivos de desarrollo.

El Convenio dispone que el sistema de conservación de los derechos en vías de adquisición deberá prever la totalidad de los diferentes períodos exigibles de cotización, de empleo, de actividad profesional o de residencia. Asimismo, prevé en qué condiciones conservarán los derechos adquiridos respecto de determinadas prestaciones y cuáles son las obligaciones de cada uno de los Estados que tenga o no en vigor una legislación aplicable a la rama o ramas de que se trate.

Según el Convenio N° 157. Todo estado ratificante debe garantizar el pago de prestaciones monetarias de invalidez, vejez y supervivencia, de las pensiones en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales y de las asignaciones por fallecimiento a las que se haya adquirido en virtud de la legislación; a los beneficiarios que sean nacionales de otro Estado Ratificante o refugiados o apátridas, sin ninguna distinción basada en el lugar de su residencia.

La parte V del Convenio está consagrada a la asistencia y ayuda administrativa mutuas que se presten las autoridades e instituciones de los Estados ratificantes, y a la asistencia que debe darse a las personas amparadas por el Convenio.⁹²

2.4.11. Trabajo de las mujeres

El trabajo de las mujeres es otro tema de relevancia tratado por la O.I.T. en 1948 llevó a cabo el convenio N° 89 sobre el Trabajo Nocturno (mujeres) y el protocolo de 1990, el presente convenio parte del principio de que el trabajo nocturno de las

⁹¹ Ibid. p. 96

⁹² Ibidem. p. 96-97

mujeres en la industria debe prohibirse, aunque admite cierta flexibilidad en determinadas condiciones.

Las mujeres sin distinción de edad, no podrán ser empleadas durante la noche⁹³, de las diez de la noche a las siete de la mañana, en ninguna empresa o dependencia tanto pública como privada, empresa industrial, con excepción de aquellas que estén empleadas únicamente los miembros de la misma familia.

De conformidad con el presente convenio, "la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres podrá suspenderse por una decisión del gobierno, previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, en los casos particularmente graves en que el interés nacional así lo exija. El gobierno interesado deberá comunicar de esta suspensión al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en su memoria anual sobre la aplicación del convenio".⁹⁴

El Convenio N° 89 no es aplicable a las mujeres con puestos directivos o de carácter técnico de responsabilidad, ni a mujeres empleadas en servicios de sanidad y bienestar que normalmente no efectúen un trabajo manual.

Con el Protocolo de 1990, el presente convenio ha ampliado su flexibilidad, así la legislación nacional puede autorizar a la autoridad competente a cambiar la duración del periodo denominado "noche" o incluir excepciones a la prohibición de ciertos límites, siempre en coordinación y previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Es importante señalar que una parte de la legislación internacional del trabajo producida por la O.I.T. también se emplea al interior de las organizaciones internacionales y en particular en los empleados miembros y funcionarios de la propia Organización.

⁹³ El término "noche", a efectos del presente convenio significa un periodo de once horas consecutivas, por lo menos, que contendrá un intervalo, fijado por la autoridad competente, de por lo menos de siete horas consecutivas, comprendido entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana; la autoridad competente podrá prescribir intervalos diferentes para las distintas regiones, empresas o ramas industriales, pero consultará a las organizaciones interesadas de empleadores y trabajadores que comience después de las 11 de la noche. O.I.T. Convenio N° 189 (revisado): Sobre el Trabajo Nocturno (mujeres). Ginebra, 1948. p. 1

⁹⁴ O.I.T. Convenio N° 89, Op. Cit. p.2

2.4.12. Trabajo de los menores

El tema: El Trabajo de los Menores, es contemplado por los Convenios: N°138: Edad Mínima de 1973; el Convenio N°79: Trabajo Nocturno de los Menores (trabajos no industriales) de 1946; Convenio Nocturno de los Menores (Industria) de 1948; Convenio N° 90, Examen Médico de los menores (Industria) de 1946; Convenio N°78: Examen Médico de los Menores (trabajos no industriales), 1946; Convenio N° 124: Examen Médico de los menores, (Trabajo subterráneo) 1965. Básicamente estos convenios centran su contenido jurídico en la abolición del trabajo infantil y de los adolescentes, también obligan a los estados ratificantes a aplicar exámenes médicos de admisión al empleo, fijar de la edad mínima en el empleo o al trabajo en un nivel que no sea menor a la edad en que termina la enseñanza obligatoria (regularmente a los quince años).

2.4.13. Trabajadores migrantes

Los trabajadores migrantes se constituyen sin duda como un fenómeno histórico y un tema de actualidad muy complejo en sí mismo. Engloba elementos tales como tradición, patrones culturales, oferta y demanda de mano de obra; cambios demográficos y aspectos regionales que trascienden el ámbito económico para situarse en las esferas de las relaciones interculturales y la cooperación política interestatal.

El Convenio N°97: Trabajadores Migrantes de 1949 y el Convenio N°143 Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias) de 1975. "Ambos forman parte de la legislación internacional del trabajo encargada de regular el tema de los trabajadores migrantes propiamente dichos. El primero de ellos tiene como principio establecido la ayuda estatal en la medida en que la legislación

nacional así lo permita o a través de la cooperación entre los servicios del empleo y de migraciones de los estados, información y protección e igualdad de trato en beneficio de los trabajadores migrantes; y el segundo, tiene como principio primordial el respeto a las migraciones, es decir está en contra de la represión de migraciones y empleo de migrantes en condiciones abusivas y a favor de la igualdad de oportunidades y de trato, así como de la protección de aquellos trabajadores migrantes que hayan perdido su empleo y de aquellos que estén en situación ilegal o irregular".⁹⁵

El Convenio N° 97 contiene diferentes disposiciones destinadas a reglamentar las condiciones en que tienen lugar las migraciones, específicamente respecto de la información que los estados deben poner a disposición unos de otros y de establecimientos de servicios gratuitos encargados de prestar ayuda a los trabajadores migrantes y proporcionarles información.

"En una segunda serie de disposiciones el convenio prescribe la igualdad de trato. Todo Estado ratificante se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren lícitamente en su territorio, sin discriminación por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales respecto de determinadas cuestiones".⁹⁶

El Convenio N° 143 se divide en dos partes, relativas respectivamente, a las migraciones en condiciones abusivas y a la igualdad de oportunidades y de trato; la parte I (migraciones en condiciones abusivas) impone la obligación general de respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes y; la parte II (igualdad de oportunidades y de trato) se inspira en las

⁹⁵ "Toda persona que emigre de un país a otro para ocupar un empleo que no ejerza por cuenta propia (...) El Convenio no se aplica a trabajadores fronterizos ni a la gente de mar, tampoco se aplica a los artistas o a personas que ejerzan profesiones liberales, cuando éstos ingresan en el país del que se trate por un corto período. Citado en los resúmenes de las normas internacionales del trabajo". Op. Cit. p. 115

⁹⁶ Las materias abarcadas, siempre que estén reglamentadas por la legislación o dependan de las autoridades, son: remuneración (incluidos los subsidios familiares); horas de trabajo normales; horas extraordinarias; vacaciones pagadas; restricciones relativas al trabajo a domicilio; edad de admisión al empleo; aprendizaje y formación profesional; trabajo de las mujeres y trabajo de los menores; afiliación sindical, derecho a las ventajas logradas mediante contratos colectivos y vivienda. Además, cubre las demás materias siguientes: Seguridad social (sujeta a ciertas reservas), impuestos, derechos y contribuciones que deba pagar, a causa de su condición de trabajador, la persona empleada, y acciones judiciales relativas a las antedichas cuestiones. Citado en los resúmenes internacionales del trabajo. Ibidem.

normas del Convenio N° 111 sobre discriminación (empleo y ocupación), de 1958. Su aceptación obliga a los estados ratificantes a formular y aplicar una política nacional destinada a fomentar y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas.

2.4.14. Pueblos indígenas y tribales, plantaciones

“El Convenio N° 169 relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes, fue adoptado por la O.I.T. en 1989; en su contenido jurídico establece varios derechos básicos de los pueblos indígenas y tribales y las obligaciones de los estados ratificantes. Entre los primeros tenemos, el derecho a mantener su propia identidad, sus estructuras comunitarias tradicionales, y otros relativos a la tierra y los recursos, el empleo y las condiciones de trabajo, la educación y los medios de comunicación y el contacto y la cooperación transfronteriza. Insta a los gobiernos que cuentan con esos pueblos indígenas para adoptar las decisiones que les afecten, crear los programas pertinentes para fomentar sus derechos y reconocer sus derechos a la tierra que tradicionalmente ocupan”.⁹⁷

“También dentro de este tema encontramos el Convenio N° 110, que aplica a los trabajadores de las plantaciones, una amplia gama de normas, entre las cuales se encuentran algunas referentes a la libertad sindical, trabajadores migrantes, contratos de trabajo, salarios, vacaciones, protección de la maternidad indemnización por accidentes de trabajo, inspección del trabajo, vivienda y asistencia médica”.⁹⁸

⁹⁷Convenio N°169 Relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, en la Revista de la O.I.T. N°15, Ginebra, marzo de 1996. p.26

⁹⁸Las Normas Internacionales del Trabajo. Op. Cit. p.26

2.4.15. Duración del trabajo

“La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1990, dos instrumentos generales en torno al tema de la duración del trabajo, el Convenio N°171: Trabajo Nocturno y la Recomendación N°178. Aplicables a todos los trabajadores asalariados, con excepción de los que trabajan en la agricultura, la ganadería, la pesca y la navegación, con el propósito de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores nocturnos, facilitar el ejercicio de sus responsabilidades familiares y sociales, asegurarles las posibilidades de mejoras en su carrera y acordarles compensaciones apropiadas, así como brindar protección a la maternidad”.⁹⁹

La clasificación por temas de los principales convenios internacionales del trabajo, señalados en el numeral anterior han sido creados por la Organización Internacional del Trabajo en colaboración con sus estados miembros desde 1919 como ya se mencionó.

El llamado Código Internacional del Trabajo, proyecta el interés de la comunidad internacional al generar la normativa internacional del trabajo y la necesidad de los países de contar con instrumentos jurídico-laborales acordes con la legislación y práctica nacionales.

Asimismo, los temas enumerados presentan un marco general del contenido jurídico del derecho obrero mundial y nos ofrecen la normativa internacional del trabajo desde una apreciación formal puesto que, en la práctica, la aplicación de la normativa laboral en el ámbito nacional se adecua a la legislación nacional aún cuando el desarrollo de los países varía notablemente.

Con lo anterior, considero importante conocer, cómo esa legislación que anualmente surge en el seno de la Organización Internacional del Trabajo sufre cambios significativos en la práctica nacional ante las tendencias económicas mundiales en las que el mundo del trabajo está inmerso; si la legislación se vuelve obsoleta o se refuerza; también es necesario revisar hasta qué punto la legislación internacional del trabajo es vulnerable a los cambios que presenta la

⁹⁹ Idem. p. 54

realidad mundial, cuando de sus entrañas surgen tendencias internacionales que ponen en jaque la permanencia de un estilo de convivencia jurídica.

2.5. Perspectivas del Derecho Obrero Mundial

El fin de este apartado, es analizar el estado actual de la normativa laboral internacional ante las tendencias que la globalización le impone al mundo del trabajo. Sin embargo, dadas las características heterogéneas del sistema mundial donde confluyen grandes problemas de corte político, económico, legislativo, social, etc., considero oportuno plantear el tema de modo muy general.

Lo anterior motivado en crear un marco de referencia propio de la problemática que enfrenta la labor normativa, dentro de la organización internacional actual, puesto que el derecho obrero mundial es una disciplina flexible que con el paso del tiempo se adecua y se transforma para responder a los cambios que surgen en el nuevo orden mundial marcado por el fin de siglo.

Mientras al interior de los organismos internacionales se busca consolidar al derecho internacional a través de la creación de nuevas ramas, la realidad mundial adopta modas y deja en desuso otras más.

Actualmente el debate sobre la reglamentación y desregulación del derecho del trabajo, se impone con el resurgimiento de la "teología neoliberal": Empieza a tomar auge en la década de los ochenta, cuya idea central se basa en la idea del libre mercado; con ello surgen una serie de propuestas y ensayos netamente de inspiración empresarial, para instaurar la flexibilización de las relaciones laborales y del derecho del trabajo consecuentemente, para adaptarlos a las condiciones cambiantes del mercado, debido a las transformaciones que la economía internacional presenta; ello impacta sin lugar a dudas la relación obrero patronal, puesto que los contratos de empleo y en sí las relaciones de trabajo en general se vuelven más vulnerables a dichos cambios o tendencias de la economía internacional.

El desafío de la tendencia neoliberal en el mundo, es adaptar el mercado de

trabajo a los requerimientos del cambio, es decir a las imposiciones de estas nuevas corrientes del pensamiento político y económico en boga. Para lograrlo la concepción neoliberal promueve dos objetivos básicos.

"El primero consiste en la eliminación - o al menos, la reducción sustancial - de la intervención del Estado en el ámbito de las relaciones individuales del trabajo, entre las cuales se encuentra como técnica preferida la desregulación normativa. Se estima que de esta forma será posible recrear una modalidad "más libre" de vinculación jurídica y económica entre el empleado y el empleador, al margen de los factores heterónomos que enturbian el funcionamiento natural del mercado, alterando el juego de la oferta y la demanda de la mano de obra y el empleo".¹⁰⁰

En este sentido, las modificaciones en la negociación colectiva pretende ser una vía de hecho para los cambios en esta materia, además de los que surjan en la legislación nacional paulatinamente. A título ilustrativo, en México se han llevado a cabo modificaciones en el modelo contractual tradicional en las empresas de reciente creación, que intervienen en sectores como el exportador y actividades conexas. Los cambios apuntan hacia la eliminación de restricciones por el uso de mano de obra; la reducción de cargos en la pirámide laboral, así como los niveles salariales; a la intercambiabilidad de tareas entre los trabajadores y a la eliminación de restricciones para contratar fuerza de trabajo de carácter temporal o también llamado por la O.I.T. "a tiempo parcial" y, para subcontratar a otras empresas.

Pero no hay que olvidar que la flexibilización del derecho del trabajo no es del todo aceptada por países como Argentina, México o Venezuela, ya que no existe consenso social que apoye tal transformación. De hecho, los cambios en la normatividad laboral son impuestos por sectores dominantes como los gobiernos y los empresarios; los primeros lo hacen por medio de leyes, decretos o reglamentos de los gobiernos y; los empresarios por la vía de los hechos y al margen del propio derecho existente.

¹⁰⁰ W, Rosenbaum, Jorge. "El Debate Contemporáneo sobre la reglamentación y desregulación del Derecho del Trabajo". *Revista de Relasur*, N°8, Montevideo 1995, pp. 100 - 101

Teóricamente la denominada "teoría económica de la oferta" propone la utilización de instrumentos monetarios y presupuestales por tan sólo provocar ajustes, a niveles macroeconómicos, de la oferta a la demanda.¹⁰¹ Estos programas operan, a través de un drástico desmantelamiento de las protecciones salariales, del empleo y de todos los mecanismos de trabajo, procurando reducir paulatinamente el excedente de mano de obra desocupada en el mundo.

"El segundo objetivo tiende a estimular, o al menos mantener, el intervencionismo estatal en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, con la finalidad de conservar grados suficientes de contralor y restricción de la acción sindical, de la autorregulación normativa que ejercen los actores sociales, a través, de la negociación colectiva, y de los medios de autotutela (en especial de la huelga). Para ello, los instrumentos empleados son múltiples y dependen de cada contexto nacional: desde la reglamentación normativa externa, hasta la negociación colectiva vigilada, pasando por los compromisos de la concertación colectiva".¹⁰²

Con lo anterior se busca que el derecho obrero mundial, con la intervención del Estado, se adapte a las nuevas fórmulas de control y vigilancia que la flexibilización y desregulación han implantado en el mercado mundial; provocando efectos negativos en el empleo puesto que estas políticas tienden a disminuir los derechos de la clase trabajadora y a reducir el ámbito de acción que el Estado interventor ejerce sobre las relaciones de trabajo.

La crisis del "Estado de bienestar" que tuvo resultados de ineficacia, estancamiento, ausencia de expansión y crecimiento, deja de ser la estrategia primordial para el desarrollo de los países industrializados en la década de los ochenta. Surge entonces la idea del crecimiento mundial a gran escala, para reducir el déficit público, dinamizar los procesos de acumulación económica y promover la competitividad en una economía globalizada.

La globalidad surgió como un producto histórico de la transnacionalización del capital y de las relaciones políticas a nivel mundial, ante la crisis del Estado-

¹⁰¹Citado por Jorge Rosenbaum. Op. Cit.

¹⁰²Ibidem.

Nación clásico (moderno) y teniendo como base amplios esquemas de cooperación mundial y según las corrientes modificó la naturaleza misma de la política internacional; la realidad internacional concebida como una "aldea global"¹⁰³, cuya interdependencia implicaría que la humanidad estaría confrontada a grandes y nuevos retos globales que no podrían ser solucionados por esfuerzos individuales, ni siquiera por aquellos realizados por las grandes potencias, volviendo estériles las acciones aisladas y convirtiendo absolutamente esenciales las alianzas.

"La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio, que afecta todas las dimensiones de la conducción humana: demografía, pobreza, empleo, enfermedades endémicas, tráfico de drogas, medio ambiente, derecho en todas sus ramas, entre otras. Así, muchos aspectos de la realidad económica adquieren un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de información".¹⁰⁴

Al margen de lo anterior, el escenario actual muestra que la regulación social ha dejado de promulgar más reglas de protección; impone la idea de remover distintas rigideces de orden normativo derivadas de las legislaciones laborales y los sistemas de relaciones laborales nacionales, para admitir cada vez mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y en la organización de la producción de las industrias.

A continuación enumero las rigideces de la normativa laboral que a juicio de Jeammaud ¹⁰⁵promueven cuestionamientos respecto de las relaciones de empleo en la actualidad:

1) **"las rigideces en materia de contratación de trabajadores.** Producidas como consecuencia de las trabas que existen en los ordenamientos jurídicos, para la contratación por tiempo determinado; a plazo, zafral, temporaria, eventual, etc., así como en los regímenes de despido por motivos económicos, cuando quedan

¹⁰³ Citado por Hilda Várela Barraza, Nuevos temas de investigación en relaciones internacionales: la ecología. En la revista de Relaciones Internacionales. Disertaciones en las Relaciones Internacionales. México. FCPyS, UNAM. Julio - septiembre, 1992, N°55 pp. 31 - 32

¹⁰⁴ Citado por Octavio Ianni, El Mundo del Trabajo. En la revista Acta Sociológica Nación e Identidad, FCPyS, Coordinación de Sociología, N°18, septiembre - diciembre, México 1996, pp. 118 - 119

sujetos a procedimientos de autorización administrativa previa.

2) **las rigideces del tiempo de trabajo**, a cuyo respecto las normas legales suelen ser excesivamente reglamentarias en cuanto al establecimiento de límites máximos por jornada o por semana, regímenes de distribución de carga horaria y descansos, tiempos extraordinarios, etc.;

3) **las rigideces del régimen jurídico de la remuneración**, derivadas tanto de la fijación de salarios mínimos legales, de los costes indirectos de las retribuciones personales en materia de los gravámenes a la seguridad social, como de la igualación salarial según categorías profesionales dispuestas con carácter general por la ley o por la negociación colectiva.

4) finalmente, **las rigideces de los costos y las operaciones**, por derechos - generalmente colectivos- reconocidos a los trabajadores: licencias sindicales, funcionamiento de instituciones representativas, información y consulta previa, reserva del puesto de trabajo, etc.

Sin embargo, la flexibilización como parte de la transformación integral de las relaciones de trabajo, busca facilitar el ingreso de los trabajadores en la industria o en las instituciones que contratan la fuerza de trabajo, es decir, trata de dotarlos de contratos de trabajo de duración determinada y a tiempo parcial. Ante tal situación, también han surgido leyes que van en contra del derecho de despido; los nuevos contratos incluyen la flexibilidad de salida, en otras palabras, la empresa reduce su responsabilidad frente a la exención del contrato de trabajo, trasladando a la sociedad en su conjunto una porción de las cargas indemnizatorias y de la reconversión profesional, a través de programas de capacitación y formación en los ámbitos que la industria requiere con contribuciones públicas.

Finalmente existe una corriente de opinión que piensa en un camino diferente a los diseñados hasta el presente por los ordenamientos nacionales: dar respuesta a los problemas que surgen en el nuevo orden económico mundial (fruto de la internacionalización de la economía, la globalización de los mercados, de la competencia mundial, de las reglas que pretenden introducir los acuerdos

¹⁰⁵Citado por Jorge Rosenbaum. *Op. Cit.* p.107

internacionales de comercio de los procesos de integración regionales, etc.) a través de una **re-regulación internacional de las reglas básicas del juego**, que deberán regir las relaciones laborales en los diferentes estados".¹⁰⁶

"Lo anterior se refiere al papel preponderante que deberán jugar los organismos internacionales en esta materia, paralelamente con los sujetos de derecho internacional, ya sean estados o países agrupados en bloques comerciales. Los instrumentos que deberán surgir con los ya conocidos convenios internacionales, tratados multilaterales, normas comunitarias, acuerdos comerciales bilaterales, etc. De hecho, ya existen experiencias en esta materia (fundamentalmente la U.E.<Unión Europea> y T.L.C. <Tratado de Libre Comercio> etc.) a partir de los principios que inspiraron la propia celebración del Tratado de Versalles: crear un espacio social que recoja la idea de justicia social y competencia desleal, propugnar por la eficaz aplicación de los principios y normas laborales, promover el crecimiento equitativo y dotar de una tutela jurídico - laboral a los derechos humanos fundamentales, por citar los principios sobre los que se centra el interés de un proceso regulatorio de esta naturaleza".¹⁰⁷

En el siguiente capítulo, tendremos la oportunidad de estudiar con más detalle la influencia de la actividad normativa del derecho obrero mundial y de la organización internacional, particularmente en lo que respecta al servicio público internacional, a fin de evaluar las ventajas que otorga a estos empleados contar con una legislación extensa y rica en contenido jurídico frente a los nuevos retos que el fin de siglo propone.

¹⁰⁶ Rosenbaum. Op. Cit. p.118

¹⁰⁷ Ibidem.

3. El Servicio Público Internacional

Una vez elaborado el análisis de la Organización Internacional del Trabajo y explicado el Derecho Obrero Mundial en el capitulo anterior, nuestro estudio pretende ahora analizar una rama del trabajo especializado: el servicio público internacional. Para ello la investigación inicia con el tema del servicio público nacional para posteriormente encaminarse hacia el propio tema del servicio público internacional.

El presente capítulo se divide en tres apartados; el primero aborda como punto inicial la función del Estado como empleador de servidores públicos, para seguir con la caracterización de la función pública y la precisión conceptual del servicio público, la legislación aplicable a la materia.

El segundo apartado expone de modo general el tema del servicio público internacional, así como las relaciones laborales al interior del sector y, para ello, se aborda el concepto, se delimita el contenido jurídico que regula la materia, y *grosso modo* se analiza la legislación general plasmada en el Estatuto y Reglamento de la Comisión de Administración Pública Internacional puesto que es un instrumento que regula las relaciones laborales del personal del Sistema de Naciones Unidas. Finalmente, el análisis del Estatuto de la O.I.T. en particular, permitirá conocer cómo aplica esta organización el Derecho Obrero Mundial para sí misma.

El tercero y último se refiere a las tendencias contemporáneas tanto del servicio público nacional como del servicio público internacional.

3.1. La legislación internacional aplicable al ámbito del Estado

Los instrumentos jurídicos utilizados en el plano mundial en el ámbito del Estado buscan generar un orden jurídico común. El Estado ha contribuido en la producción de normas jurídicas a nivel nacional e internacional que rigen, organizan y regulan el funcionamiento de la sociedad mundial en su conjunto.

El Estado debe reconocer todas las situaciones o hechos establecidos en el marco del derecho internacional, asimismo queda obligado ante el mandato de los tratados internacionales para someterse con los demás estados al principio de legalidad. El mundo actual ha sido testigo de diferentes estudios y enfoques teóricos como veremos más adelante en este capítulo, que buscan explicar la permanencia del Estado, legitimar sus actos, el poder y su ejercicio.

“En este sentido, el Estado como organización no se legitima en sí y por sí, tampoco las “razones” que se aducen en favor de su existencia o para justificar las decisiones de los funcionarios públicos o los gobernantes, sino en la medida que éstos se conduzcan con sinceridad, su actividad discurra por los cauces del sistema jurídico vigente y sirva de interés general o bien común”.¹⁰⁸

“En México por ejemplo, la legislación fundamental del trabajo se encuentra contenida en el artículo 123 de la Constitución Política, que es base del derecho mexicano del trabajo, y está dividido en dos apartados correspondientes a diversas relaciones laborales: el apartado A) que rige entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, universitarios y, de una manera general, todo contrato de trabajo, es decir, es aplicable a aquél que preste un servicio a otro en el campo de la producción económica y fuera de éste; el apartado B), que rige las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, o sea entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, excepto aquellos

¹⁰⁸García López, José Félix. El Estado, Estudio Jusfilosófico, Teológico y Político. México, 1986. p.17

que rigen por leyes especiales como es el caso de las Fuerzas Armadas".¹⁰⁹

"La Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del apartado A) contiene no sólo preceptos materiales que integran propiamente el derecho sustantivo del trabajo sino también disposiciones de carácter puramente administrativo que forman el derecho administrativo del trabajo".¹¹⁰

Lo anterior pone de manifiesto la promulgación nacional de normas jurídicas que regulan la relación laboral de carácter obrero-patronal, es decir, los derechos y las obligaciones que produce la relación laboral de los empleados públicos y el Estado.

3.1.1. La función del Estado como empleador de servidores públicos

El Estado en sí mismo es una sociedad organizada sometida al poder de una autoridad política y ligada a un territorio determinado. Para algunos autores, el Estado es una persona jurídica constituida por un pueblo organizado bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y superación común.

Según Ricardo Uvalle el Estado es una instancia que nace de las entrañas de la sociedad para asegurar su reproducción. Es la organización política de la sociedad que se sitúa por encima de la misma para paliar el conflicto de las clases sociales, que por ser de carácter irreconciliable, requiere de él como fuerza consistente y concentrada. El Estado como organización de la sociedad, no tiene la misión de contener la lucha ideológica de los individuos, sino su lucha política, esto es, debe encauzar las contradicciones surgidas entre explotadores y explotados, entre capitalistas y asalariados.

"Son muchos los autores y las interpretaciones que se han hecho acerca del Estado; las interpretaciones teológicas (Vgr. San Agustín y Santo Tomás de Aquino); las filosóficas (Vgr. Sócrates, Platón y Aristóteles); las materialistas

¹⁰⁹ Ley Federal del Trabajo. *Op. Cit.* p.21

¹¹⁰ Idem.

históricas (Vgr. Marx y Lenin); las teorías contractualistas (Vgr. Hobbes, Locke y Rousseau); las sociológicas-burocráticas (Vgr. Max Weber); las interpretaciones políticas del Estado como forma de dominación (Vgr. Maquiavelo); las tendencias formalistas jurídicas (Vgr. Kelsen)".¹¹¹

En la presente tesis no se intentará analizar cada una de esas tendencias, de hecho considero importante sólo mencionar la tendencia sociológica-burocrática porque Max Weber es el autor principal de ésta, en razón de que define la función del Estado de ocuparse de los servicios públicos. Cabe aclarar que el interés único de este apartado es entender desde el punto de vista jurídico las características esenciales de la relación laboral del Estado con los servidores y funcionarios públicos.

"Bajo la concepción weberiana, el Estado moderno es definido mediante dos elementos constitutivos, la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y monopolio legítimo de la fuerza".¹¹²

De este modo, existen dos planteamientos distintos en cuanto a los diferentes servicios que ha de ofrecer el Estado, sobre cómo ha de prestarlos y, en cuanto a la relación existente entre política y administración: uno de ellos remarca la naturaleza política del servicio público como instrumento de la política gubernamental y, el otro insiste en su carácter neutral, consultivo y administrativo.

Luis Arturo Méndez Reyes coincide en que "la Administración Pública tiene su objeto de estudio en el poder ejecutivo y se le atribuyen dos funciones básicas al mismo tiempo: la del dominio político sobre la sociedad y la de dirección administrativa, es decir la de mantener el poder sobre la sociedad y el *status quo*, y la de crear condiciones para la producción, el desarrollo económico y el desarrollo social".¹¹³

¹¹¹Méndez Reyes Luis Arturo. Contaminación Atmosférica Grupos Ecológicos y Estado 1986 y 1994 Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Tesis de Grado en Administración Pública, UNAM, FCPyS, México 1996. p.160

¹¹²Bobbio Norberto. Estado Gobierno y Sociedad. México. Tr. José F. Fernández Santillán, 1ª reimpresión, 1991, N°187 p.91

¹¹³Citado por Méndez. p.16

Desde mi perspectiva, la dirección administrativa del Estado sobre la sociedad civil se lleva a cabo a través de los servidores públicos, como un conjunto de bienes y servicios comprendidos en los servicios de seguridad pública, la defensa nacional, el sistema jurídico, la moneda, los servicios sociales y de salud, la educación, la seguridad social y los servicios municipales. Estas necesidades son básicas al interior de los países pero varían según del que se trate.

Nuevamente, al referirnos a la naturaleza política de la administración pública, autores como Weber y Wilson establecen que la política tiene un doble significado: La dirección o influencia del Estado y la lucha por el poder sobre quienes han asumido la dirección.

Así, Ricardo Uvalle dice que "el Estado político también se relaciona con la sociedad, y el medio por el cual se realiza ésta función es la administración pública (...) que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: uno, el de las normas generales a los individuos privados de la sociedad; es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el Estado sobre la sociedad; otro, en lo económico, creando las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo".¹¹⁴

"La administración pública, es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los relaciona (tanto al Estado como a la sociedad), a través, de las instituciones políticas del mismo".¹¹⁵

"La administración pública se forma y desarrolla como institución que realiza tanto la dominación política de la sociedad, como su dirección administrativa, en tanto que la administración privada encarna el trabajo intelectual que, en el interior de la fábrica, desempeña las funciones generales de la empresa

¹¹⁴Ricardo Uvalle Berrones. El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1984, p.83

¹¹⁵El Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad, es el gobierno en acción; se le identifica con el poder ejecutivo. (Cfr. Uvalle, Op.Cit.

y armoniza su conjunto".¹¹⁶

La importancia económica como fuente de empleo de la administración pública radica en que el Estado es el empleador principal en todos los países. Contribuye al desarrollo social y económico por medio de sus políticas, decisiones, inversión y gestión propia.¹¹⁷ En la mayoría de los estados cambian los regímenes políticos, pero no desaparece la centralización del poder político y por consiguiente la administrativa.

Así, el Estado como empleador se apoya en la división del trabajo social ya que, para realizar acciones necesarias para su existencia, requiere de instituciones que muestren una conducta recíproca entre los hombres y mujeres empleados que desempeñan actividades laborales y administrativas bajo una normatividad común.

De este modo, "el Estado en cuanto a organización política soberana requiere dentro de las fronteras nacionales de agentes y funcionarios que actúen o ejerciten las facultades y desempeñen las funciones, respectivamente establecidas en la normativa administrativa, es decir, que ejerzan las atribuciones que consignan las competencias, en que se divide el ejercicio del poder organizado legalmente, dentro de los causes o límites señalados en la legislación para que sea correcto o válido su ejercicio".¹¹⁸

No debemos olvidar que la legislación laboral producida en el ámbito nacional se encuentra plasmada en leyes y reglamentos de los cuales se deriva la legislación aplicable a todas las áreas de trabajo y en particular a los empleados públicos para regular su relación laboral con el Estado propiamente dicho.

Esta relación laboral establece los derechos y obligaciones de los empleados y del Estado en su calidad de empleador.

El Estado como empleador debe establecer las condiciones de empleo de los trabajadores del servicio público, se trata de toda una serie de asuntos, como

¹¹⁶ Omar Guerrero. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Editorial Fontamara. México, 1981. p.24

¹¹⁷ O.I.T. Programa de Actividades Sectoriales. Comisión Paritaria del Servicio Público, V Reunión, Ginebra, 26 de enero al 3 de febrero de 1994. p.65

¹¹⁸ García López. El Estado, estudio jusfilosófico, teológico y político. Op. Cit. p.65

la contratación y desarrollo de la carrera, la seguridad en el empleo, la remuneración, la seguridad social y otras prestaciones, el tiempo de trabajo y demás condiciones establecidas en las leyes y disposiciones reglamentarias en materia laboral expedidas por los estados.

También en esta relación laboral, los empleados al servicio del Estado, a través, de sus sindicatos, llevan a cabo negociaciones con los gobiernos tendientes a mejorar sus condiciones laborales y elevar sus condiciones de vida actuales.

En México por ejemplo, el Estado sustenta su relación laboral sobre los servidores públicos, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 apartado B, y la reglamenta en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De conformidad con el Artículo 123 en el apartado B de la Constitución mexicana, "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores: la duración máxima de la jornada laboral será de ocho y siete horas respectivamente, gozarán del derecho a vacaciones, los salarios serán fijados en el presupuesto anual de egresos, y tendrán acceso a la seguridad social. La designación de personal será mediante sistemas que permitan evaluar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a un cargo público. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, también tienen derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y podrán hacer uso del derecho de huelga".¹¹⁹

Considero necesaria la participación del Estado en la legislación que en materia de trabajo rige sin distinción alguna a todos los empleados al servicio del Estado en México, ya que debido a la importancia que este último tiene en el desarrollo del país, requiere de una normativa laboral amplia y acorde con las necesidades de la población en su conjunto.

¹¹⁹Alberto Trueba Urbina. Ley Federal del Trabajo. Ed. Porrúa, 77ª edición, México, 1996. pp. 14 - 17

3.1.2. Caracterización y Concepto del Servicio Público Nacional

En la sociedad actual, donde el ritmo de crecimiento de la población mundial día a día se incrementa y dadas las proyecciones demográficas actuales, la idea del Estado burocratizado tenderá a reestructurarse administrativamente y contractualmente, para desenvolverse de acuerdo con el desarrollo de las naciones, ya que si ahora sus actividades administrativas son de numerosa complejidad, al incrementarse la población mundial el papel de la administración pública será sin lugar a dudas muy destacado y se encontrará frente al reto principal de convertirse en un ente institucional capaz de dar soluciones claras y precisas a los problemas que se plantea la sociedad, a través, de la prestación de servicios públicos de alta calidad.

Según algunas proyecciones para el año 2030, la población mundial se habrá incrementado en un 50% respecto de la actual hasta alcanzar 8.500 millones de habitantes según un estudio realizado por el Banco Mundial.

“África, alcanzará los 1.600 millones de personas, un incremento de 116%; para Asia el total de sus habitantes se incrementará en 47% al pasar de 3.400 millones de habitantes a 5.100 millones; Estados Unidos experimentará un crecimiento sustancial de 24% su población pasará de 295 millones a 368 millones; en América Latina, su población se incrementará en 51%, al alcanzar 715 millones de habitantes; los países europeos tendrán el crecimiento más débil, de sólo 1%, pasando de 731 millones a 742 millones. Algunos de esos países tendrán crecimiento negativo”.¹²⁰

“En lo referente a la explotación de los recursos naturales, la quinta parte de la población mundial, mil millones de personas que habitan los países más industrializados, consumen 70% de los recursos del planeta; 70% de la energía; 75% de los metales; 85% de la madera; 60% de los alimentos. Esto implica que más de cuatro mil millones de personas que componen la población de las

¹²⁰Fuente: Perspectiva de la población mundial, Banco Mundial. 1996

naciones en desarrollo disponen del 30% restante (...) A principios de esta década 62% de la población de América Latina y del Caribe, 270 millones de habitantes, vivían en condiciones de pobreza".¹²¹

Los datos citados en los párrafos anteriores, sugieren pensar al internacionalista que la población mundial en constante aumento se ha convertido en un tema de fundamental importancia para la comunidad internacional; en este sentido, para el siglo XXI se requerirá de un servicio público más eficiente, dinámico y competitivo con un marco jurídico laboral más amplio.

Al hablar de un marco jurídico laboral más amplio aludo a la necesidad de elevar las condiciones de empleo de los servidores públicos, a través, de la elaboración de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo, en consonancia con las necesidades actuales de los mismos y con una visión jurídica futurista tanto del personal de los servicios públicos como de su patrón: el Estado. Se trata de ir aumentando y no de disminuir los derechos que a la clase trabajadora le ha costado ganar a lo largo de su historia, así como generar más empleos para este gremio.

Actualmente, aunque las necesidades de la población varían según el país del que se trate, la administración pública de los estados tiene a su cargo personal del servicio público encargado de ser el nexo o interlocutor del Estado con la sociedad.

El personal del servicio público arriba señalado en un sentido material, es una actividad general que depende más o menos estrechamente de una persona moral de derecho público. En un sentido orgánico, es el conjunto de organismos e instituciones sometidos al derecho público, encargados de una misión general anteriormente citadas.

Para el autor de la presente investigación, el servicio público incluye los servicios que brinda el personal de las instituciones gubernamentales a la sociedad civil.

Ahora bien, los servidores públicos son el personal de las instituciones

¹²¹Alponte, Juan María, et. al. La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Fondo de cultura Económica. México. 1992 p.362

gubernamentales encargados de velar por los intereses del gobierno que los emplea para desarrollar funciones institucionales específicas, es decir, aquellas personas empleadas por una institución gubernamental para llevar a cabo funciones tanto administrativas como de carácter social llamados servicios públicos.

"El término servidor público abarca tanto a los funcionarios públicos cuya condición de tales ha sido oficialmente reconocida y pueden estar sujetos a un régimen especial, como a los empleados públicos, es decir, aquellos trabajadores que sin haber adquirido la calidad de funcionarios públicos, están ligados contractualmente a una administración pública".¹²²

Cabe señalar que la distinción que existe entre funcionario y empleado público ha sido más bien de carácter tradicional que legal. Desde las burocracias de China y Egipto, hasta la actual mexicana

Como sucede en el derecho obrero mundial, en el derecho comparado no existe un criterio uniforme para definir al servidor público y funcionario público cuyo significado difiere grandemente de un país a otro, se utilizan indistintamente o tienen un significado semejante.

"En Francia por ejemplo, es funcionario público (*fonctionnaire*) el servidor del Estado a quien se le aplica el Estatuto General de la Función Pública. Los empleados del Estado que no satisfacen los requisitos de funcionario, son simplemente agentes públicos".¹²³

"En España es funcionario público (*publiservidor*) todo individuo que por disposición inmediata de la ley, o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas".¹²⁴

"En Alemania es funcionario (*beamten*) el servidor público el funcionario que tiene asignado el ejercicio de facultades soberanas. La Constitución distingue entre funcionarios, empleados y operarios de la función pública. Por excepción, es

¹²² Oficina Internacional del Trabajo, Estatuto de Personal. Ginebra, 1994, p.37.

¹²³ Citado por Miguel Duhalt Krauss. "Una Selva Semántica Jurídica" ediciones INAP, México 1977. p.77

¹²⁴ Artículo 119 del Código Penal Español citado por Andrés Serra Rojas. Citado en Idem p.77

posible encomendar funciones soberanas a no funcionarios".¹²⁵

"En lo que fue la Unión Soviética no existían funcionarios como una "casta" diferente de los trabajadores en general. Todos los trabajadores, cualquiera que fuera su labor, se encontraban sujetos a un mismo régimen jurídico.

En la República Popular China la situación es semejante. La siguiente frase del Presidente Mao Tse Tung es muy expresiva: " Los cuadros de nuestro partido y de nuestro Estado son trabajadores ordinarios y no señores a quienes mantiene el pueblo ".¹²⁶

En México, la Constitución Política, en el Título Cuarto (De las Responsabilidades de los Servidores Públicos) Artículo 108 señala que: "para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".¹²⁷

La palabra funcionario deriva de "función" y la expresión función pública se usa para designar a toda persona que ocupa un cargo o comisión dentro de la administración pública federal, estatal, regional, provincial, municipal, departamental, delegacional, etc. De este modo, los funcionarios se encuentran sujetos a un régimen normativo constituido por un conjunto de leyes y reglamentos así como disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público.

"La noción función pública... aparece espontáneamente y se generaliza rápidamente como una abstracción cómoda como se designa a la vez a los

¹²⁵ Artículo 33 de la Ley Federal Alemana por Carl Ule ... Citado en ibidem.

¹²⁶ Francois Gazier. *La fonction publique dans le monde* ... Citado en idem.

¹²⁷ Instituto Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. 1997. p.94

funcionarios y todo aquello que tiene relación con los funcionarios... es no solamente el conjunto de funcionarios sino también todo aquello que se refiere a la administración, al manejo, a la reglamentación de las administraciones públicas... Es pues una expresión cómoda, una expresión que no tiene rigor jurídico, pero que ahora se ha impuesto en la práctica y que ahora es empleada en una buena parte del mundo... Pero hay también muchos países en donde la expresión "función pública" no se emplea y en los que se habla de personal de servicios públicos y de administración de personal... Administración de personal, función pública, servicio civil, son pues, más o menos, la misma cosa".¹²⁸

Si se pudiera hacer una distinción entre funcionario y empleado público, el primero se caracterizaría porque:

1. "Su función está determinada por la ley;
2. Tiene poderes propios de la función que desempeña;
3. Su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del Estado dentro de los límites de sus facultades;
4. Participa en consecuencia, en la formación de la voluntad pública; y
5. Esta situación le otorga representatividad ante el pueblo".¹²⁹

Los funcionarios públicos entonces se caracterizarían, por poseer funciones discrecionales legales especiales que les permiten expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad del Estado. Deciden, ordenan y llevan a cabo las determinaciones de la voluntad estatal por su carácter representativo.

"Por el contrario, el empleado público sería el trabajador al servicio del Estado que no tiene:

1. Atribución especial designada en la ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos;
2. "*imperium*", es decir, poderes propios a la función que desempeña;
3. Participación en la voluntad pública; y
4. Representación ante el público".¹³⁰

¹²⁸ Francois Gazier. Citado en Duhalt Krauss Op.Cit. pp. 79-80

¹²⁹ Duhalt Krauss, Op. Cit., p.82

¹³⁰ ibidem. pp.82-83

Con lo anterior, el empleado público se caracterizaría por ser un mero ejecutor de las ordenes de su jefe inmediato, no goza de las facultades determinadas en los reglamentos administrativos, aunque en ocasiones ejerce su función por delegación o reglamentariamente.

Es importante señalar que así como no existe uniformidad en la definición de función pública, servicio público, servidores públicos y funcionarios públicos que permita caracterizarlos con precisión, también en la clasificación por categorías de empleo en el servicio público se presenta algo similar.

“Las distintas áreas en que se divide la función pública de los servidores públicos, se definen y clasifican en la Clasificación de Funciones de las Administraciones Públicas (CFAP), publicada en 1980 por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (informes estadísticos, Serie M, Número 70) una de las posibles subdivisiones de las áreas de trabajo podría ser la siguiente: 1) Servicios generales de la administración pública (gran grupo de la CFAP); 2) Asuntos de defensa, orden público y seguridad (grandes grupos 02+03 de la CFAP; 3) Asuntos educacionales, culturales y religiosos (grandes grupos 04+08) de la CFAP, 4) Asuntos de sanidad, seguridad social y asistencia social (grandes grupos 05+06 de la CFAP); 5) Asuntos de vivienda y ordenación urbana y rural (gran grupo 07 de la CFAP); 6) Asuntos y Servicios de la energía y de la economía (grandes grupos 09+10+11+12+13 de la CFAP)”.¹³¹

Aunque la O.I.T. considere favorable el hecho del que la CIUO sea de gran utilidad y usada como punto de partida para el establecimiento de un sistema nacional de clasificación, su aplicación se ha visto limitada por la dificultad de encontrar términos fieles y equivalentes en los distintos idiomas y legislaciones. Por ello no es tan fácilmente aplicable la CIUO al servicio público nacional en general.

Otro tipo de servidores públicos son las fuerzas armadas de un país. “Se integran por los miembros permanentes del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea u otras armas o servicios, así como las personas reclutadas por conscripción en el

¹³¹ Oficina Internacional del Trabajo. CIUO-8: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, Impreso en Bélgica. Ginebra 1991. p.30

servicio armado por un periodo reglamentario para adquirir formación militar o cumplir otro servicio. Quedan excluidas las personas que ocupan un empleo civil en los establecimientos públicos relacionados con la defensa, personal de la policía (excepto la policía militar); los aduaneros, guardias de fronteras y miembros de otros servicios armados; las personas convocadas temporalmente para un periodo breve de instrucción reglamentaria o de servicio militar que no están en servicio activo".¹³²

Cabe destacar a los miembros de las fuerzas armadas como personal del servicio público, son individuos quienes por libre decisión o por obligación, ordinariamente prestan servicios auxiliares y no gozan de la libertad de aceptar un empleo de tipo civil.

Tampoco no debemos olvidar a la diplomacia, como una rama independiente del servicio público de un Estado. Diplomacia, dice el Diccionario de Derecho Internacional y Diplomacia¹³³ es "el arte, la ciencia o práctica de conducir negociaciones entre las naciones ". Genet¹³⁴ dice que "el Derecho Diplomático es la rama del derecho público que se ocupa especialmente de la práctica y de la reglamentación tanto de las relaciones exteriores de los Estados como de las modalidades de su representación en el extranjero, tanto de la administración de los asuntos exteriores como de la manera de llevar las negociaciones". Pradier Fodere¹³⁵ señala que " la diplomacia, efectivamente, despierta la idea de gestión de asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de los gobiernos en sus contactos materiales, sean pacíficos u hostiles. Podría decirse incluso que es el derecho de gentes aplicado".¹³⁶

Tales razonamientos nos hacen entender: por un lado, que la diplomacia se

¹³² Idem.

¹³³ Melquiades J. Gamboa, *A Dictionary of International Law and Diplomacy*, Nueva York , Oceana Publications Inc., 1996, p.87 Obra citada por Ismael Moreno Pino, "La Diplomacia" Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1996, p.18

¹³⁴ Citado por Philippe Cahier, Derecho Diplomático Contemporáneo, Madrid, Ediciones Rialp, 1965, p.15. Op.Cit. por Moreno Pino... p.18

¹³⁵ Ibid. p.16

¹³⁶ Citado por Moreno Pino en La Diplomacia. Op.Cit. pp. 18 - 19

lleva a cabo entre sujetos del derecho internacional, es decir entre Estados, Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores o mediante representantes de los países en el extranjero, ante la necesidad de interactuar unos con otros dentro del ámbito de las relaciones internacionales, para imprimir coherencia a la dirección de sus asuntos exteriores, a través de la negociación; y, por otro lado, saber que el derecho diplomático y consular no es sino una rama del derecho internacional.

La diplomacia se puede llevar a cabo entre Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y, a través de los ministros de relaciones exteriores. La estructura de la misión diplomática es la siguiente: 1. La Cancillería; 2. La agregaduría comercial; 3. Las agregadurías militares; 4. Las agregadurías culturales; 5. Otras agregadurías y 6. La sección consular.¹³⁷

Siguiendo con el orden establecido, la composición de la misión diplomática es: 1. Personal diplomático; 2. Personal Administrativo y Técnico; 3. Miembros del personal de servicio; y 4. Miembros del personal doméstico (criados particulares).¹³⁸

La diplomacia además de ser una rama independiente del servicio público nacional contribuye al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, a la igualdad soberana de los estados, al mantenimiento de la paz y la seguridad aún conociendo las diferencias que en el ámbito constitucional existen en el mundo. Reconoce los privilegios e inmunidades que las normas de derecho internacional consuetudinario les confieren a los diplomáticos en calidad de representantes de los estados.

3.1.3. Legislación internacional aplicable

"El Consejo de Administración de la O.I.T. decidió en su 167° Reunión (noviembre de 1966) Constituir una Comisión Paritaria del Servicio Público, y declaró que

¹³⁷ Moreno Pino Op.Cit. p.8

¹³⁸ Idem.

ésta examinaría “los problemas de los funcionarios públicos empleados en los servicios gubernamentales, centrales o locales”.¹³⁹

Los servidores públicos estatales, han sido contemplados por la O.I.T. de manera tal, que ha elaborado un convenio y una recomendación internacional del trabajo dedicados a éstos; ello no quiere decir que la presencia de la organización no sea dinámica, ya que existen una diversidad de convenios y recomendaciones de aplicación general que abarcan y protegen las relaciones entre empleados, empleadores y gobiernos, tanto de los empleados públicos como de aquellos de otras ramas.

En este sentido, el Convenio N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública de 1978, aboga sobre el derecho de los empleados públicos para construir organizaciones sindicales a reserva de ciertas excepciones aplicables a algunas categorías de personal.¹⁴⁰

En el preámbulo del convenio se rescata la importancia del servicio público, por su expansión en muchos países y la necesidad de la existencia de buenas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos.

“En el presente convenio, la expresión empleado público designa a todas las personas empleadas por la administración pública; esta legislación regirá en la legislación nacional en la medida que no les sean aplicables a los servidores públicos disposiciones más favorables de otros convenios internacionales. También la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos”.¹⁴¹

En esta legislación internacional se otorga a los empleados públicos la

¹³⁹Organización Internacional del Trabajo. Informe general. Op. Cit. p.3

¹⁴⁰En este convenio la expresión “empleado público” designa a todas las personas empleadas por las autoridades públicas, a reserva de las leyes y reglamentos nacionales (legislación nacional) deben determinar hasta que punto las garantías previstas en el convenio han de aplicarse a las fuerzas armadas, a la policía y a los empleados públicos de alto nivel o que ejercen funciones altamente confidenciales. Loc. Cit.

¹⁴¹O.I.T. Convenio N° 151. Sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Ginebra. 1978 p.2

protección contra todo acto de discriminación antisindical ¹⁴²en relación con el empleo, que se ejerce cuando se obliga a un empleado público o grupo de ellos a pertenecer o dejar de ser miembro(s) de una organización de empleados públicos para defender sus intereses laborales y de grupo; también cuando sea despedido de su cargo por causa de su afiliación a una organización de empleados.

El Convenio N°151 también se refiere a la independencia de las organizaciones con respecto a las autoridades públicas y la protección de las organizaciones de empleados públicos contra toda injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento y administración; la injerencia de la autoridad pública es entendida cuando ésta interviene, en las organizaciones de empleados públicos con el objeto de colocar a éstas bajo el control de la propia autoridad pública.

El párrafo anterior describe claramente la separación de las organizaciones sindicales de empleados públicos respecto de la autoridad pública. Considero positiva esta idea de separación, ya que evita el control y monopolio de los movimientos sindicales nacionales y concede sentido pleno a la garantía social de libre sindicalización a los trabajadores.

"Los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo se adoptarán, de ser necesario, mediante medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones". ¹⁴³

Cuando surja alguna controversia o conflicto laboral, la solución se buscará a través de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y arbitraje.

¹⁴²Ésta se origina cuando el empleador entorpece, daña o deteriora la libertad sindical, es decir, en el momento en que un patrón evita a su antojo que los empleados a quienes compra su fuerza de trabajo se organicen para estimular y fomentar la negociación de sus condiciones de empleo. Loc. Cit.

¹⁴³O.I.T. Convenio N° 151. Op. Cit. p.3

Se garantiza a los empleados públicos los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

La O.I.T. con el fin de completar el Convenio N°151 elaboró, la Recomendación N°159 llamada: Recomendación Sobre las Relaciones de Trabajo de la Administración Pública de 1978. Esta recomendación se refiere a que los procedimientos para el reconocimiento de organizaciones de empleados públicos deberían basarse en criterios objetivos preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones; éstos procedimientos deberán ser de tal forma que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos.

Según esta Recomendación, Las personas u órganos competentes para negociar las condiciones de empleo en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos para poner en práctica las condiciones de empleo convenidas, deberían preverse en la legislación nacional o por otros medios apropiados.

"En caso de que haya métodos distintos de la negociación, para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y, para determinar de manera definitiva tales condiciones debería preverse mediante la legislación nacional o por otros medios apropiados".¹⁴⁴ Es decir, que cuando surjan nuevos métodos negociación (diferentes a los que se proponen en esta tesis como la negociación colectiva, tripartismo y confrontación organizada) que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de sus condiciones de empleo, los procedimientos deben ser conocidos mediante la legislación nacional o medios apropiados.

Finalmente, la Recomendación N° 159 también se refiere a la necesidad de la presencia o existencia de un contrato colectivo de trabajo o legislación nacional aplicable al empleo de manera similar, que explique detalladamente los derechos y las obligaciones del servidor público, asimismo reconoce la

¹⁴⁴O.I.T. Recomendación N° 159. Sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Ginebra 1978. p.1

participación de los representantes de los empleados para asegurar y fijar las condiciones de empleo, mediante la negociación con las autoridades públicas a fin de concretar acuerdos que especifiquen el período de vigencia del acuerdo o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión.

Por otro lado, la legislación internacional aplicable al servicio diplomático y consular es la contenida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961¹⁴⁵; la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963¹⁴⁶.

"Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los jefes de Estado o jefes de Gobierno, junto con los ministros de asuntos exteriores gozan de la presunción de ser representantes de Estado y, en consecuencia, no requieren de presentación de plenos poderes para participar en la celebración de los tratados internacionales (artículo 7-2a de la Convención de Viena de 1969)".¹⁴⁷

Cuando el Jefe de Estado o de Gobierno se encuentra de visita en el extranjero goza de privilegios e inmunidades. De entrada, goza de la inviolabilidad de la persona, lo cual significa que hay obligaciones a cargo del Estado soberano del territorio donde se encuentren, con la obligación de abstenerse de ejercer cualquier acto de coerción sobre ellos y la obligación de proveerlos de una protección especial contra el peligro de cualquier ataque de sujetos privados.

Los Jefes de Estado o de Gobierno, en el territorio en el que se encuentren, gozan de la inmunidad de jurisdicción que puede ser absoluta en materia penal; en cambio en materia civil y administrativa existe inmunidad de jurisdicción, bajo ciertas excepciones: en relación con las acciones reales, inmobiliarias, concernientes a los inmuebles situados en el referido territorio extranjero, a las acciones de sucesión y a las acciones reconventionales.

También disfrutan del derecho de inviolabilidad de domicilio por parte del Estado en el que se encuentran, la exención de impuestos directos y, de la

¹⁴⁵Pedro G. Labariega Villanueva. Derecho Diplomático, Editorial Trillas, México, 1989, p.155.

¹⁴⁶Diario Oficial de la Federación, México, 14 de septiembre de 1968

¹⁴⁷Marcos Kaplan. Derecho Internacional Público, p.32

libertad y el secreto de correspondencia.

De conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, las funciones de las misiones diplomáticas son representar y proteger los intereses del Estado que los envía, así como a sus ciudadanos, ante el Estado receptor (en los límites previstos por el Derecho Internacional), negociar con el gobierno receptor y recabar información, por todos los medios legítimos, sobre el desarrollo de acontecimientos que hayan tenido lugar en el Estado receptor y reportarlos a su gobierno; promover relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el receptor.

En el Artículo 2 de la misma Convención, se establece que el consentimiento mutuo es necesario para que los dos estados interesados inicien una misión diplomática cuya expresión de voluntad se realiza en dos fases.

En una etapa preliminar, el Estado que envía una misión debe asegurarse que la persona que es designada jefe de misión reciba la aprobación del Estado receptor, aunque en caso contrario este último no está obligado a explicar las razones de su negativa para aprobar dicha misión puesto que así lo determina el artículo 4 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

Una vez agotada esta fase preliminar, la voluntad del Estado que envía una misión se expresa a través de la expedición de cartas credenciales otorgadas por el Jefe de Estado o bien del ministro de asuntos exteriores a favor del jefe de misión. Estas cartas credenciales deben ser entregadas, al arribar al país donde se va a cumplir la misión, al órgano correspondiente en la audiencia en donde este último las recibe.

Puede ocurrir que un Estado acredite a un jefe de misión diplomática ante varios estados al mismo tiempo. En este caso existe una obligación de notificar al Estado receptor, y funcionará siempre y cuando éste no se niegue. También es posible que un jefe de misión se encuentre acreditado, a la vez, ante un organismo internacional (artículo 5). Ésta es una práctica común que inclusive comparte nuestro país y que tiene por objeto economizar recursos.

Por otro lado, la convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas

propone una clasificación de agentes diplomáticos: los embajadores o nuncios papales y ministros que son quienes se acreditan ante el jefe de Estado y; los agregados de asuntos que se acredita ante en ministro de asuntos extranjeros.

Para el cumplimiento de sus respectivas funciones, los estados gozan de privilegios e inmunidades para sus agentes diplomáticos. Bajo el supuesto de garantizar o asegurar que cumplan con eficacia las funciones de la misión diplomática.

Justamente, se habla de inmunidades personales y reales. La primera de ellas de ellas se refiere a la persona del agente diplomático: no puede ser objeto de coerción y debe ser tratado con respeto a su libertad y dignidad; y las segundas, las inmunidades reales, se refieren a lo relativo a los locales de la misión, en donde los agentes del Estado receptor no pueden internarse al país que recibe, previa autorización del jefe de la misión diplomática.

Asimismo los agentes diplomáticos gozan de la libertad de desplazamiento y circulación sobre todo el territorio del Estado receptor(excepto las zonas prohibidas por razones de seguridad). Se les otorga la facilidad de utilizar los medios de comunicación con fines oficiales, se les otorgan exenciones de impuestos personales, se les excluye de las prestaciones personales (deberes militares). La valija diplomática y la correspondencia de la misión son respetadas porque gozan del privilegio de inviolabilidad.

Para los familiares que viven con el agente diplomático se hacen efectivos los privilegios e inmunidades según el artículo 37-1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, pueden gozar de los privilegios e inmunidades en la medida en que el Estado receptor los reconozca. En el momento en que el personal diplomático entra al territorio del Estado receptor para realizar sus funciones es entonces cuando empiezan a ser efectivos los privilegios e inmunidades.

Por otro lado, en lo que se refiere a las relaciones consulares de los estados, como se mencionó anteriormente están reguladas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Así como en el caso de las relaciones diplomáticas también ocurre que para el establecimiento de las

relaciones consulares entre los estados se requiere del consentimiento de los estados involucrados; el Estado que envía la misión, que nombra al jefe de la oficina consular, y el Estado de residencia que admite a cada jefe de oficina con una autorización a la que se le denomina *execuator* o *exequatur*. El *execuator* es una facultad soberana del Estado de recepción de la misión, que no implica una obligación de comunicar al Estado que envía la misión las razones de una posible negativa.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares también otorga una serie de privilegios e inmunidades a los funcionarios consulares como por ejemplo: establece la inviolabilidad de los locales consulares que comprende la prohibición de que las autoridades del Estado que recibe la misión pueden ingresar en los locales que la oficina consular utilice para su propio trabajo, sin obtener el consentimiento del jefe de la oficina.

Además garantiza a los funcionarios consulares la libertad de desplazamiento y circulación en el territorio de recepción de la misión, éste es un beneficio que se extiende a todos los miembros de la oficina consular. También se asegura la inviolabilidad de la correspondencia y la protección de la valija diplomática; gozan de inviolabilidad personal, y aunque sólo pueden ser arrestados en caso de crimen grave y de conformidad con la decisión de un juez competente: pero en tal caso, el proceso judicial debe conducirse " con respeto al funcionario consular por su posición oficial " (art. 41 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares). Por los actos que corresponden al ejercicio de la función consular, los funcionarios en cuestión no pueden ser juzgados (artículo 43 de la misma ley)

En lo que se refiere a los funcionarios consulares honorarios, éstos sólo parcialmente tienen asegurado sus privilegios e inmunidades, en particular la obligación de proteger sus locales consulares, su exención fiscal, si los locales son propiedad del Estado que envía la misión, la inviolabilidad de los archivos y de los documentos oficiales, etc.

Es importante señalar que aunque exista una comisión paritaria del servicio público en el seno de la O.I.T. que lleva un seguimiento de las condiciones de los

servidores públicos en el mundo o legislaciones como: la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares con las características propias para que los estados expresen su voluntad frente a otros países; es necesario consolidar mucha de la normativa laboral que la O.I.T. genera y que es de suma importancia para reforzar e impulsar el trabajo de los servidores públicos en el entorno mundial.

Bajo esta idea, la eficiencia legislativa en el ámbito del servicio público existe sólo en algunos países, considero que aún cuando las naciones en desarrollo no cuentan con un servicio civil de carrera bien estructurado, este les permitiría planear y operar con mayor productividad en el empleo, creo que es necesaria la inclusión de cláusulas que contemplen el establecimiento de un servicio civil de carrera puesto que en países como Japón, Francia, Gran Bretaña y Brasil por citar algunas regiones en donde ya existe, su funcionamiento no admite que hayan cambios repentinos en los puestos públicos y con ello un desprestigio de la función pública. Ello permitiría acabar con el escalafón de la amistad, los "huesos políticos" funcionarios y diplomáticos improvisados, así como muchos de los vicios del servicio público actual.

3.2. Legislación aplicable al servicio público internacional

El presente apartado intenta estudiar el derecho aplicable a las relaciones laborales de los servidores públicos internacionales, principalmente porque en un primer momento de la elaboración del proyecto de esta tesis, el que esto escribe consideraba que el ordenamiento apropiado para definir el marco legal de las relaciones laborales de los funcionarios internacionales era el Derecho Administrativo Internacional, porque su contenido jurídico abarca de igual manera las funciones, las atribuciones, los derechos y las obligaciones que poseen estas personas para manejar los servicios públicos. Posteriormente, a través del análisis

de los instrumentos jurídicos establecidos por el derecho obrero mundial corroboré que esta nueva rama del derecho internacional abarca de modo correcto y adecuado la regulación de las relaciones laborales de los funcionarios internacionales propiamente dichos, debido a que entre otras razones, gozan de ciertas prerrogativas que les otorga la organización internacional que los emplea, como el derecho a la percepción de un sueldo por el servicio prestado y otras percepciones de carácter obligatorio (vacaciones, jubilación, horas extras, subsidios, maternidad, etcétera.), para asegurar el buen funcionamiento del propio servicio público.

Ya caracterizado el derecho obrero mundial en el capítulo anterior, es necesario precisar el término "Derecho Administrativo Internacional" puesto que nuestro estudio requiere establecer la diferencia de ambos, para llevar la explicación en el ámbito internacional, y así aclarar objetivamente en qué rama del derecho recae la regulación de las relaciones laborales de los funcionarios públicos internacionales.

"El Derecho Administrativo, queda entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funciones de la administración pública y de sus relaciones con los particulares" ¹⁴⁸

Houriou define el Derecho Administrativo como "la rama que regula: 1. la organización de la empresa pública en las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2. Los poderes y los derechos que poseen éstas para manejar los servicios públicos; 3. El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen". ¹⁴⁹

Lo anterior explica que el Derecho Administrativo, regula las actividades del servicio público desde el punto de vista de la estructura y administración del poder, delegado u otorgado al funcionario público para realizar su función administrativa. De hecho, el Estado u organismo internacional concede al servidor

¹⁴⁸ Osorio Corres Francisco J. La Administración Pública en el Mundo, UNAM, Coordinación de Humanidades, Serie Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1986 p.7

¹⁴⁹ Citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 31ª ed. México, 1992 p.91

público únicamente las atribuciones que requiere, para el desempeño de sus actividades administrativas, sólo varía la forma empleada para su realización, a través de las facultades que le están atribuidas como derechos.

En el plano nacional, el Estado como empleador de servidores públicos, desde el punto de vista del derecho administrativo, crea leyes, reglamentos, normas y disposiciones dedicadas a su desempeño y funcionamiento como representantes del poder central. En lo que a derechos laborales se refiere, es juez y parte al momento de contratar fuerza de trabajo e impone de modo autoritario las condiciones de empleo, las características de ésta y da pie a que exista mayor subordinación entre el empleado público y su empleador.

“La esencia del Derecho Administrativo es la definición de los límites de las facultades discrecionales administrativas, lo cual significa un ajuste entre los intereses políticos y otros intereses públicos que persigue la administración, en relación con los derechos de los individuos contra intromisiones arbitrarias. En el terreno internacional ha habido importantes comienzos de una jurisprudencia administrativa que trata de definir los límites de los poderes administrativos. Hoy podemos ya hablar de un Derecho Administrativo Internacional”¹⁵⁰, “en el nivel de las Naciones Unidas y organismos especializados, cuyo contenido está establecido en normas sobre personal, pensiones, percepciones, y que contienen además los estatutos de los tribunales. Los tribunales administrativos de las Naciones Unidas y los de la O.I.T., que conocen las condiciones de trabajo del personal de las Naciones Unidas y de los organismos especializados respectivamente, han producido un buen conjunto de precedentes”.¹⁵¹

Así, las condiciones de servicio de los organismos que participan en el Régimen Común de Naciones Unidas, se regulan y coordinan a través de la Comisión de Administración Pública Internacional (en adelante C.A.P.I.) la cual formula recomendaciones a las organizaciones sobre la elaboración de Estatutos de Personal comunes, así como el régimen común de sueldos, prestaciones y

¹⁵⁰Ha sido el establecimiento de un derecho internacional de servicios civiles.

¹⁵¹Velázquez Elizarrarás Juan Carlos. “Reestructuración general del Nuevo Derecho Internacional. Perspectivas hacia el siglo XXI”. Op.Cit. 1994 p. 34-35

beneficios de las Naciones Unidas.

En este sentido, la O.I.T. cuenta con el Estatuto de Personal, que es un ordenamiento jurídico que rige las condiciones, derechos y prestaciones de los funcionarios de la misma. De este modo, encontramos que una parte del Derecho Obrero Mundial se aplica a los burócratas internacionales, porque en la misma legislación existen artículos tanto de carácter administrativo como de corte laboral, que se aplican de igual modo a los funcionarios tanto de la O.I.T. como de los demás organismos especializados de Naciones Unidas.

El Estatuto de Personal, al ser parte del contenido internacional del derecho obrero mundial, rige los derechos laborales de los funcionarios internacionales dependientes de la Organización Internacional del Trabajo, e incluye una serie de normas jurídicas tendientes a definir las condiciones laborales de los funcionarios que laboran en la organización; y que por analogía se pueden aplicar a otras organizaciones internacionales.

Cabe destacar que la O.I.T. cuenta con comisiones y tribunales propios encargados de sancionar y en su caso proteger al funcionario internacional cuando éste necesite hacer alguna reclamación al ser violentados sus derechos laborales.

"Se requiere un auténtico régimen de protección a los empleados internacionales contra bajos salarios, despidos o castigos injustos, impuestos a causa de fuertes presiones políticas de los miembros principales de la organización. Se debe instrumentar una mecánica que rescate y consolide los derechos laborales, consagrados, y que no disfrutan a plenitud los burócratas internacionales: libertad efectiva de asociación, derecho de huelga, promoción legítima, escalafón sistemático, etc".¹⁵²

¹⁵²Velázquez Elizarrarás Juan Carlos. "La Organización Internacional como subdisciplina, subsistema y paradigma de las relaciones internacionales contemporáneas. Aproximaciones teóricas, interdisciplinaria y reestructuración general" En Revista de Relaciones Internacionales, N°68, UNAM, FCPyS, CRI, México, octubre - diciembre, 1995. pp. 35

3.2.1. Precisión conceptual del funcionario internacional

Como sujetos colectivos estatales, las organizaciones internacionales requieren de personas físicas concretas para desempeñar actividades específicas dentro del aparato administrativo de las mismas, para su cabal funcionamiento y llevar a buen término su cometido llamada función pública internacional.

La función pública internacional queda entendida como todo encargo hecho por un organismo internacional a funcionarios internacionales para aplicar y elaborar en el plano nacional los programas de cooperación técnica, capacitación, enseñanza, investigación y publicación de las actividades realizadas por el organismo internacional en el mundo; desempeñar funciones administrativas dentro del mismo y ejercer plenamente los derechos, obligaciones y atribuciones, que el organismo internacional le otorga en sus estatutos, reglamentos, contratos, etc.

El término "Funcionario Internacional" se usa para referirse al personal dependiente de las oficinas administrativas centrales (Secretarías) de las organizaciones internacionales gubernamentales. Su labor es realizada dentro del sistema que las propias organizaciones tienen "... para el desempeño regular de sus funciones y que en cierta manera, puede ser equiparado a un servicio diplomático internacional".¹⁵³

El funcionario internacional de un organismo mundial se caracteriza por atender y respaldar sólo los intereses del organismo internacional al que representa o pertenece, sea un organismo de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, también en cualquier organización internacional de carácter colectivo, donde exista la participación

¹⁵³ Citado por Ruiz Sánchez, en "Nuevas Formas de la Diplomacia: la Función Pública Internacional"

activa de los estados. como es el caso de los funcionarios de la O.I.T.

“Su misión primordial se centra en una acción administrativa continua en el interés de la comunidad internacional, así, su nacimiento simbolizó un nuevo ensayo de introducción y de orden en la vida internacional. Para algunos autores el funcionamiento internacional por su naturaleza tan especial, representa una nueva categoría dentro de la actividad humana; se puede considerar que ostenta una posición híbrida, porque sin romper el vínculo jurídico-político de la nacionalidad que lo une a su Estado, debe actuar sólo en función de los intereses de la organización a la que pertenece, en un mundo donde, en principio, cada ser humano pertenece formal y espiritualmente a un Estado”.¹⁵⁴

Así, es de subrayar que las responsabilidades de los funcionarios internacionales varían según el cargo o comisión específica que desempeñan dentro de las organizaciones internacionales que los emplean y tienen como deber subordinarse a la jerarquía de la misma sin solicitar o aceptar instrucciones para el desempeño de sus actividades de su país de origen o cualquier otra Nación.

Estos funcionarios internacionales desempeñan una función política importante dentro del entramado institucional tan complejo de la sociedad internacional actual, y las responsabilidades que tienen a su cargo, varían dependiendo la situación contractual o específica en que cada uno se encuentra ligado a la organización para la que trabaja.

En este sentido, podemos señalar diversas clases de funcionarios internacionales:

- a) Los que ejercen funciones de carácter representativo o técnico, como presidir los órganos o ser parte de los mismos, y cuya independencia de su Estado explica su posición internacional. Los mismos ejercen en parte una función internacional propiamente dicha. No deben, sin embargo confundirse con los simples representantes de los estados en los distintos órganos en calidad de delegados;
- b) Los llamados “Colaboradores ocasionales.” que realizan funciones limitadas en tiempo y amplitud como pueden ser peritos, árbitros, técnicos, encuestadores,

¹⁵⁴Ruiz Sánchez. Op. Cit. p.46

encuestadores, etcétera. Pueden recibir alguna remuneración o hacer trabajo honorario. A diferencia de los anteriores, son libres para ejercer otras profesiones o empleos siempre que no haya incompatibilidad con su misión. Gozan de cierta asistencia y facilidades, pero no de privilegios e inmunidades;

c) Los "expertos" que laboran para la organización en alguna tarea de beneficio para un país o para varios;

d) Los llamados "Colaboradores exteriores" que realizan ciertos trabajos, a veces análogos a los de los funcionarios (caracterizados en el inciso a) pero bajo determinadas condiciones contractuales que los asimilan a un trabajador independiente, a domicilio, o de régimen de contrato;

e) Los funcionarios internacionales propiamente dichos;

f) Los agentes cuyas funciones regulares no son específicas como las anteriores pero que formando parte del personal de la institución en algunas ocasiones son comisionados para ejercitar acciones en nombre de la organización;¹⁵⁵

g) Los Funcionarios Internacionales clasificados por el Régimen Común de Sueldos Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas en:

- i. Cuadro Orgánico y Categorías Superiores;
- ii. Cuadro de Servicios Generales y otros cuadros de contratación local y,
- iii. Otros cuadros. (Cuadro del servicio Móvil y Funcionarios Nacionales del Cuadro Orgánico).

h) Los Jefes Ejecutivos, que es el más alto funcionario administrativo de una organización participante del Régimen Común de las Naciones Unidas.

"La figura de funcionario internacional, al ser una de las manifestaciones de la diplomacia moderna, es controvertida y presenta ciertas discrepancias dentro de la escasa doctrina que sobre la temática existe, sin embargo, ésta categoría tuvo su origen en el desarrollo de la administración pública internacional, junto con ella está destinada a ser uno de los rasgos permanentes de las relaciones internacionales contemporáneas".¹⁵⁶

Las concepciones teóricas que buscan abundar en el servicio público

¹⁵⁵ ibidem, p.46

¹⁵⁶ idem.

internacional como campo de estudio, se muestran insuficientes en la actualidad, ya que la administración pública internacional es un fenómeno relativamente reciente. Se ha ido formando e integrando por sí mismo, conforme la sociedad internacional reconoce la importancia de ésta labor en la organización internacional actual.

Por otro lado, la “extranacionalidad” es el fundamento psicológico del espíritu internacional de los funcionarios, puesto que se refiere esencialmente a una concepción ideológica, o sea, a la fusión espiritual de la cooperación de las naciones al ideal colectivo, relevante de la conciencia; consiste pues en una visión global de la comunidad internacional con la animosidad suficiente para la defensa de los intereses colectivos.

“Así aparece un sistema de valores ideales, una ideología que reencontramos atrás de las etiquetas terminológicas de *International mindeness*, *International outlook*, o *International understanding*, en tanto que centro de atracción y punto de partida de imaginación creadora y del agrandamiento de las perspectivas nacionales. El esquema así creado, gracias al esfuerzo del espíritu, refleja evidentemente una comunidad de intereses más que de sentimientos. No se trata aquí del todo, de una negación de los espíritus nacionales, sino de su coordinación”.¹⁵⁷

El principio de unidad es necesario para que el espíritu internacional se construya, y es en donde el elemento internacional se encuentra situado por encima de las apreciaciones nacionales, sin oponérseles, pero llevándolo puesto e integrándolo.

“El sentimiento de lealtad de cada funcionario con la organización; se relaciona en primer lugar con la organización a la cual el funcionario ha sido llamado a servir, pero se extiende a la cooperación internacional en general (*International*

Concepción ideológica internacional, espíritu internacional, lealtad internacional, son los tres elementos fundamentales de la función pública

¹⁵⁷ ibid.

internacional. Ni nacionalismo ni 'desnacionalización'" ¹⁵⁸

El señalamiento anterior se refiere a que los funcionarios Internacionales ante el sentimiento nacional que les da el arraigo de su Estado y, ante el sentimiento de desnacionalización que presentan cuando se sujetan a los fines y métodos del Organismo Internacional; deben conciliar los dos sentimientos con sentido común, realizando el equilibrio armonioso entre esos extremos aparentemente contradictorios, pero ciertamente reconciliables.

La lealtad al organismo por parte del funcionario internacional es imprescindible, ya que es una fuente positiva de obligaciones, que se oponen por definición a todo prejuicio, actitud partidaria, posición ideológica, o concepción estrecha del interés nacional, característico, con relación a otros grupos.

Para comprender mejor los rasgos característicos de los funcionarios internacionales, revisaremos en los siguientes subincisos las regulaciones de Naciones Unidas que establecen los principales derechos y obligaciones contenidos en disposiciones tanto de carácter administrativo como de corte laboral, relativas a las condiciones de cada funcionario, mismas que tienen repercusiones directas o indirectas sobre su reclutamiento, selección, la duración de su servicio, remuneración, privilegios e inmunidades, el carácter de su función, su subordinación jerárquica, su jubilación, etcétera.

3.2.2. Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional

El Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional (en adelante C.A.P.I.) es producto de la resolución 3357 (XXIX) de la Asamblea General, el 18 de diciembre de 1974. Tiene como cuestión prioritaria examinar el Régimen Común de las Naciones Unidas.

El Estatuto de la Comisión se constituye por 31 artículos y está dividido en 6 capítulos como a continuación se describe:

1. Capítulo I. **ESTABLECIMIENTO.** Consta de un artículo que especifica la misión

¹⁵⁸ ibidem, p.47

que las Naciones Unidas le confieren a la C.A.P.I. para regular y coordinar las condiciones del Régimen Común de Sueldos, así como llevar a cabo sus funciones.

2. Capítulo II. **COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO.** Va del artículo 2 al 8, establece la composición inicial del la C.A.P.I. para que una vez constituida ésta, tenga funciones de carácter orgánico frente a la Asamblea General. Explica la duración de los nombramientos y las obligaciones de los funcionarios de la Comisión.

“La comisión estará integrada por quince miembros nombrados por la Asamblea General, dos de los cuales, que serán designados por el Presidente y Vicepresidente respectivamente, serán nombrados de tiempo completo”.¹⁵⁹

“Sus miembros deberán ser nombrados a título personal como particulares de competencia reconocida, que han tenido experiencia considerable de responsabilidad ejecutiva en la administración pública, particularmente en la administración de personal. No podrá haber dos nacionales del mismo Estado, serán elegidos teniendo debidamente en cuenta el establecimiento de una distribución geográfica equitativa”.¹⁶⁰

“Mediante consultas apropiadas con los estados miembros, con los jefes ejecutivos de las demás organizaciones y con representantes de personal, el Secretario General, en su calidad de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación, hará una lista de los candidatos a Presidente y Vicepresidente y a miembro de la Comisión y consultará a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto antes del proceso de examen y decisión por la Asamblea General”.¹⁶¹

Cada miembro de la Comisión es nombrado por la Asamblea General por un período de 4 años y su nombramiento puede renovarse. Cuando un miembro cuyo período no haya expirado será reemplazado por otro para ocupar su cargo

¹⁵⁹ Naciones Unidas, Comisión de Administración Pública Internacional. Estatuto y Reglamento. Nueva York, 1974. p.1

¹⁶⁰ ibidem.

¹⁶¹ idem. p.2

por el resto del período de quien le precedía. Asimismo para presentar su renuncia deben hacerlo con aviso previo de tres meses al Secretario General.

Como órgano, la Comisión es responsable ante la Asamblea General. Al igual que en otros organismos especializados de las Naciones Unidas, sus miembros cumplirán sus funciones con extrema independencia e imparcialidad; del mismo modo, no recibirán ni solicitarán instrucciones de ninguna secretaría, gobierno u asociación de personal de una organización del régimen común de las Naciones Unidas.

Cuando las deliberaciones de algún órgano sean competencia de la Comisión, ningún miembro puede participar, a menos que la Comisión le haya solicitado que lo haga como representante de ella. Tampoco debe prestar sus servicios en calidad de funcionario o consultor de ninguna de las organizaciones durante el desempeño de sus funciones ni dentro de los tres años siguientes a la terminación de las funciones de miembro de la Comisión.

Los contratos de nombramiento de ningún miembro pueden ser rescindidos, a menos, que mediante la opinión unánime de los demás miembros, haya dejado de cumplir sus obligaciones de modo compatible con las disposiciones del presente Estatuto.

La labor de la Comisión y su personal será dirigida por el Presidente y cuando éste no pueda actuar, el Vicepresidente lo suplirá en calidad de Presidente de la Comisión. Asimismo a efectos de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, ambos gozarán de la condición de funcionarios de las Naciones Unidas.

3. Capítulo III. **FUNCIONES Y FACULTADES.** Define el trabajo administrativo que debe desempeñar la C.A.P.I. con respecto del personal de las organizaciones miembros del régimen común.

De conformidad con el presente Estatuto "la C.A.P.I. está facultada, para hacer recomendaciones a la Asamblea General sobre:

I. Los principios concernientes a la determinación de las condiciones del personal.

II. Las escalas de sueldos y ajustes por lugar de destino del

personal del cuadro orgánico y categorías superiores;

III. las prestaciones y los beneficios del personal, que son determinados por la Asamblea General¹⁶² y,

IV. las contribuciones del personal

También la Comisión establece los métodos aplicables a los principios, para determinar las condiciones de servicio; la ampliación de los lugares de ajuste por lugar de destino; el Comité Administrativo de Coordinación, faculta a la C.A.P.I. para determinar y formular recomendaciones en cuanto a escalas de sueldos y prestaciones del personal del cuadro de servicios generales y otras categorías de contratación local, que laboran en las sedes y en los demás lugares de destino.

“Corresponde a la Comisión formular recomendaciones a las organizaciones sobre: normas de contratación; el desarrollo de las fuentes de contratación, incluso el establecimiento de registros centrales de candidatos idóneos, particularmente en los niveles inferiores de ingreso; promoción de las posibilidades de carrera, programas de capacitación de personal, incluso interorganizaciones, y evaluación del personal y; la organización de concursos u otros procedimientos de selección”.¹⁶³

La Comisión aprobará el informe anual presentado a la Asamblea General; propondrá su proyecto de presupuesto para ser incluido en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; y aprobará su reglamento con sujeción a las disposiciones del presente Estatuto.

4. Capítulo IV. **DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS, PRESUPUESTARIAS Y DE FINANZAS.** Va del artículo 19 al 22, y destaca la importancia del presupuesto asignado por las Naciones Unidas a la C.A.P.I. Este grupo de artículos, en su contenido jurídico señala que parte del presupuesto de la Organización, es empleado para contratar el personal especializado que la misma requiere para su desempeño óptimo.

¹⁶²Prestaciones por familiares a cargo e incentivos para el aprendizaje de idiomas para el personal del cuadro orgánico y categorías superiores, subsidio de educación, viaje, vacaciones en el país de origen, prima de repatriación e indemnización por rescisión de nombramiento. Estatuto de Personal. Op. Cit. p. 3

¹⁶³Idem. p. 4

“La Comisión tendrá únicamente el personal que prevea el presupuesto aprobado por la Asamblea General. Los nombramientos del personal serán otorgados por el Secretario General previa consulta con el Presidente de la Comisión y, por lo que respecta al personal de categoría superior, con el Comité Administrativo de Coordinación. Todo el personal será nombrado conforme a procedimientos de selección apropiados. En el desempeño de sus funciones, el personal será responsable ante el Presidente y sólo podrá ser removido después de consultarle”¹⁶⁴.

Cuando la Comisión emplee a expertos y al personal auxiliar que considere necesarios, esta lo hará dentro de las partidas presupuestarias correspondientes.

También los miembros de la Comisión son considerados, a los efectos administrativos, funcionarios de las Naciones Unidas, los cuales proporcionan los servicios necesarios para ello.

“El presupuesto de la Comisión se incluirá en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. El proyecto de presupuesto será establecido por el Secretario General, tras consultar con el Comité Administrativo de Coordinación, sobre la base de las propuestas de la Comisión. Asimismo los gastos de la comisión serán compartidos por las organizaciones en una forma que habrá de convenir”¹⁶⁵.

La sede de la Comisión será Nueva York, Estados Unidos de América.

5. Capítulo V. **PROCEDIMIENTOS.** Establece los procedimientos llevados a cabo en las sesiones de la C.A.P.I. en donde se promulgan decisiones y recomendaciones que aprobará posteriormente la Asamblea General.

Los funcionarios que presiden la C.A.P.I. tienen independencia para cumplir sus funciones administrativas, de hecho, - al igual que cualquier funcionario los organismos especializados de las Naciones Unidas - se deben abstener de recibir instrucción alguna de los gobiernos, secretarías o asociaciones del régimen común.

¹⁶⁴ ibidem, p.6

¹⁶⁵ ibid.

Las sesiones de la Comisión serán privadas y se llevarán a cabo por lo menos una vez por año.

"Se dará a la Comisión la información que requiere de las organizaciones para examinar todo asunto que tenga en estudio. La Comisión podrá pedir a las organizaciones o a los representantes del personal, que les presenten por escrito información, cálculos o sugerencias con respecto a tales asuntos".¹⁶⁶

"Los jefes ejecutivos de las organizaciones y los representantes de personal tienen derecho, colectiva o individualmente, a presentar datos y opiniones sobre todo asunto que esté dentro de la competencia de la Comisión. La forma en que se ejercerá éste derecho se anunciará, tras consultas con los jefes ejecutivos y los representantes de personal".¹⁶⁷

6. Capítulo VI. **OTRAS DISPOSICIONES**, se refiere a las enmiendas al presente Estatuto y del procedimiento al que deben sujetarse las organizaciones miembros cuando decidan separarse del Estatuto de la C.A.P.I.

Según el Artículo 31, "Ninguna organización podrá retirar su aceptación del Estatuto a menos que haya dado al Secretario General de las Naciones Unidas un aviso previo de dos años sobre su intención de hacerlo".¹⁶⁸

"El Secretario General señalará dicho aviso a la atención de la Asamblea General y, por conducto de los Jefes Ejecutivos de que se trate, a la de los órganos legislativos de las demás organizaciones participantes".¹⁶⁹

¹⁶⁶ Idem, p. 7

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 8

¹⁶⁹ Idem

3.2.3. Régimen Común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas

El Sistema de Naciones Unidas en su papel de empleador cuenta con el Régimen Común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas, que especifica parte de las condiciones laborales de los funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores, así como los que pertenecen al cuadro orgánico de servicios generales y otros cuadros de contratación local. Se refiere a las condiciones económicas del servicio, es decir, alude a aspectos tales como sueldos y prestaciones conexas, pero no detalla las condiciones del servicio establecidas en los reglamentos, estatutos y manuales administrativos de cada uno de los organismos miembros del régimen común; tampoco indica las condiciones del servicio del personal, los consultores y los funcionarios de servicios de las conferencias que se contratan por periodos breves con arreglo a disposiciones especiales.

El contenido jurídico del Régimen Común de Sueldos Beneficios y Prestaciones de las Naciones Unidas se divide en cuatro partes: 1° Cuadro Orgánico y Categorías Superiores; 2° Cuadro de Servicios Generales y Otros Cuadros de Contratación Local; 3° Otros Cuadros (Cuadro del Servicio Móvil y Funcionarios Nacionales del Cuadro Orgánico) y; 4° Clasificación de los lugares de destino según las condiciones de vida y de trabajo. (Vrg. Índice del Régimen Común ... pp.ii-v)

El Cuadro Orgánico y Categorías Superiores consta de 5 capítulos que a continuación menciono: a) Sueldos y prestaciones conexas; b) derechos relativos a los viajes, la reinstalación y la movilidad de los funcionarios y; c) licencias; d) Pagos por separación de servicios y; e) seguridad social.

El Cuadro de Servicios Generales y Otros Cuadros de Contratación Local, también forma parte de la legislación arriba señalada y de hecho, contempla sueldos y prestaciones conexas; derechos relativos a viajes y mudanzas; licencias; pagos por separación de servicio y seguridad social. Pero el contenido jurídico es diferente ya que las categorías son distintas. El apartado Otros

Cuadros contiene dos capítulos. El Capítulo XIII se titula Marco Institucional y de procedimiento y el Capítulo XIV. Prestaciones Adicionales que se ofrecen a los lugares de destino asignados.

A continuación escribiré un breve resumen de los aspectos más destacables de este interesante instrumento jurídico aplicable al personal de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas los funcionarios Internacionales del cuadro orgánico y categorías superiores son contratados internacionalmente y remunerados con arreglo a escalas comunes de sueldos que se aplican en todo el mundo y son establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base de recomendaciones de la C.A.P.I. Las normas de clasificación de puestos están estructuradas en tres escalones básicamente: La norma general (Escalón I) que se basa en un sistema de clasificación por puntos y factores, constituye el más general de los tres escalones.

Para determinar la categoría de un puesto se tienen en cuenta cuatro factores: los conocimientos profesionales, la dificultad en el trabajo, las responsabilidades directivas y la repercusión en el trabajo.

El Escalón I también constituye un marco para la concepción de puestos y la planificación de los recursos humanos.

El segundo grupo (escalón II) se compone de normas descriptivas separadas para las principales ocupaciones. Estas normas descriptivas, que incluyen ejemplos de las funciones típicas de cada categoría, muestran la manera de aplicar la Norma General para hacer distinciones válidas entre las funciones propias de cada organización y asignar categorías apropiadas a las funciones similares de distintas organizaciones.

“Se han establecido normas para los siguientes grupos ocasionales: traductores y revisores; administradores de cooperación técnica; especialistas en servicios computarizados de información; especialistas en compras y contratos; auditores; ingenieros civiles; especialistas de información pública; especialistas en información financiera; juristas, editores y estadísticos”.¹⁷⁰

¹⁷⁰Comisión de Administración Pública Internacional. Régimen Común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios

“El Tercer grupo de normas (escalón III) abarca los puestos de aquella esfera de trabajo que sea exclusiva a la organización”.¹⁷¹

3.2.3.1. El cuadro orgánico y categorías superiores.

El mencionado Cuadro Orgánico y Categorías Superiores abarca cinco categorías del cuadro orgánico (p-1 a p-5), dos categorías de Director (D-1 y D-2) y las categorías de Subsecretario General y Secretario General Adjunto en algunas organizaciones y de Director General Auxiliar y Director General Adjunto en Otras. Las percepciones salariales de éstos funcionarios se expresan en dólares de los Estados Unidos, pero en la mayoría de los lugares de destino los funcionarios deben aceptar una cierta parte de su sueldo en moneda nacional”.¹⁷²

“El sueldo básico/mínimo y el ajuste por lugar de destino que se expresan en dólares de los Estados Unidos, son los dos elementos que conforman el sueldo de los funcionarios del Cuadro orgánico y Categorías Superiores. El llamado ajuste por lugar de destino es un ajuste por costo de vida, tiene como finalidad mantener un mismo poder adquisitivo en los diferentes lugares de destino”.¹⁷³

La escala de sueldos¹⁷⁴ e incrementos periódicos contempla:

Las contribuciones del Personal. Que son una forma de impuestos administrados por la organización empleadora. Estas se derivan de las tasas del impuesto sobre la renta vigentes en las ciudades sedes del régimen común (Londres, Ginebra, Montreal, París, Nueva York, Viena y Roma);

Los impuestos sobre la renta. La mayoría de los Estados Miembros han eximido a los funcionarios de las Naciones Unidas del pago del impuesto nacional sobre la

de las Naciones Unidas. Op. Cit. p.1

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Idem. p.2

¹⁷⁴ Bajo el Régimen Común las expresiones “sueldo” o “remuneración neta” denotan el sueldo básico/mínimo, más el lugar de ajuste por el lugar de destino que corresponda al lugar del que se trate.

renta por la retribución salarial que perciben de la Organización. No obstante, algunos Estados Miembros graban los emolumentos de los nacionales. En esos casos, las organizaciones devuelven el importe del impuesto a los funcionarios. Los reembolsos varían según la organización;

Incrementos periódicos de sueldo: regularmente se otorgan incrementos del sueldo dentro de la categoría por servicios satisfactorios. La generalidad de los incrementos se conducen anualmente, pero se requieren dos años de servicios satisfactorios en el escalón anterior para tener derecho a los aumentos del escalón superior de la categoría P-2 de los escalones superiores al escalón XIII de la categoría P-3, al escalón IV de la categoría D - 1, y de todos los escalones de la categoría D -2;

Incentivo para el aprendizaje de idiomas. "En alguna de las organizaciones puede concederse un incremento a un ritmo acelerado de 10 ó 20 meses respectivamente a los funcionarios que hayan demostrado tener conocimiento suficiente de un segundo idioma oficial de la organización".¹⁷⁵

Para determinar el nivel de sueldos de los funcionarios del cuadro orgánico se utiliza como escala el "Principio Noblemaire": según este principio, la administración pública debería poder contratar funcionarios de los procedentes de todos los Estados Miembros, entre ellos el que ofrezca la mejor remuneración, es decir, el Estado que tenga la administración pública mejor remunerada. Hasta ahora la administración pública de los Estados Unidos es la mejor remunerada.

Cuando el costo de vida varía de un lugar a otro, se realizan estudios periódicos, para determinar el costo de vida en el lugar de destino con relación al costo de vida de la base del sistema, en este caso Nueva York, para preparar un índice que sirva para preparar los ajustes por lugar de destino para cada lugar de destino.

"Los lugares de destino con un costo de vida más elevado que el de Nueva York cuentan con índices de los ajustes por lugar de destino más altos y, en consecuencia sueldos más elevados, mientras que los lugares de destino en los que el costo de vida es más bajo que el de Nueva York, tienen índices de ajustes

¹⁷⁵Idem.

por lugar de destino inferiores y por ende, sueldos inferiores a los de Nueva York".¹⁷⁶

"Los índices de ajuste por lugar de destino se calculan a través, de estudios periódicos de lugar a lugar cada cuatro o cinco años y se actualizan mensualmente para incluir los efectos de la inflación en el país sujeto al ajuste, así como las fluctuaciones de los tipos de cambio. Estos índices actualizados de los ajustes por lugar de destino con arreglo a las cuales se determinan los niveles de sueldos. En lugares de destino con moneda débil, la clasificación por los ajustes por lugar de destino de revisan cada cuatro meses a la luz de los efectos de la inflación".¹⁷⁷

La C.A.P.I. es la encargada de examinar año con año el nivel de la escala de sueldos básicos/mínimos, donde se establecen los sueldos mínimos que deberán retribuirse a los funcionarios de todos los lugares de destino. De modo que el Presidente de la C.A.P.I. aprueba y promulga todos los meses, los cambios de las clases de ajuste por lugar de destino de los diferentes lugares de destino y de los puntos multiplicadores correspondientes.

Los funcionarios del cuadro orgánico gozan de diversos subsidios tales como: subsidios y deducciones por concepto de alquiler; subsidio por funciones especiales y, subsidio de educación.

Subsidios y deducciones por concepto de alquiler. Es parte integrante del sistema de ajustes por lugar de destino, se institucionalizó para otorgar un trato igualitario a los funcionarios en lo que al costo de vivienda se refiere. El subsidio se calcula en función del alquiler medio que pagan los funcionarios en lo que al costo de la vivienda se refiere. El Subsidio se calcula en función del alquiler medio que pagan los funcionarios de contratación internacional en la localidad que desempeñan sus funciones. En algunos casos el gobierno anfitrión proporciona a los funcionarios vivienda cuyo alquiler es inferior a las rentas del mercado.

Subsidio por funciones especiales. Tiene carácter temporal y no es pensionable. Se aplica a aquel funcionario que asuma todas las obligaciones y funciones

¹⁷⁶ ibidem, p.3

¹⁷⁷ ibid. p.4

relativas a un puesto manifiestamente más elevado que el suyo por un periodo de tiempo considerable.

Subsidio de educación. "Cuando los funcionarios contratados internacionalmente residen fuera de su país de origen, gozan del derecho a un subsidio de educación para sufragar parte de los gastos de educación de sus descendientes que asisten a una institución de enseñanza. Este subsidio se paga hasta que finalicen el cuarto año de estudios postsecundarios u obtengan un título universitario de primer grado reconocido, si esto ocurre antes y, tengan como máximo 25 años de edad. El monto del subsidio equivale al 75 % de los gastos reconocidos, sujeto al máximo que se indica en el anexo VI".¹⁷⁸

En otro orden de ideas, las horas extraordinarias de los funcionarios del cuadro orgánico no generan compensación alguna por parte del mismo; de hecho, en algunos organismos se concede tiempo libre a funcionarios que han trabajado bajo el régimen de horas extras con mucha frecuencia o durante periodos muy prolongados. Cuando el trabajo de los funcionarios se lleva a cabo de noche, algunas organizaciones pueden autorizar el pago de un plus a los funcionarios del cuadro orgánico propiamente dicho.

Los funcionarios con familiares a cargo reciben sueldos netos y prestaciones superiores a los que se pagan a los funcionarios quienes no cuentan con familiares a cargo, también cuentan con prestaciones consistentes en cantidades uniformes por hijos o familiares a cargo. Los funcionarios del cuadro orgánico por cónyuge a cargo, la prestación que reciben se incluye dentro del salario neto remunerado.

Familiares a cargo incapacitados. Las disposiciones que existen para ayudar a los funcionarios que tienen a cargo incapacitados incluyen el monto de la prestación por hijos a cargo equivalente al doble de la prestación habitual y la cuantía del subsidio de educación equivalente al 100% de los gastos reconocidos, con sujeción al límite máximo general que se indica en el anexo VI. Existen asimismo disposiciones, aplicables en forma facultativa por el jefe ejecutivo de cada organización, respecto de los gastos de viaje y los gastos médicos.

¹⁷⁸ Idem. p.7

3.2.3.1.1. Derechos relativos a los viajes, la reinstalación y la movilidad de los funcionarios

Gastos de viaje. Normalmente la organización empleadora paga los gastos generados por motivo del viaje de los funcionarios en relación con el nombramiento inicial, la separación del servicio, los cambios del lugar de destino los viajes en comisión de servicio, las vacaciones en el país de origen y las visitas a la familia.

“Los gastos de viaje del cónyuge y los hijos a cargo de un funcionario normalmente se pagan en las siguientes condiciones: con ocasión del nombramiento inicial o la reasignación del funcionario por un periodo de un año o más; con ocasión de la separación del servicio; con ocasión de los viajes relacionados con el subsidio de educación; y con ocasión de las vacaciones en el país de origen”.¹⁷⁹

Prestación por movilidad y condiciones de vida difíciles: “Tiene como objetivo principal estimular la movilidad entre los lugares de destino en la medida que lo requieran las actividades de las organizaciones y compensar la prestación de servicios en los lugares con condiciones de vida difíciles. La prestación, que no es pensionable, se expresa como porcentaje del sueldo básico/mínimo. Para calcular los porcentajes correspondientes del sueldo básico/mínimo se toma como punto de referencia el valor equidistante de la categoría P-4 (escalón IV) a la tasa correspondiente a las categorías P-4 y P-5 y se aumenta o disminuye en un 13 % en el caso de las demás categorías, tanto superiores como inferiores. La prestación a la tasa para funcionarios con familiares a cargo se paga a este grupo de funcionarios independientemente de que haya sido o no haya sido acompañados al lugar de destino por sus familiares. La prestación para los funcionarios sin familiares a cargo equivale a 75% de la correspondiente a los

¹⁷⁹ Ibidem, p.8

funcionarios con familiares a cargo".¹⁸⁰

A los efectos del pago de la prestación por movilidad y condiciones de vida difíciles y de la prima por asignación, todos los lugares de destino se clasifican en una de las seis categorías (H, A, B, C, D y E) siguientes:

Categorías

H (lugares de destino en que hay sedes o lugares de destino designados que reúnen condiciones similares, en los que el sistema de naciones unidas no ejecuta programas de asistencia con fines humanitarios o de desarrollo)

A]

B]

C] Otros lugares de destino (en orden ascendente de dificultad de las

D] condiciones de vida).¹⁸¹

E]

Los funcionarios internacionales gozan de prestaciones tales como: prima por asignación, gastos de mudanza y transporte, vacaciones en el país de origen. Viajes para visitar a la familia, transporte de un automóvil perteneciente al funcionario. Entre las prestaciones, vale la pena destacar las correspondientes a licencias, pago por separación de servicio y seguridad social.

Los funcionarios internacionales gozan de diferentes tipos de licencias como son por concepto de: vacaciones anuales, licencia de enfermedad, licencia de maternidad, licencias especiales y, feriados oficiales

Cuando el funcionario internacional deje de prestar sus servicios en una organización tendrá derecho a pagos por separación de servicios que incluyen: Compensación por los días acumulados de vacaciones anuales, prima de repatriación, indemnización por rescisión de nombramiento y, en su pago en caso de fallecimiento.

Asimismo, se otorga a los funcionarios del Régimen Común a través del seguro médico y seguro de vida, Indemnización por enfermedad, lesión o muerte

¹⁸⁰ *Idem*, p.9

¹⁸¹ *Ibid.*, p.15

imputable al servicio, y pensiones

3.2.3.2. El cuadro de servicios generales y otras categorías de contratación local

Los funcionarios del cuadro de servicios generales son reclutados y reciben su sueldo sobre bases locales. Los Funcionarios correspondientes a este cuadro mensajeros, empleados, mecanógrafos, secretarías y administrativos que apoyan al personal. Otros funcionarios del mismo cuadro son personal técnico, como aquéllos comprometidos con la impresión, personal de construcción que da mantenimiento a las instalaciones, trabajadores de seguridad o como técnicos de laboratorio, que pueden ser incluidos en la categoría de servicios generales.

Nivel de sueldos: “En su mayoría, los funcionarios del cuadro de servicios generales prestan servicios en el mismo lugar de destino durante toda su carrera y, según el principio básico del régimen común, deben ser remunerados de conformidad con las mejores condiciones de servicio prevalecientes en la localidad. En consecuencia, sus sueldos no se fijan con arreglo a una escala mundial de sueldos sino de conformidad con escalas locales de sueldos que se establecen tras la realización de estudios de los sueldos. La C.A.P.I. ha establecido una metodología de realización de estudios de sueldos del cuadro de servicios generales, para su aprobación definitiva por las organizaciones interesadas. En todos los demás lugares de destino, las escalas de sueldos del cuadro de servicios generales son establecidas por las organizaciones con arreglo a métodos convenidos”.¹⁸²

Escalas de sueldos e incrementos periódicos: En cada país normalmente existe una sola escala de sueldos del cuadro de servicios generales. En las escalas, que se expresan en la moneda nacional, se establecen los sueldos brutos de cada categoría y escalón. Aunque el número de categorías puede variar de un lugar de

¹⁸² Ibid. p.15

destino a otro, hay una tendencia en todo el sistema a adoptar una estructura de siete categorías. Cuando las condiciones locales lo justifican, las escalas de sueldos pueden incluir escalones por antigüedad.

“Anualmente se otorgan incrementos periódicos de sueldos dentro de cada categoría sobre la base de la prestación de servicios satisfactorios.

Los sueldos se determinan mediante una comparación entre los sueldos netos del personal de las Naciones Unidas y los sueldos que pagan determinados empleadores locales para puestos similares, una vez deducidos de ellos los impuestos. A continuación se obtienen los sueldos brutos de las Naciones Unidas mediante el procedimiento de sumar a los sueldos netos las contribuciones del personal de Naciones Unidas, que se basan en las tasas del impuesto sobre la renta de las siete localidades en que hay sedes y en otros lugares de destino importantes. La escala vigente de contribuciones del personal figura en el anexo XIII”.¹⁸³

“Las disposiciones para el reembolso del impuesto sobre la renta establecidas para el cuadro orgánico se aplican igualmente a los funcionarios de servicios generales. Las escalas de sueldos brutos del cuadro de servicios generales también sirven para establecer los niveles de la remuneración pensionable y de las prestaciones por separación del servicio”.¹⁸⁴

Prima de Idiomas: Las organizaciones del régimen común normalmente pagan una prima por idioma a los funcionarios del cuadro de servicios generales cuando dominan dos idiomas oficiales y han aprobado un examen de competencia lingüística en un idioma distinto del que deben dominar para poder ser nombrados. Los idiomas oficiales varían ligeramente de una organización a otra, pero en su mayoría incluye la mayoría de los idiomas siguientes: español, inglés, francés, ruso, árabe y chino. Adicionalmente cuando un funcionario domina un segundo idioma oficial se paga una segunda prima de idiomas.

“La prima de idiomas es pensionable y su monto varía según el lugar de destino. La segunda prima de idiomas, por la mitad de ese monto, también es

¹⁸³ibidem p. 16

¹⁸⁴idem.

pensionable”¹⁸⁵

Componente no pensionable del sueldo. Si cuando se realiza un estudio de los sueldos se determina que algunos de los beneficios y prestaciones considerados no pensionables por los empleadores externos forman una parte importante de la remuneración total, es posible que como elemento separado del sueldo se establezca un componente no pensionable, como medio de lograr la igualdad con las condiciones de servicio prevalecientes en la localidad. El componente no pensionable se examina periódicamente, junto con los estudios amplios de los sueldos.

Horas extraordinarias y plus por trabajo nocturno: Por desempeñar horas extraordinarias los funcionarios de servicios generales pueden recibir tiempo libre compensatorio o una remuneración suplementaria no pensionable, según las condiciones que haya convenido con la organización empleadora. El monto de la remuneración de horas extraordinarias se basa en la práctica prevaleciente a ese respecto en la localidad.

También “se puede autorizar el pago de una suma no pensionable por concepto de un plus por trabajo nocturno, conforme a la práctica externa prevaleciente, a los funcionarios del cuadro de servicios generales asignados a labores en los que se han de cumplir turnos de noche”.¹⁸⁶

Subsidio por funciones especiales: “Las condiciones que rigen el pago del subsidio por funciones especiales a los funcionarios del cuadro de servicios generales son idénticas a las establecidas para el personal del cuadro orgánico. Los funcionarios del cuadro de servicios generales pueden tener derecho al subsidio por funciones especiales respecto de un puesto del cuadro orgánico”.¹⁸⁷

Prestaciones por familiares a cargo. Las disposiciones especiales aprobadas para los funcionarios con familiares a cargo incapacitados que se aplican en el cuadro orgánico y categorías superiores también emplean para el personal del

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibidem

¹⁸⁷ Idem. p.17

cuadro de servicios generales.

3.2.3.3. Otros Cuadros

Cuadro del Servicio Móvil: Los funcionarios del cuadro del servicio móvil son quienes prestan sus servicios en misiones de mantenimiento de la paz y los encargados del funcionamiento de la red radiofónica y telegráfica de las Naciones Unidas. Se compone principalmente de operadores de radio, personal de transporte, oficiales de seguridad y personal de apoyo en oficina.

“La escala de sueldos del personal del cuadro del servicio móvil es similar a la del cuadro orgánico y se aplica en el ámbito mundial. Además los sueldos para las siete categorías del cuadro del servicio móvil se determinan asimismo sobre la base de una comparación con puestos similares a los de Estados Unidos. Tras la realización de un examen amplio en 1990, se estableció una nueva escala de sueldos básicos del cuadro del Servicio Móvil que también se utiliza para calcular los puntos de índice de los ajustes por lugar de destino que se agregan al sueldo básico, cuando corresponde para los ajustes para compensar las diferencias del costo de vida”.¹⁸⁸ Cabe señalar que el personal del Servicio Móvil tiene derecho a la misma prestación por condiciones de vida difíciles y movilidad que se otorga al personal del cuadro orgánico.

Funcionarios Nacionales del Cuadro Orgánico: Los funcionarios nacionales del cuadro orgánico son contratados por algunas organizaciones localmente, para que lleven a cabo tareas de nivel profesional que requieren conocimientos y experiencia nacionales y que, por lo tanto, no pueden ser realizados con la misma eficacia por funcionarios de contratación internacional. Sus funciones están relacionadas con la información pública y la asistencia para el desarrollo.

En lo que se refiere a las normas para la clasificación de los puestos de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico, cabe decir que son las mismas que rigen para los puestos del cuadro orgánico.

¹⁸⁸Ibidem, p.21

"Las escalas de sueldos de estos funcionarios se establecen por separado para cada lugar, sobre la base de una comparación con las mejores condiciones de servicio prevalecientes en el lugar de destino. Hasta tanto no se haya completado una metodología aparte para establecer dichas escalas, las remuneraciones de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico se determinan utilizando básicamente el mismo procedimiento que se aplica para determinar los sueldos de los funcionarios del cuadro de servicios generales. Los funcionarios nacionales del cuadro orgánico tienen derecho a recibir los mismos beneficios y prestaciones que reciben los funcionarios del cuadro de servicios generales, con excepción de la prima de idiomas y el pago de horas extraordinarias".¹⁸⁹

3.2.3.4. Clasificación de los lugares de destino según las condiciones de vida y de trabajo

Los lugares de destino son considerados y determinados por la C.A.P.I. previa consulta con los representantes de las administraciones y del personal de las organizaciones que participan en el régimen común. A través de un cuestionario elaborado por la Comisión que se envía a cada lugar de destino para que lo complete y es certificado por el funcionario designado, se reúne información sobre las condiciones sanitarias, la seguridad, el aislamiento, el clima, la vivienda, la educación y otras condiciones locales. La información obtenida con los instrumentos de encuesta se complementa con los informes de funcionarios que tienen conocimiento del lugar de que se trata y con materiales publicados en distintas fuentes. De este modo el presidente de la C.A.P.I. aprueba y promulga cualesquiera modificaciones en la clasificación de los lugares de destino.

¹⁸⁹ ibid. p.22

3.2.4. El Estatuto de Personal de la Organización Internacional del Trabajo

"En todas las organizaciones internacionales se han elaborado estatutos para regular la actividad del personal; esto es, se ha creado un derecho interno de la organización internacional, que es parte importante del derecho internacional público. Este derecho de las organizaciones - también denominado por algunos autores como Derecho Constitucional Internacional (Friedmann, Goldschmidt, Velázquez Elizarrarás, Garriguez, entre otros) - aparece bastante desarrollado en 1919, con el pacto de la Sociedad de Naciones y continúa con el nacimiento de las Naciones Unidas. Se puede decir que el Estatuto de personal de esta organización, ha servido de ejemplo a los estatutos de otras organizaciones, con lo que el derecho de esas instituciones tiende a sistematizarse y a unificarse. Parte de este derecho, es el "Derecho Administrativo Internacional que se basa en el respeto a los derechos del personal y busca asegurar la acción de la organización en conjunto".¹⁹⁰

El Estatuto de Personal de la Oficina Internacional del Trabajo delimita los derechos y obligaciones laborales que rigen a los funcionarios de la organización Internacional del Trabajo, es decir, representa un conjunto de disposiciones relativas a las condiciones laborales de cada funcionario para permitir el funcionamiento óptimo de la administración pública internacional.

El Estatuto de Personal antes mencionado, contiene catorce capítulos y cinco anexos. A continuación se desarrollan los principales puntos de este importante ordenamiento jurídico.

Comenzaremos afirmando que los empleados, funcionarios o miembros del personal de la Oficina Internacional del Trabajo son funcionarios internacionales, con atribuciones exclusivamente internacionales, independientemente de su nacionalidad; están sometidos a la autoridad del Director General y son responsables ante él en el ejercicio de sus funciones. No deben aceptar ni solicitar instrucciones de ningún gobierno o autoridad exterior a la Oficina Internacional del Trabajo, de este modo, sólo deben velar por los intereses de la organización.

¹⁹⁰Ruiz Sánchez L. Nuevas formas de la Diplomacia (. . .) Op. Cit p. 47

Cuenta actualmente con alrededor de 1,900 funcionarios de más de 100 nacionalidades, en su sede en Ginebra y en más de 50 oficinas repartidas en todo el mundo.

"Concepción ideológica, espíritu internacional y lealtad internacional son los tres elementos fundamentales de la función pública Internacional (...) El funcionario internacional tiene la imperiosa tarea, sancionada por las reglas del estatuto, de ser ante todo fiel a su organización, y en caso de que un conflicto entre las dos lealtades apareciese y en ese mismo conflicto debiera, imponerse un sacrificio doloroso en el plano de los sentimientos, es precisamente en tal situación que se manifestaría en forma espectacular, la conciencia extrema de la investidura de la administración pública internacional".¹⁹¹

El personal de la O.I.T. es nombrado mediante un contrato que estipula la característica de un tiempo determinado; estos empleados, son llamados "funcionarios con contrato de duración determinada" o también aquellos sin un límite de tiempo "funcionarios titulares"; en los primeros, los contratos se harán por un periodo de 1 a 5 años sin entrañar renovación alguna o de reconversión a otro tipo de contrato y terminará sin previo aviso a la fecha de expiración en el contrato de trabajo.

"Los funcionarios titulares son los puestos ocupados por el Director General, los Directores Adjuntos, Los Subdirectores Generales, y el Tesorero. Estos pueden renovar sus contratos indefinidamente de acuerdo con el Estatuto de Personal de la O.I.T. encontrándose sujetos a condiciones de buena conducta, de rendimiento satisfactorio demostrado regularmente en varios informes de evaluación del trabajo, y de antigüedad, así como a las aptitudes que demuestre el funcionario para hacer carrera, habida cuenta de su esfera de competencia y de las necesidades previsibles de la Organización".¹⁹²

De conformidad con el Estatuto de Personal de la O.I.T. "las condiciones de empleo de un funcionario, se regirán por un contrato que comprenderá una oferta de nombramiento, firmada por el Director General o por un representante de éste,

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² O.I.T. Estatuto de Personal. Op. Cit. p.37

autorizado con tal fin y una declaración de aceptación firmada, por el Funcionario. Especifica la disposición jurídica que lo respalda, en este caso el Estatuto de Personal, así como el tipo y duración de su nombramiento, y la fecha en que será efectivo su nombramiento".¹⁹³

Cuando un funcionario deje de prestar sus servicios en la Organización Internacional del Trabajo, puede ser contratado nuevamente por el Director General y se considera contratado por primera vez. Estos son llamados ex-funcionarios reintegrados.

Los contratos de trabajo pueden ser modificados por el Director General a fin de asegurar la conformidad del funcionario con las medidas reformadas relativas a sus condiciones de empleo que la Conferencia General o el Consejo de Administración decida aplicar a los funcionarios en servicio.

Los funcionarios nombrados para un puesto que no sea de carácter temporal, deberán cumplir con un periodo de prueba de dos años después de su nombramiento, pasados los primeros dieciocho meses de servicio, el jefe responsable evaluará el trabajo y la conducta profesional de éste último. Durante este periodo tiene el derecho de ser trasladado a otro empleo del mismo grado o ser ascendidos a un grado superior en casos excepcionales. También es considerado periodo de prueba total o parcialmente si el funcionario, prestó sus servicios mediante un contrato temporal en la Oficina Internacional del Trabajo, en la Organización de las Naciones Unidas o en alguna organización especializada.

"A juicio de la O.I.T. se puede enviar a otro lugar o cambiar de grado a un empleado que no cumpla sus funciones y obligaciones de manera satisfactoria. Pero cuando el funcionario lo solicite podrá ser trasladado a otro país con funciones y atribuciones correspondientes a un grado inferior. **En caso de inconformidad del funcionario gozará del derecho de apelación ante la Comisión Paritaria del Servicio Público dentro de los ocho días siguientes al de la recepción de la propuesta**".¹⁹⁴

El Régimen Común de Sueldos Prestaciones y Beneficios de las Naciones

¹⁹³ *Ibidem*, p.38

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.46

Unidas, es aplicable a los funcionarios de la O.I.T.; de hecho, aborda el tema de la remuneración con arreglo a escalas comunes de sueldos aplicadas en todo el mundo y establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base de recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional.

La jornada laboral en Ginebra de los funcionarios públicos es normalmente de cuarenta horas y no varía mucho en otros destinos, conforme lo establezca el Director General teniendo en cuenta la práctica local. Las horas extraordinarias son aplicables cuando el funcionario excede el límite de la jornada laboral de cuarenta horas, o cuando trabaje a partir de las trece horas en domingo, o el día que le toque descanso; tiene derecho a pedir trabajo extraordinario y gozar del beneficio compensatorio equivalente al doble del número de horas trabajadas en día domingo en la Conferencia Internacional del Trabajo e igual número de horas trabajadas en cualquier otro día domingo o los días feriados oficiales.

Asimismo, estos funcionarios gozan del derecho de vacaciones anuales de treinta días por cada doce meses de servicio. La Organización respetará los derechos laborales de los funcionarios durante sus periodos vacacionales, como no ser llamado a laborar durante sus vacaciones; en caso de enfermedad tienen derecho a vacaciones previo certificado médico, y a pedir anticipos de sueldo.

"El hogar nacional, es el lugar del domicilio original del funcionario; si éste fue contratado para prestar sus servicios en algún país, tiene derecho cada dos años a vacaciones en el hogar nacional, a fin de no perder contacto con su país de origen. Sus gastos, los del cónyuge e hijos, deberán pagarse con motivo de las vacaciones en el hogar nacional; pero el Director General puede hacer una excepción a esta regla si las necesidades del servicio u otras circunstancias especiales así lo exigen".¹⁹⁵

Los funcionarios pueden ser obligados por la Organización a tomar sus vacaciones en su hogar nacional en ocasión de una misión oficial teniendo en cuenta su convivencia personal

En lo referente a derechos de seguridad social los funcionarios de la O I T

¹⁹⁵ Ibidem, p. 5

están asegurados de acuerdo a la Caja de Seguro del personal. Cuentan para el retiro con la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y a través de ésta son indemnizados en los casos de enfermedad o muerte. El Director General previa consulta a la Comisión Administrativa, otorgará a la persona o personas que designe en concepto de ayuda financiera, una cantidad que no exceda de tres meses de remuneración. Se le indemnizará en caso de daño o pérdida de sus bienes durante y a causa de empleo o durante un viaje en el que el medio de transporte haya sido pagado por la Organización.

Los funcionarios tienen derecho de pedir licencia de enfermedad por un periodo razonable de días para recuperarse, pero si el médico consejero decide que el trabajador es apto para desempeñar sus actividades, el Director General negará la licencia y al funcionario se le descontarán los días de sus vacaciones. La licencia para la maternidad, se otorga cuando ésta se compruebe, previo certificado médico, suscrito por un doctor calificado, teniéndose derecho al pago por gastos de asistencia de un médico o partera; también durante el embarazo se puede ser trasladada temporalmente a un lugar donde su salud no pueda ser perjudicada.

La O.I.T. comprende en los gastos de viaje, los gastos de transporte, subsidios de viaje y otros gastos necesarios para el costo del viaje; estos gastos son utilizados cuando el funcionario se encuentre de vacaciones, se le haya dado un nombramiento en otro destino o la terminación de sus servicios.

“En el momento en que a un funcionario se le haya dado un nombramiento en otro destino, la O.I.T. pagará los gastos de viaje desde el lugar donde residía en el momento de su nombramiento, hasta la localidad que le sea asignada como destino” ¹⁹⁶

Asimismo los funcionarios tienen derecho al pago de gastos con motivo de viaje autorizado para visitar al cónyuge o a las personas a su cargo. Si el funcionario contrae matrimonio después de su nombramiento se le pagan los gastos por motivo de viaje. Cuando el contrato laboral de un funcionario termina la organización paga los gastos de traslado del funcionario, su cónyuge e hijos así

¹⁹⁶ *idem*, p.59

como el pago del flete de los muebles y en caso de muerte se hace cargo del traslado de los restos del funcionario fallecido al país de origen del mismo

“Los intereses del personal están representados ante el Director General y sus representantes por un Comité elegido por los miembros del Sindicato del Personal de la Oficina Internacional del Trabajo, la expresión “representantes de personal” se aplica a los miembros de la Comisión Administrativa designados por el Comité del Sindicato del Personal o sus suplentes, y sus funciones actuales serán oficiales y este hecho se mencionará en el informe anual”.¹⁹⁷

Se crean comités y comisiones a fin de emitir juicios ciertos sobre el desempeño de las obligaciones laborales de los funcionarios, como son el Comité de Informes, la Comisión de Invalidez, la Comisión Paritaria y el Comité de Selección

“Los contratos de trabajo, pueden terminar por causas diversas: renuncia, edad de retiro, por los contratos antes mencionados de duración determinada, por reducción de personal, terminación de contrato por servicios no satisfactorios, terminación de contrato por razones de salud, por con sentimiento mutuo; pero pueden ser indemnizados en el caso de reducción del personal, tienen derecho a indemnización en caso de muerte y de subsidio de repatriación, todo funcionario que deje el servicio se le entregará, a petición suya, un certificado que mencione la naturaleza de sus funciones y la duración de sus servicios. A petición del mismo funcionario, el certificado contendrá también referencias a su competencia, eficiencia y conducta en el servicio”.¹⁹⁸

Los funcionarios de la O.I.T. deben seguir con responsabilidad sus funciones así como demostrar una conducta intachable en el ejercicio de las mismas, de no ser así serán sancionados de acuerdo a las medidas disciplinarias incluidas en el Estatuto de Personal (donde se delinean las sanciones a las que será sujeto el funcionario); éstas son: La advertencia, censura, despido con aviso previo, despido sin aviso previo, suspensión y despido con o sin aviso previo de funcionarios con contrato de duración determinada. Todas estas categorías de

¹⁹⁷ *ibidem*. p.65

¹⁹⁸ *ibid*. p.82

sanción deberán apegarse a un procedimiento de aplicación de sanciones del Estatuto del Personal

Los funcionarios inconformes por alguna sanción laboral pueden acudir al procedimiento de revisión en donde harán su reclamación respectiva y podrán en su caso acudir al Tribunal Administrativo de la O.I.T en las condiciones establecidas en el Estatuto de Dicho Tribunal.

El Director General está encargado de la aplicación del Estatuto de Personal de la O.I.T De conformidad con el propio Estatuto, está asesorado a este efecto por los organismos establecidos en el capítulo X "Relaciones con el Personal y Órganos Administrativos" a saber Comisión Paritaria, Comisión Administrativa, Comité de Informes, Comité de Selección, Comisión de Invalidez y Comité del Sindicato del Personal.

En conclusión, existen una serie de estatutos aplicables a los funcionarios internacionales para su buen funcionamiento laboral y administrativo, en particular, los que revisamos en este apartado; El Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional; El Régimen Común de Sueldos Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas y especialmente, el Estatuto de Personal de la O.I.T. Estos instrumentos nos permiten introducir las clases y jerarquías que posee la función pública internacional, de modo tal que al ir conociendo el contenido de la legislación señalada es posible conocer de modo introductorio los asuntos derivados de las relaciones entre los organismos internacionales y su personal, que garantizan los intereses de éste y protegen los de aquellos.

Comparando las regulaciones de referencia, podemos afirmar que en todas hay puntos de convergencia, como serían los deberes de los funcionarios a subordinarse a la jerarquía de la organización, determinar las condiciones de empleo, mismas que tienen repercusiones directas o indirectas sobre su reclutamiento, la duración de su servicio, el carácter de su función, su selección, su jubilación etcétera

Cabe destacar que dentro de los órganos de las organizaciones internacionales se encuentra un tribunal administrativo que conoce de los asuntos derivados de las relaciones entre el organismo y su personal

"Estas disposiciones persiguen principalmente el interés del servicio público internacional para crear las condiciones que permitan el funcionamiento óptimo de la administración Internacional y antes que nada, su continuidad frente a la diversidad que caracteriza las relaciones internacionales. Se trata al mismo tiempo, de que estas condiciones aseguren la salvaguarda de derechos e intereses legítimos del personal, a fin de que, a pesar de las dificultades inherentes a sus tareas, puedan efectivamente cumplirla".¹⁹⁹

¹⁹⁹Lucía Irene Ruiz Sánchez., Nuevas formas... Op. Cit. p.48

3.3 Tendencias contemporáneas del servicio público

En los últimos años el estudio del servicio público nacional e internacional viene tomando especial importancia en la configuración del Derecho Obrero Mundial porque es notoriamente creciente el número de trabajadores al servicio de los estados (en sus diversas vertientes, estatal, departamental, provincial, municipal, etcétera) y de las instituciones internacionales. Constituyen un contingente muy importante por lo que, analizar sus relaciones laborales y las principales tendencias internacionales que los afectan, adquiere prioridad en las investigaciones de Humanidades y de Ciencias Políticas y Sociales.

En lo que concierne a los servidores públicos internacionales hemos visto a lo largo de este capítulo la importancia que este sector tiene en la esfera mundial y su papel protagónico en las relaciones internacionales, asimismo hemos definido la importancia del régimen jurídico laboral aplicable a los funcionarios internacionales cuyas funciones administrativas y laborales están subordinadas al organismo que pertenecen.

Como veremos, en el espacio dedicado a las tendencias contemporáneas del servicio público internacional, el sistema de Naciones Unidas tiende por un lado, a una reforma profunda en su estructura lo cual impactará notablemente una redistribución de los funcionarios internacionales en los órganos que se reestructuren y; por el otro a que las relaciones de trabajo de los organismos especializados de las Naciones Unidas y en especial la O.I.T. se ajusten a los cambios actuales, ya que por su importancia el Sistema de Naciones Unidas requiere de personal competente, y motivado, capaz de ofrecer a las organizaciones que lo integran servicios de alta calidad que respondan a sus necesidades y expectativas.

3.3.1 Tendencias contemporáneas del servicio público nacional

La idea del Estado benefactor de los años de 1960-1980 se desarrolló de diferentes formas en el mundo. Inicialmente en los países en desarrollo se pensaba que el sector público ofrecía la única salida viable para superar el subdesarrollo; en los países industrializados, el sector público parecía estar en condiciones de garantizar un enfoque equitativo frente a la demanda creciente de servicios como lo es en el caso del modelo escandinavo, de la "gran sociedad" del Presidente Johnson, en los Estados Unidos, y la del Servicio Nacional de Salud en Reino Unido.

"En los países de Europa central y oriental, la dependencia del sector público era un postulado fundamental del régimen político imperante antes de la transformación que sobrevino en años más recientes; de hecho, el sector público era el principal actor de la economía".²⁰⁰

En aquel entonces todo parecía indicar que era posible crear puestos de trabajo para cuantas personas demostraran poseer los conocimientos y habilidades requeridos. Los sistemas de educación general pública se dedicaron a producir trabajadores calificados en exceso o cuya formación no correspondía con las necesidades de los países, por el contrario en los países en desarrollo sólo el Estado podía ofrecer empleo a los trabajadores más calificados.

A raíz de la expansión de la acción del Estado, hacia finales del decenio de 1970 el sector público gravaba exageradamente todos los presupuestos nacionales como en la actualidad.

"Al comienzo de los años ochenta se produjeron conmociones provocadas por la crisis petrolera, el incremento sin precedentes de las tasas de interés, la reducción de los precios de los productos básicos y un cambio adverso en la coyuntura económica mundial, de modo tal que esta crisis se reflejó en el

²⁰⁰O.I.T., Informe I. Op. Cit. p.7

endeudamiento público y privado de varios países, el crecimiento insostenible de la inflación y un elevado índice de desempleo entre otros indicadores. Además la creciente deuda externa de algunos países en desarrollo como Brasil y México, los intereses que debieron pagar por concepto de esa deuda representaba el 21 y el 58 por ciento respectivamente, de los gastos de administración central en 1987. En los países de Africa y Asia la media fue el 15 por ciento, aproximadamente, y en los países industrializados andaba por el 12 por ciento".²⁰¹

Los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con la finalidad de reestructurar la deuda externa estipularon la obligación de efectuar ajustes estructurales, consistiendo uno de los principales en disminuir el tamaño del sector público. Para hacer frente al problema, los dirigentes políticos de los denominados "países deudores" procuraron ajustar el presupuesto estatal en todo lo posible y fue así que las drásticas medidas de contención de gastos perjudicaron principalmente a los servicios brindados con anterioridad.

La reducción del tamaño del sector público implicó la descentralización de las actividades estatales, así como la privatización de empresas públicas. Estas políticas fueron con el fin de eliminar subsidios y sanear las finanzas públicas por medio de los recursos obtenidos por concepto de su venta, y entonces el Estado tendría bajo su resguardo menos empresas, en el entendido de que esta estrategia de cambio estructural lo ayudaría a ser más eficiente, competitivo y moderno frente al mercado internacional.

"Las privatizaciones de empresas del Estado son las medidas más radicales a que se haya recurrido a raíz de la ola de reformas económicas que cundió en casi todos los países del mundo en el transcurso de los últimos 15 años con objeto de reducir las funciones encomendadas al sector público y expandir la economía privada y sus cometidos. Esa tendencia se inició en Reino Unido y su origen puede atribuirse a las políticas económicas aplicadas por el gobierno británico hacia fines del decenio de 1970; desde entonces, el proceso de privatización se extendió rápidamente a otros países industrializados y durante el

²⁰¹O.I.T., Informe I. Op.Cit., p.9

último quinquenio se ha acelerado sobre todo en los países en desarrollo”²⁰²

Los ochenta se caracterizaron por una fuerte tendencia política al afirmar que el Estado era intrínsecamente ineficaz y que en mayor medida posible, sus actividades debían pasar al sector privado.

Por otro lado los gobiernos tendieron a aceptar el traspaso de las empresas públicas a las privadas, porque les ayudaría a solucionar muchos problemas a corto plazo, como la disminución de la nómina salarial y por consiguiente la deuda pública generada por los sueldos y los salarios de la administración pública y, cancelar o vender las deudas externas mediante operaciones destinadas a transformar éstas en títulos bursátiles.

“Algunos gobiernos federales han solucionado el problema que les planteaba un abultado presupuesto público “descentralizando” los servicios públicos, es decir, encargando el suministro de éstos servicios a las administraciones regionales y locales, sin transferirles necesariamente los fondos necesarios para asumir éstas nuevas obligaciones”.²⁰³

La descentralización de las empresas públicas también tiene su explicación en la búsqueda del aumento de la productividad de la misma, de hecho, varios gobiernos han lanzado o están emitiendo reformas importantes tendientes a la descentralización propiamente dicha, liberalización y privatización. Para ello incentivan el uso de la informática en las labores burocráticas y administrativas, lo que ha producido un progreso sustancial de la producción en ámbitos como los de recaudación y administración de la seguridad social.

Así, las tendencias de privatización se aplicaron sólo en algunos países de cada región, los programas fueron instrumentados en algunos países de cada región y, los programas llevados a cabo en los antiguos países comunistas fueron con el fin de acelerar su proceso de transición a una economía de mercado. Así, el sector público se ha reducido de manera importante, pero sigue ocupando un lugar preponderante en la actividad económica total.

“Tres cuartas partes del valor de todas las privatizaciones realizadas en

²⁰² Oficina Internacional del Trabajo, El trabajo en el mundo. Op.Cit. p.70

²⁰³ idem. p.25

Europa Occidental corresponden a la venta de empresas públicas del Reino Unido. En muchos casos las ventas efectuadas en un sólo país representan porcentajes regionales sumamente elevados: las que tuvieron lugar en Japón colocan a ese país entre los estados industrializados que obtuvieron más recursos de la privatización de 1988".²⁰⁴

"En la parte correspondiente a los países en desarrollo de todas las privatizaciones realizadas en el mundo aumentaron del 6 al 42 por ciento entre 1988 y 1992. El crecimiento más notable se dio en América Latina: del 3 al 33 por ciento, con un alto grado de concentración en Chile, México, Argentina y Brasil lo que contrasta con las transacciones de importancia mucho menor en los países africanos del sur del Sahara, salvo en Benin, Ghana, Guinea, Mozambique, Nigeria y Senegal (que reúnen dos tercios de las privatizaciones realizadas en esa subregión)".²⁰⁵

Estas políticas de descentralización y privatización afectaron negativamente al empleo del sector público debido a que, con los recortes en el gasto público de los estados se buscó mayor carga en el trabajo con menor personal, manteniendo el mismo rendimiento y mayor productividad del trabajo.

La presencia de la informática en el mundo es apropiada por los estados y el sector privado para aumentar el rendimiento de la fuerza de trabajo; frente a tal situación los representantes de los empleados o sus sindicatos informan que su uso está contribuyendo a reducir el número de puestos de trabajo.

También existe menor estabilidad en el empleo, al ya no contar con contratos de duración indefinida, es decir, aquellos contratos en donde se asegura el empleo al trabajador indefinidamente, ahora las cosas cambian: los contratos son de régimen parcial o por duración determinada es decir de corto tiempo; en el mercado laboral se da una mayor competencia; sólo aquel con altos niveles de educación y capacitación en el trabajo podrá ocupar los puestos de trabajo disponibles y eso con mucha suerte.

Otro efecto en el empleo por la privatización ocurre previo a la venta de la

²⁰⁴ Oficina Internacional del Trabajo. El trabajo en el mundo, Op. Cit. p.70

²⁰⁵ Ibidem.

empresa pública cuando los gobiernos detienen los procesos de contratación de personal y a la vez reducen la fuerza de trabajo existente, ofreciendo en algunos casos incentivos a empleados que opten por la jubilación anticipada, pues esto ayudará a los eventuales compradores a mostrar interés en la posible compra de la empresa pública.

Entre los gobiernos y los compradores privados se llevan a cabo negociaciones en donde se comprometen a no despedir mano de obra durante el periodo posterior a la venta de la misma, a raíz de lo cual se postergan los efectos de la reducción de personal.

Desde mi óptica considero adecuado pensar en la continuidad de los efectos negativos al empleo del servicio público y de los trabajadores en general, durante el decenio de 1990. Los gobiernos pretenden convertir al sector privado en la ilusión del pleno empleo; aún conociendo esta imposibilidad, el Estado tiene la obligación histórica de generar los empleos que demanda la sociedad a como de lugar, con creatividad e imaginación, creando planes y programas que permitan elevar el nivel de empleo del servicio público y de la población en general.

"Entre 1973 y 1994, los países de Europa Occidental no lograron detener la progresión del desempleo, cuyas tasas fueron aumentando desde cerca del 3 por ciento a comienzos de ese periodo hasta un promedio de 11 por ciento durante 1995".²⁰⁶

El déficit presupuestario de los gobiernos disminuyó la capacidad de maniobra, por ello los dirigentes sindicales se vieron obligados a adoptar disposiciones más intransigentes a raíz de la presión ejercida con miras a obtener mejores resultados de la colaboración tripartita.

En Europa Occidental, el proceso de descentralización es más evidente que en otras regiones del mundo, aunque la tendencia general es parecida en todas partes.

Actualmente el servicio público se enfrenta a una demanda creciente de servicios y se ve limitado por fuertes restricciones presupuestarias; por eso, las administraciones públicas empiezan a interesarse en mejorar seriamente la

²⁰⁶O.I.T., El trabajo en el mundo. *Op. Cit.*, p.82

productividad de todo servicio. Es decir, que ante el déficit en el presupuesto del gasto público de las naciones, el Estado tiende a desburocratizar sus actividades administrativas revisando por ejemplo, sus códigos de procedimientos administrativos y, contando únicamente con el personal necesario que requiera el servicio (reduciendo el personal y aumentando las cargas de trabajo de quienes no habían perdido sus puestos).

“Con lo anterior se pretende que el servicio público se torne productivo; dicha productividad, se define como la eficacia con que se utilizan los recursos, para obtener con ellos un funcionamiento eficaz y equitativo de los servicios públicos”.²⁰⁷

Ante el escenario planteado, resta decir que es muy probable que el empleo en el servicio público, siga resintiendo los efectos negativos de la reestructuración del sistema capitalista durante el decenio de 1990.

La globalización tiende hacia el establecimiento de un Estado Global en donde los organismos supranacionales serán los actores principales, pero para llegar a este nivel tan avanzado los estados deben pasar por tres etapas; la primera, se refiere a la consolidación del Comercio Mundial a través de la transferencia financiera, la productiva y el establecimiento de bloques comerciales; la segunda apunta, a la instauración de una Comunidad Internacional real es decir una sociedad cuyas características sean homogéneas al integrarse como sociedades de información, redes mundiales (Internet), intercambio cultural, divulgación científica, etc.; y la tercera tiende al establecimiento del Gobierno Mundial caracterizado por organismos supranacionales.

La globalización de la economía como tendencia en boga, impone la idea de la “Flexibilidad en el Servicio Público” y se manifiesta en la práctica de modo preocupante, pues bajo esta política el Estado contrata trabajadores en función de necesidades variables y se desprende de ellos en virtud de ciertos criterios similares. Esto sin duda pretende que el número de empleados con un empleo estable se reduzca y que el número de trabajadores temporeros aumente

²⁰⁷ Idem. p.82-83

aunando la imposibilidad de convertirse en funcionarios de carrera. Ello en consecuencia, constriñe también la posibilidad de establecer servicios civiles permanentes o profesionalizados, especialmente en los países en desarrollo.

Me parece, que los sindicatos y las organizaciones más representativas de empleados públicos en el mundo, deben presionar políticamente a sus empleadores (los estados) para que la tendencia negativa se invierta y favorezca de manera integral al empleo en el servicio público, y no continúe la caída de los niveles de empleo en este sector.

La globalización pretende estandarizar la fuerza de trabajo, es decir no toma en cuenta a un trabajador como miembro de una Nación sino como miembro de un bloque, lo cual nos aventuraríamos a expresar que la O.I.T. tendría muchas posibilidades de desaparecer, debido a que no puede abarcar todos y cada uno de los derechos de millones de trabajadores del mundo y también porque aún cuando busque adecuar sus normas a la globalización, los bloques económicos se van a interesar en producir su propia normativa laboral para aplicarla en los trabajadores susceptibles de la integración económica.

3.3.2. Tendencias Contemporáneas del Servicio Público Internacional

Las tendencias contemporáneas del servicio público internacional son un tema de importancia actual, debido a que se conoce poco acerca de los principales problemas a los que enfrenta este sector en el actual orden mundial.

Nuestro análisis intenta rescatar los principales elementos explicativos de la actual crisis de las Naciones Unidas como tendencia que afecta al sistema de Naciones Unidas a fin de particularizar en los problemas laborales que dañan al sector público internacional en especial a los funcionarios de la O.I.T.

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la cuestión de su eficiencia ha sido uno de los puntos centrales en la agenda de deliberaciones de ese organismo mundial. Este asunto se incrementa cuando nos percatamos por doquier de la persistencia y agravamiento de conflictos locales y

regionales.

Como internacionalista considero que el debate de la reestructuración del sistema de Naciones Unidas va más allá de los alcances de esta tesis, pero hipotéticamente podemos decir que existen tres razones de peso que han ocasionado la reducción de las contribuciones de algunos países.

1. El sistema de Naciones Unidas fue hecho por Estados-Nación lo cual choca con el actual orden político y económico mundial que se está llevando.
2. El sistema de Naciones Unidas impide tomar decisiones urgentes por lo tanto los países se muestran desinteresados en seguir reproduciendo un sistema que no es funcional para ellos.
3. "Muchos estados miembros no pagan sus cuotas puntualmente por varias razones, que van desde cuestiones técnicas relativas al presupuesto hasta la mera insolvencia. Otros retienen los pagos como medio de presión o para reafirmar sus posiciones políticas".²⁰⁸

Dentro de ésta lógica entonces sería bueno preguntarnos si verdaderamente la crisis por la que atraviesa las Naciones Unidas afecta a sus organismos especializados como la O.I.T. debido principalmente a cuestiones económicas como se ha querido dar a entender en documentos oficiales. El organismo citado engloba a los estados como si su producción y legislación laboral fueran simétricas.

Para entrar al debate de la reestructuración de las Naciones Unidas propiamente dicho cabría señalar los elementos explicativos que sostienen que la actual crisis se debe principalmente a motivos económicos.

"A principios de los años noventa se agravó la crisis financiera de la ONU. Siguió creciendo el déficit presupuestario de la ONU. Para junio de 1994, los estados miembros le debían a la ONU 2.9 mil millones de dólares (957 millones al presupuesto ordinario y 1.9 mil millones para las operaciones de mantenimiento de paz). Estados Unidos debía 530 millones de dólares en pagos atrasados al

²⁰⁸ Naciones Unidas. Imagen y Realidad. 1997 p.23

presupuesto ordinario y otros 665 millones para el mantenimiento de paz".²⁰⁹

"A finales de 1996, los estados miembros seguían debiendo 510 millones de dólares al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para 1996 y años anteriores. De los 185 estados miembros, 87 (un 47%) no había pagado totalmente sus cuotas. Las Naciones Unidas pudieron seguir funcionando gracias a reservas como el Fondo de Operaciones (al cual los estados miembros abonaron por adelantado determinados importes en proporción con las contribuciones que les corresponden) y al préstamo entre fondos".²¹⁰

"Bajo la supervisión de un americano, Joseph E. Connor, el Subsecretario General para la Administración, la Secretaría de la ONU tuvo un crecimiento cero de su presupuesto, manteniéndose en \$2,600 millones de dólares en el periodo 1996-1997, \$1300 millones de dólares por año. Esto representa más de \$250 millones de dólares ahorrados, conseguidos a través de la eficiencia y la eliminación de 1,000 puestos de trabajo".²¹¹

"El personal de la Secretaría de la ONU se ha reducido en un 25% a 9000, de haber sido 12,000 en 1984-85, y el adelgazamiento continúa. A pesar de los nuevos estándares se han aplicado para el desempeño del personal".²¹²

"Para el bienio 1998-1999 se propone una plantilla de 8,839 puestos, que representan una reducción de 1,182 puestos en comparación con la plantilla de 10,025 puestos aprobada para el bienio 1996-1997".²¹³

"Son 10 de 87 estados miembros cuya mora en los pagos corresponde a 1996 y años anteriores, por lo tanto deben (en millones de dólares): Estados Unidos 376,7; Ucrania 33,7; Yugoslavia 10,6; Yugoslavia 10,6; Belarús 10,3; Brasil 6,0; Iraq 5,6; Irán 5,5; Uzbekistán 5,0; Georgia 4,4 e Israel 4,2".²¹⁴

²⁰⁹ Miguel Marín Bosch. Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Editoriales Trillas y SRE, México 1994. p.41

²¹⁰ Imagen y Realidad. Op. Cit. p.21

²¹¹ Fuente: Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. DPI/1753/Rev.13. agosto, 1997 en O.N.U. Naciones Unidas México, Información General 1998. p.26

²¹² Ibidem.

²¹³ Naciones Unidas. Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. Volumen I (prólogo, introducción y secciones 1 a 15), Asamblea General. Suplemento N°6 (A/52/6/Rev.1), Nueva York, p.4

²¹⁴ Imagen y Realidad. Op.Cit. p.25

Según información autorizada publicada el 18 de agosto de 1998: "... México se convirtió en el país número y 87 en pasar por completo sus contribuciones para 1998 retraso total o parcial en sus pagos a la O.N.U., entre ellos Estados Unidos ... Quedan aún 99 naciones con Rusia, que deben en conjunto más de 3,000 millones de dólares y son causantes principales de la delicada situación financiera del organismo ... Conforme al Reglamento que lo rige y la relación con sus estados miembros, cada país debe cubrir sus cuotas antes del 1° de febrero de cada año. Sin embargo, son pocas, por lo menos 10, las naciones que cubren sus compromisos a tiempo".²¹⁵

Por otro lado, en lo que se refiere a la reforma administrativa de las Naciones Unidas, en Nueva York se celebró la Reunión Conmemorativa Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas del 21 al 24 de octubre de 1995 a la cual asistieron jefes de Estado, de gobierno, primeros ministros y cancilleres de 163 países, donde se adoptó una declaración que reafirmó los principios de la Carta, y se establecieron directrices para su labor en los próximos 10 años.

Ahí, se "abordaron dos temas principales: a) La reforma de la Organización, cuya demanda primordial es la representatividad, los órganos y mecanismos de toma de decisiones, las políticas supranacionales comunes, la ratificación de tratados generales para su incorporación al rango *ius Cogens* internacional, los "candados" formales de los órganos internos de vocación democrática e igualitaria y en general, las medidas consensuales para la racionalización administrativa y funcional; b) el otro aspecto fue el financiamiento del presupuesto regular y las operaciones para el establecimiento y mantenimiento de la paz, ya que de acuerdo con las declaraciones del entonces alto burócrata internacional egipcio - Boutros Ghali- la organización se encuentra en bancarrota".²¹⁶

A continuación señalaré los puntos que se refieran a la reforma administrativa de la O.N.U., de una guisa esquemática elaborada por Juan Carlos Velázquez Elizarrarás que incluye los 25 principales temas (1. Democratización

²¹⁵ El Universal, p.21, 18 de agosto de 1998 (Sección Internacional)

²¹⁶ Juan Carlos Velázquez Elizarrarás en La Organización Internacional como subdisciplina, subsistema y paradigma de las relaciones internacionales contemporáneas. Aproximaciones teóricas, interdisciplinariedad y reestructuración general. Op. Cit. p.31

del Consejo de Seguridad; 2.Elevación de la calidad política de la Asamblea General; 3.Modificación a los mecanismos de votación y elección de ejecutivos; 4.No mediatización del Consejo de Seguridad; 5.Reafirmación de grupos conventículos; 6.Reducción gradual del enfoque político en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz; 7.Consolidación del multilateralismo y la diplomacia parlamentaria; 8.Reversión de la tendencia a hacer de la cooperación internacional un factor de control político; Apoyo al subsistema de Organización Internacional No Gubernamental; 10.Desarrollo efectivo y aplicación del derecho internacional humanitario; 11.Resolución de la controversia entre "derecho de injerencia" y "jurisdicción interna" de los estados; 12. Inclusión de micro-estados, minorías nacionales y organizaciones regionales al sistema convencional; 13.Votación por representación proporcional; 14.Regularización de adeudos estatales al presupuesto de la O.N.U.; 15.Solución definitiva al estatus de los territorios No autónomos; 16.Extinción del régimen de administración fiduciaria y del órgano responsable -CAF- y su sustitución por un régimen de protección internacional; 17.Establecimiento de un sistema judicial internacional;18.Desburocratización orgánica general y eficientización administrativa; 19.Reforma del sistema monetario internacional; 20.Provisión al secretario general de la O.N.U. de mayores facultades políticas, autoridad real y margen personal de maniobra.; 21.Legislación internacional más completa y expedita; 22.Organización internacional del trabajo burocrático internacional; 23.Recuperación y mayor proyección del insumo ecológico en la toma de decisiones; 24.Reestructuración de los organismos establecidos para el desarrollo social internacional; 25.Eradicación de yuxtaposición de funciones y duplicidad de acciones de los organismos especializados de las Naciones Unidas.²¹⁷⁾ de coincidencia mundial en la demanda de reformas, viables y necesarias que se han venido postulando en la última década.

1. Democratización del Consejo de Seguridad. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacional es algo demasiado importante como para dejarlo en manos de unos cuantos actores Eliminación del derecho de veto.

²¹⁷ Velázquez Elizarrarás en la Organización Internacional como subdisciplina Op.Cit. pp.31-35

prácticamente en desuso. Aumento del número de miembros permanentes (de 5 a 10) para frenar el monopolio del ejercicio de la Autoridad.

2. Modificación a los mecanismos de votación y de elección de ejecutivos. Hoy resultan obsoletos los métodos tradicionales de votación porque no guardan correspondencia histórica con los asuntos que se debaten y negocian: mayoría simple, mayoría relativa y unanimidad. Debiera adoptarse y generalizarse, para muchos casos que se presentan a diario, la técnica del consenso: identificar tendencias, homologar criterios y asimilar contraposiciones. Por otra parte, sería muy saludable reducir el "cabildeo" que se da entre potencias para dirimir controversias previamente a la imposición de "sus" candidatos a los altos puestos directivos de la Organización y, también para ejercer un monopolio legal de los mismos: OIC (europeo), FMI (europeo), y Banco Mundial (estadounidense), por ejemplo.²¹⁸
3. Establecimiento de un sistema judicial internacional. Implicaría, entre otras medidas, la restricción de uso arbitrario e irracional de la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria, el reafianzamiento de la Corte Internacional de Justicia, la ampliación y representación equitativa de 20 jueces en lugar de 15, la creación de cuatro cortes regionales con cinco jueces cada una y la instauración de una necesarísima corte o tribunal internacional de justicia penal (con sus respectivos estatutos).²¹⁹
4. Desburocratización orgánica general y eficientización administrativa. Numerosas han sido las iniciativas que se han perfilado en este sentido. Los servidores públicos internacionales reflejan, tarde que nunca, los vicios de las burocracias nacionales y han aumentado en número de manera vertiginosa, que no en calidad y capacitación integral, en los últimos 20 años. Se requiere una reforma administrativa a fondo y de un uso racional y estratégico de los escasos recursos disponibles. La O.N.U ha devenido en un ente sobreadministrado - mal administrado - pues en teoría el número de los

²¹⁸ Bedjaoui, Mohammed, citado por Juan Carlos Velázquez en la Organización Internacional Ibidem

²¹⁹ Seara Vázquez, Modesto Citado por Juan Carlos Velázquez en la Organización Internacional Op. Cit p.34

hombres de oficina y directivos debe ser poco costosos y proporcional al tamaño. Los compulsivos criterios de contratación de personal han casi saturado la capacidad de respuesta del sistema de naciones unidas en su totalidad.

5. Provisión al Secretario General de la O.N.U. de mayores facultades políticas, autoridad real y margen personal de maniobra. El propósito es elevar la calidad y el protagonismo decisorio del máximo funcionario internacional. Se busca mayor descentralización de sus atribuciones administrativas para no distraerlo innecesariamente del ejercicio de su vocación política primordial que es la de constituirse en un verdadero líder de la sociedad internacional. El Secretario debe ser también un formador y orientador de opinión pública mundial. Sólo su autonomía e independencia respecto de los hilos del poder político y las hegemonías, podrá garantizar su nivel de credibilidad y aceptación.
6. Organización del trabajo burocrático internacional. Aunque las Naciones Unidas han establecido una especie de derecho internacional de los servicios civiles, es decir, de las condiciones jurídicas que rigen los servicios del personal de organismos internacionales de dentro y fuera del Sistema, falta aún mucho por hacer. Por parte de la O.I.T. y de los tribunales administrativos de la O.N.U., se han producido un buen conjunto de precedentes en materia laboral internacional, pero los trabajos tienden a estancarse porque actualmente han dejado de ser prioritarios. En términos económicos las Naciones Unidas

Como hemos visto hasta aquí y como tendencia general las Naciones Unidas enfrenta graves problemas cuyas soluciones tienden a incrementar la problemática existente ya planteada.

En el caso de la O.I.T. sucede algo parecido, la reducción del presupuesto del organismo, genera en su seno políticas encaminadas al ahorro de recursos a costa del empleo de funcionarios internacionales pues el Comité Administrativo del organismo ha puesto en práctica políticas de reestructuración plasmadas en supresiones de puestos, congelación de salarios, amenazas de despidos, lo cual ha tenido como resultado la inseguridad en el empleo para los funcionarios internacionales propiamente dichos.

La O.I.T por su parte enfrenta una situación financiera que como ya vimos al principio de este apartado es delicada y fue determinada principalmente por el hecho de que específicamente en 1995 ciertos países miembros y en especial estados Unidos, estaban atrasados en sus pagos. Ante tal situación el Director General del organismo Michael Hansenne adoptó diversas medidas económicas a mediados del año y el Consejo de Administración aprobó ahorros presupuestarios por un monto de 21 millones de dólares (U.S.A.). Se dijo entonces que esas reducciones no entrañarían despidos de personal y sucedió lo contrario.

La reestructuración trajo como consecuencia el congelamiento de puestos y amenazas de despido del personal. Por su parte el Comité del Sindicato pudo intervenir y garantizar que la Administración respetase los derechos de personal: incluso donde se eliminaron puestos, el sindicato aseguró que los miembros del personal involucrados (empleados afectados por las políticas de separación de mutuo acuerdo, la redistribución y la congelación de puestos) fuesen redistribuidos con el grado existente.

“Aunque los estados Unidos hizo patente su pago que no cubría el total del monto de su deuda, en agosto de 1996 se tenía la esperanza de que el proceso de reestructuración terminara pero eso no sucedió pese a que el Director General anunciara el fin de las medidas especiales destinadas a preservar la viabilidad financieras de la Oficina (englobando, entre otras cosas, la suspensión de la titularización de los funcionarios y reclasificación de puestos), la cual siguió siendo efectiva”.²²⁰

Cabe destacar que el atraso en los pagos de Estados Unidos a la O.I.T. no fue el único factor que afectó al empleo del organismo. Cierta número de países pertenecientes anteriormente a la URSS no disponen de medios para hacer efectivos sus pagos. Por lo demás, parece que estos consideran que la aportación otorgada según el régimen anterior es demasiado elevada frente a sus respectivas condiciones económicas.

Otro de los efectos negativos, es que como tendencia general, se observa que las iniciativas por parte de algunos países se fundan en proponer la

²²⁰ O.I.T. Informe del Comité 1995 – 1996 Documento SU/AGM/1996/2/D.3, 30 de octubre de 1996. p.2

disminución de los futuros presupuestos de la O.I.T (en 25%). Ante esta situación, el Comité del Sindicato de Personal (C.S.P.) ha actuado con vigor y determinación, multiplicando sus medidas tendientes a proteger y mejorar las condiciones laborales y de servicio, así como implantar un auténtico mecanismo de negociación colectiva en la O.I.T. para que el personal no sufra las repercusiones negativas y que los términos tanto regulares como de común acuerdo, así como redistribución y la reclasificación del personal activo, sean utilizadas debidamente y de manera planificada a fin de evitar despidos.

Pero sería conveniente saber cual es la situación laboral por regiones para tener un diagnóstico de la actual política de reestructuración de la O.I.T. en el mundo.

“En Africa, los funcionarios de la región no quedaron a salvo de las consecuencia de la reestructuración emprendido hace algún tiempo para la Oficina. En el marco de la reestructuración ocasionada por la crisis el Comité del Sindicato de Personal dice que el Comité Administrativo debería considerar la aplicación de una política de estímulo a los funcionarios, fundada en la seguridad del empleo, el desbloqueo de los mecanismos de titularización y la reconversión y clasificación profesionales. Las medidas que se tomasen en este sentido podrían levantar el ánimo del personal, cuya competencia, rendimiento e integridad constituyen las mejores garantías para sacar la Organización de la crisis actual”.²²¹

“En América el personal de la región sufrió como en la sede y las otras regiones, el malestar que produjo la incertidumbre en cuanto a la seguridad en el empleo, los contratos precarios, despidos anticipados y en algunos casos inesperados así como la de motivación ante una política de formación deficiente y una titularización paralizada. De este modo podemos citar las siguientes:

- Contratación de personal con contratos de tiempo parcial de seis meses en puestos que por su naturaleza son permanentes y que van en contra de personal de promover carrera a los funcionarios eficientes y responsables.

²²¹ Idem. p.29

- Reclasificación de personal de acuerdo a las tareas que vienen desarrollando más allá de ocho años.
- Titularización del personal del terreno en el cual se lleva un retraso considerablemente mayor que en la sede.
- Contratación del personal administrativo (caso Lima) y profesional (caso de Buenos Aires y San José) que agilice tanto la administración como el sobrecargo de trabajo de los colegas en las diferentes oficinas".²²²

En la región de Asia y el Pacífico, a causa de la difícil crisis por la que atraviesa la Oficina y de los grandes problemas y desafíos que esto planteó a la organización de personal, todos los representantes del personal en los lugares de destino Bangkok, Beijing, Colombo, Dhaka, Fidji, Islamabad, Yakarta, Manila, Nueva Delhi y Tokio, han permanecido atentos a las crecientes preocupaciones del personal.

"Ante los problemas, el rasgo que destaca es que en la región, una innovación fundamental en el ámbito de las relaciones entre el personal y la administración es el hecho de que los funcionarios importantes de la región visitan la sede son invitados por la Presidencia del Comité del Sindicato con el fin de analizar diversas cuestiones y preocupaciones del personal".²²³

Y finalmente, "en Europa y Oriente Medio, han surgido problemas en cuanto a la seguridad personal de los funcionarios y empleados. Los representantes del personal están sumamente preocupados por la seguridad personal en el terreno, sobre todo habida cuenta de las recientes deficiencias de la administración que han tenido las trágicas consecuencias laborales tanto para los empleados de la O.I.T. como para los otros organismos de las Naciones Unidas (en Ruanda). El Comité del Sindicato intervino inmediatamente ante la Administración al comenzar los bombardeos sobre Beirut, a fin de que se estableciese un dispositivo de seguridad al PNUD".²²⁴

"En general, el Comité del Sindicato de Personal se ha empeñado en

²²² Ibidem, p.32-34

²²³ Idem.

²²⁴ Ibid, p.7

fomentar, por una parte, la actividad sindical, tanto en la sede como en las oficinas en el exterior y fortalecer la unidad de acción y la solidaridad con el grupo interorganizaciones de Ginebra, así como las estructuras representativas del personal de la función pública internacional de los demás organismos e instituciones internacionales".²²⁵

Resulta evidente que para poder llevar a cabo las actividades programadas hay que contar con un personal competente y motivado, capaz de proveer a sus mandantes unos servicios de gran calidad que respondan con soluciones eficaces a sus necesidades y expectativas. En este sentido, el Comité del Sindicato de la O.I.T., en lo que a él concierne concede prioridad a la creación de un mecanismo de negociación colectiva, y a la elaboración

"En este contexto, y tras una serie de debates en el seno de la Comisión Administrativa, se crearon dos grupos de trabajo conjuntos, uno sobre negociación colectiva, y el otro sobre recursos humanos. Los debates en el seno de este último, que, por lo demás, se reúne de forma sistemática y constante, se concentran actualmente en cinco componentes clave de una política de personal moderna y racional a fin de permitir que la Administración asuma sus responsabilidades y promueva relaciones de trabajo basadas en la confianza recíproca. Estos componentes, que constituyen las principales reivindicaciones del Sindicato, tratan de:

- La definición de un perfil profesional y la identificación de las competencias existentes;
- El progreso de la carrera (basado en el perfil profesional y en la aptitud de los funcionarios);
- Una política de movilidad horizontal y vertical (sede-terreno y viceversa) equitativa;
- La apreciación o evaluación del trabajo. y
- La formación".²²⁶

²²⁵ O.I.T. Documento SU/AGM/1996/2/D.3 Op.Cit., p.1

²²⁶ O.I.T. Boletín del Sindicato. 270° Reunión del Consejo de Administración, N°1201,12 de noviembre de 1997. Ginebra.

En enero de 1997 el Comité Administrativo de la O.I.T. emprendió una serie de actividades tendientes a proteger el empleo y mejorar la dirección del personal de acuerdo con un programa y estrategia de Unión adoptada por la Asamblea General anual. Esas medidas involucraron la defensa de las condiciones de empleo y de trabajo, la promoción y desarrollo de las carreras, la protección de la independencia y seguridad, al funcionamiento del cuerpo de representantes del personal, el establecimiento de una genuina negociación colectiva y el fortalecimiento de la Unión. La "cinta verde" se estableció como una campaña para salvar al Comité Administrativo y mejorar la manera en que trabaja, a través de reuniones regulares y reuniones intensivas como lo marcan los estatutos, cuerpos consultivos; el trabajo de grupos se estableció como principal prioridad y se organizaron encuentros regionales.

Pero no solamente el Comité Administrativo de la O.I.T. busca con sus políticas y programas defender los derechos de los servidores públicos internacionales. También los sindicatos y asociaciones de las Organizaciones Internacionales radicadas en Ginebra los defienden, tan es así, que en noviembre de 1997 llevarón a cabo una movilización mundial para defender: una función pública internacional verdaderamente independiente; la seguridad en el empleo; el respeto a los derechos fundamentales del trabajo, y mayores medidas de seguridad para el personal sobre el terreno.

En lo que concierne a la negociación colectiva de los servidores públicos internacionales de la O.I.T. en las discusiones que se llevaron a cabo en el Comité Administrativo, se decidió crear un grupo de trabajo cuyo mandato determine los métodos y las estructuras y identificar los aspectos que podrían ser sujetos de negociación. De hecho el Comité pretende el fortalecimiento y desarrollo apropiado de iniciativas que promuevan las capacidades de la Unión en la esfera de la negociación colectiva

Lo anterior debido a que es contradictorio que O.I.T. promueva en el mundo el reconocimiento del derecho fundamental a la negociación colectiva y no reconozca para sus trabajadores este derecho protegido por convenios internacionales de la propia organización.

“Otro punto prioritario para la acción del sindicato durante 1998 es sobre la política de asociación activa. El sindicato de la O.I.T. había tomado nota con el mayor interés de las recomendaciones del grupo de Trabajo sobre la evaluación de la política de asociación activa, según las cuales ‘las evaluaciones futuras deberían emprender discusiones tanto con los mandantes como con el personal de la O.I.T. en la sede y en el terreno’. La aplicación de la política de asociación activa había dado lugar a grandes desplazamientos desde la sede hacia el terreno y viceversa. La gestión del personal se hacía difícil ya que la oficina debía desplegar los recursos humanos necesarios para aplicar con éxito esta política, la cual suscitaba en ocasiones conflictos con los intereses legítimos del personal. El sindicato deseaba insistir sobre el proceso de consulta al que deberían prestar atención la Administración sobre todo cuando se tratara de transferir a funcionarios de un puesto a otro”.²²⁷

Otra de las cuestiones de importancia en el debate de las condiciones de empleo de los servidores públicos es la relativa a las calificaciones profesionales, cabe preguntarse si es en ocasiones es preferible dejar vacante un puesto en lugar a de entregarlo a alguien que carece de calificaciones necesarias, lo cual va en contra del interés de los mandantes y de los funcionarios de carrera.

Finalmente, como ya se describió en los párrafos anteriores el servicio público internacional tiende hacia una mayor protección de sus derechos laborales ante el proceso de reestructuración de la economía mundial. Asimismo pretende con acciones coyunturales hacer frente a tal situación sin que su relación laboral con las organizaciones del sistema de Naciones Unidas se deterioren aún más.

Así, el papel protagónico que tiene las N.U. y la O.I.T. en particular, en el escenario mundial actual requiere de un servicio civil de carrera al que se le garantice el respeto a la competencia, la independencia, la equidad y la transparencia en los concursos internos y en la contratación externa, los traslados y los ascensos que se adapte a las necesidades de los estados nuevos.

²²⁷O.I.T. Documento GB.271/10/2

Conclusiones

Los temas de estudio abordados en el presente trabajo son una muestra fehaciente de los logros que en materia laboral han originado los sujetos del derecho internacional y la O.I.T. en particular, sin embargo falta mucho por hacer por parte de los tres actores fundamentales de la relación laboral - empleados, empleadores y gobiernos - ya que aún cuando los países tienen conocimiento y han ratificado algunos acuerdos internacionales en materia laboral, las diferencias económicas no permiten el desarrollo óptimo de su legislación laboral.

El neoliberalismo y la globalización como tendencias económicas imperantes de fin de siglo se caracterizan por generar un desfase en el desarrollo económico de las naciones tanto en desarrollo como desarrollados, además provocan inestabilidad y desequilibrios constantes en los mercados de trabajo. Alteran de modo importante las relaciones de empleo en el mundo al dictar las nuevas pautas a seguir cuando las empresas transnacionales invierten capital en los Estados cuya situación económica es precaria, o se encuentran en un alto grado de desarrollo, pero dada la demanda de fuerza de trabajo en vez de aumentar los beneficios que los empleados reciben de la relación obrero patronal éstos disminuyen drásticamente.

Por lo tanto, ha quedado demostrado que el neoliberalismo a ultranza genera graves desequilibrios en la salud, en la alimentación, y particularmente en el incremento de desempleo en el entorno mundial.

Así pues, la Organización Internacional del Trabajo enfrenta grandes retos bajo la idea de la globalización como la ejecución de la normativa laboral creada en la legislación laboral de los estados.

La presente investigación ha dejado en claro la importancia de la normativa laboral en el mundo, por ende afirmo que la legislación internacional del trabajo es una manifestación activa de los tres actores principales de la relación laboral por reivindicar sus intrínsecos derechos y hacer frente a las tendencias económicas

mundiales que buscan una reestructuración profunda de la normativa laboral en el ámbito nacional.

Como punto de partida, es necesario cuestionarse si bajo la idea de la globalización se garantiza la debida flexibilidad del mercado laboral sin desproteger al empleado porque puede ocurrir que también la protección laboral se deje al libre movimiento de las fuerzas del mercado; Segundo, los sindicatos deben reivindicar su papel protector y organizativo del conglomerado laboral, lo cual implica una participación activa en el proceso de toma de decisiones. Tercero, que el sindicalismo este dotado con los instrumentos necesarios para tener la capacidad de actuación ante los problemas y; Cuarto se debe fortalecer el diálogo social que permita desarrollar una cultura para encontrar un ámbito de discusión tripartita que protega al empleado

Aunque en el estudio se presentó *grosso modo* la normativa internacional del trabajo, es necesario que los estados asuman con firmeza los principios fundamentales y sobre los cuales se sustenta la Organización Internacional del Trabajo para que en el mundo se logre el equilibrio entre el capital y el trabajo tan anhelado por los países en desarrollo y desarrollados.

Es imperativo de los gobiernos crear las condiciones para desarrollar el óptimo desenvolvimiento del derecho obrero mundial aunque les resulte difícil reconocer este atraso por la falta de un desarrollo tecnológico, económico, histórico, político, social y cultural; que les permitan configurarse en la línea de los países desarrollados. Asimismo evidencian la dificultad global de establecer en el mundo estándares mínimos de reglas jurídico-laborales aplicables a los trabajadores independientemente de la actividad productiva a la que pertenezcan.

El derecho de asociación, la duración de la jornada laboral, la garantía de un salario que asegure mejores condiciones de vida para el trabajador, la seguridad social; la protección del trabajo infantil, de los adolescentes y de las mujeres; pensiones de vejez e invalidez, la defensa de trabajadores en el extranjero, salario igual a trabajo de igual valor, afirmar la libertad de asociación sindical, enseñanza profesional y técnica, humanización de las relaciones laborales y, certeza jurídica en la aplicación de la ley . Son sin duda los principios

fundamentales en los que los tres actores fundamentales laborales deben hacer respetar y proteger racionalmente, siempre empeñados en alcanzar el pleno empleo y el desarrollo social sostenido.

Pero es importante señalar que, los instrumentos laborales a nivel Internacional creados por la O.I.T. para la defensa de los trabajadores en el mundo contribuyen de manera importante al dotar de contenido jurídico al derecho obrero mundial, al ser un marco de referencia para los estados que se encuentran en un proceso de transición normativa.

Son diversas las razones por las cuales no se ha alcanzado la universalidad de las normas:

En primer lugar porque el capitalismo para seguir vigente requiere de ciertos elementos esenciales para su reproducción: trabajadores sujetos a la flexibilidad, competitividad, movilidad y plurifuncionalidad del empleo, que se manifiesta en los cambios que sufre en el ámbito nacional la normativa laboral y que tiende a disminuir los beneficios de protección para el trabajador sujeto a un régimen contractual.

Por otra parte aunque los estados participan en la elaboración de la normativa internacional, no todos ratifican los acuerdos alcanzados en el seno de la O.I.T. de este modo resulta difícil que los beneficios que los convenios internacionales del trabajo contienen en su normativa lleguen directamente y a corto plazo al trabajador.

Universalizar las normas internacionales del trabajo requiere del esfuerzo común de la sociedad internacional para otorgar a los trabajadores todas y cada una de las garantías que el Código Internacional del Trabajo establece en su contenido. No obstante, la realidad internacional y los cambios económicos mundiales suscitados en el mismo entorno, han demostrado que la tendencia es reducir los derechos de los trabajadores y no de aumentarlos, ni siquiera se pretende que el Estado siga siendo su principal protector. La transición de la economía mundial a la globalización está marcando las pautas de una nueva división internacional del trabajo; la flexibilización tiende a acabar con el Fordismo y el Taylorismo y el trabajador se vuelve multimodal.

Por su parte el servicio público nacional como rama particular del trabajo se encuentra en un proceso difícil, debido principalmente a que la economía mundial enfrenta un periodo de inestabilidad constante lo cual impacta de manera directa en el empleo de este sector. Asimismo las políticas nacionales tienden a reducir los beneficios que las legislaciones de los estados otorgan a los servidores públicos ocasionando grandes problemas al empleo de este sector.

La intervención del Estado sigue siendo necesaria en los países de hecho, lleva a cabo políticas de privatización y descentralización de sus actividades públicas para hacer frente a la reestructuración de la economía mundial, lo cual afecta directamente las condiciones de empleo del servicio público.

El Estado no debe ceder a las fuerzas del mercado todas las áreas económicas, es decir no debe privatizar las empresas estratégicas (empleo, energía, salud, educación) ya que si lo hace no tiene el control exacto del empleo y no garantiza un mínimo margen del mismo, lo cual da traste con la idea original que planteamos de crear un servicio civil de carrera, ya que si el problema no se estudia desde esta perspectiva se corre el riesgo de caer en una segmentación del servicio civil de carrera en áreas muy restringidas en donde solamente un selecto grupo de allegados a los altos mandos de los gobiernos sean quienes gocen de tal beneficio. Esto sería un símil a lo que ocurre con la distribución de la riqueza nacional y mundial; sólo un pequeño grupo de potentados decide el futuro de la colectividad sin ser cuestionados.

En lo que concierne al servicio público internacional, también resulta preocupante que la crisis económica mundial impacte en el empleo de ese sector ya que el sistema de Naciones Unidas y en particular la O.I.T. presentan graves y muy serios problemas económicos, lo cual viene a agrabar aún más la situación laboral de los funcionarios internacionales que se manifiestan en contra de la reestructuración que se lleva a la práctica a través de supresiones de puestos, congelación de salarios, amenazas de despidos, y que ha logrado afectar grandemente a este sector.

El proceso de reestructuración que se vienen generando en el seno de la O.I.T afecta al empleo de los funcionarios públicos internacionales porque las

políticas encaminadas a contrarrestar la crisis actual del organismo, se llevan a cabo, a través de supresiones de puestos, congelación de salarios, amenazas de despidos, que han logrado afectar grandemente a éste sector; lo cual perjudica en gran medida las expectativas de empleo esperadas por quienes en el organismo laboran y por quienes pretenden formar parte en el futuro.

En este sentido el organismo que nos ocupa debe garantizar el respeto pleno a los derechos de sus empleados como: el respeto a la competencia, la independencia la transparencia y la equidad en los concursos internos y en la contratación externa, los traslados y los ascensos, la titularización, la reclasificación de acuerdo a las tareas que vienen desarrollando más allá de ocho años, la capacitación de acuerdo al uso de nuevas tecnologías y dar la oportunidad a los funcionarios eficientes y responsables de formar parte de la plantilla permanente del organismo.

Aunque la O.I.T. cuente con un sindicato que le permite ser un mecanismo para la demanda de mejores condiciones de trabajo ante la organización, existen todavía derechos como el de la negociación colectiva que aún no figuran dentro de los derechos fundamentales de los funcionarios internacionales y que la organización prevé en su normativa internacional del trabajo.

Con todo lo anterior parecería que el empleo en el mundo y el servicio público en sus vertientes nacional e internacional bajo la idea de la globalización tienden cada vez a mostrar los efectos negativos que cualquier cambio en los sistemas de reproducción del capital.

Parece que los gobiernos de los países en desarrollo no tardaran años sino décadas para alcanzar el desarrollo que el estado global propone. Cualquier cambio en los modos de organización económica y social de los países hemos visto por momentos pareciera ser la solución a la desigualdad y con el tiempo, nos damos cuenta que ese crecimiento degeneró en mayor pobreza de la que de principio existía por que en vez de incrementar la satisfacción de necesidades disminuye la esperanza de vislumbrar resultados cuya permanencia actualmente resultan imposibles.

Bibliografía

- Alponse Juan, María et. al. La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Baldovinos Camacho, Xochitl. El Nuevo Derecho Ambiental en el Seno de las Naciones Unidas 1992 -1995, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM, FCPyS, México, 1995.
- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. tr. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, 1º reimpresión, México 1991.
- Brom, Juan. Esbozo de Historia Universal. Editorial Grijalbo, 15º edición, México, 1984.
- Burgoa O., Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, 3º edición, México, 1994.
- Castonera J. Jesús. Manual de Derecho Obrero Derecho Sustantivo. 5º edición, México, 1971.
- Conferencia Internacional del Trabajo. La Consulta Tripartita en el Plano Nacional sobre la Política Económica y Social, Informe VI, 83º Reunión, Ginebra, 1996
- De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, 8º edición, México, 1991.

- Duhalt Krauss, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. Ediciones INAP, México, 1977.
- Friedmann Wolfgang. La Nueva Estructura del Derecho Internacional. Editorial Trillas. México, 1967.
- García López, José Felix. El Estado, Estudio Jusfilosófico, Teológico y Político. México, 1986.
- Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista, Editorial Fontamara S.A., México, 1981.
- Instituto de Chile. Enfoque de la Cincuentenaria Organización Internacional del Trabajo. Editorial Andrés Bello, Chile, 1969.
- Kamenka Eugene, et al. La Burocracia, Trayectoria de Concepto, Fondo de Cultura Económica, Tr. Eduardo L. Suárez, México, 1981.
- Labariega Villanueva, Pedro G. Derecho Diplomático. Editorial Trillas, México, 1989.
- Marín Bosch, Miguel. Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. FCE-SRE, México, 1994.
- Méndez Reyes, Luis A. Contaminación Atmosférica Grupos Ecologistas y Estado, 1986 y 1994, Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Tesis de Grado en Administración Pública. UNAM. FCPyS, México, 1996.

- Michael Hansenne. Memoria del Director General, Actividades de la O.I.T. 1992-1993. Conferencia Internacional del Trabajo, 81° reunión, Ginebra, 1994.
- Moreno Pino, Ismael, "La Diplomacia" Secretaría de Relaciones Exteriores. 1° edición, México, 1996.
- Naciones Unidas, Comisión de Administración Pública Internacional. Estatuto y Reglamento, Nueva York, 1975.
- Naciones Unidas, Comisión de Administración Pública Internacional. Régimen Común de Sueldos, Prestaciones y Beneficios de las Naciones Unidas, Nueva York, 1994.
- Oficina Internacional del Trabajo. CIUO-8, Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, Impreso en Bélgica, Ginebra, 1991.
- Oficina Internacional del Trabajo. Constitución y Reglamento de la O.I.T. Ginebra, 1994.
- Oficina Internacional del Trabajo. Estatuto de Personal, Ginebra, 1994.
- Oficina Internacional del Trabajo. Informe General Informe I, Comisión Paritaria del Servicio Público, Ginebra, 1994.
- Oficina Internacional del trabajo. Los Sindicatos y la O.I.T. Manual de Educación Obrera, Ginebra. 1992.

- Organización Internacional del Trabajo. Programa de Actividades Sectoriales. Comisión Paritaria del Servicio Público. V Reunión. 26 de enero al 3 de febrero de 1994.
- Organización de Naciones Unidas. ¿Qué es la O.N.U.? Impreso en Talleres de Comunicación Gráfica y Representaciones P.J., México. 1985.
- Organización Internacional del Trabajo. Catálogo de publicaciones de la O.I.T. 1994-1995, Impreso en Francia. 1994,
- Organización Internacional del Trabajo. Constitución y su Reglamento. Ediciones Allied Press. Montreal, 1946.
- Organización Internacional del Trabajo. El Trabajo en el Mundo. Impreso en Suiza, Nº 8, Ginebra. 1995.
- Organización Internacional del Trabajo. Las Normas Internacionales del Trabajo, 3º edición, Ginebra. 1992.
- Organización Internacional del Trabajo. Modalidades y condiciones de empleo de los trabajadores temporeros y a tiempo parcial en servicio público, Informe II, Comisión Paritaria del Servicio Público, Ginebra. 1994.
- Organización Internacional del Trabajo. Resúmenes de las Normas Internacionales del Trabajo. Compilado por Leonardo Leonardi, 2º edición actualizada, Ginebra. 1990.

- Organización Internacional del Trabajo. Preservar los valores promover el cambio. La justicia social en una economía mundializada: un programa para la O.I.T., 75° aniversario de la O.I.T. 1919 - 1994, Ginebra. 1994.
- Ortiz Ahlf, Loreta. Derecho Internacional Público, Editorial Harla, 2º edición, México, 1993
- Osorio Corres, Francisco J. La administración Pública en el Mundo. UNAM. Coordinación de Humanidades. serie Grandes Tendencias políticas Contemporáneas, México. 1986.
- Pereznieto Castro, Leonel, et. al. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2º edición, México.
- Podesta Acosta. Derecho Internacional Público Tomo I. México, 1995.
- Rousseau Charles. Derecho Internacional Público, ediciones Ariel, 3º edición, Barcelona, 1966
- Seara Vázquez. Modesto. Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, 1993
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cincuentenario del Ingreso de México a la O.I.T. 3º edición, México, 1984.
- Trueba Urbina. Alberto. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, 77º edición, México. 1996

- Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa, México, 1979
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en acción. La Formación del Régimen Presidencial en la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Velázquez Elizarrarás Juan Carlos. et. al. Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional. Hersa Ediciones, UNAM: FCPyS, México, 1994.

Hemerografía

- Ianni Octavio "El Mundo del Trabajo". Acta Sociológica, N°18, Coordinación de Sociología UNAM, FCPyS. México, septiembre-diciembre de 1996, pp. 107-130
- Ruiz Sánchez Lucía Irene. "Nuevas Formas de la Diplomacia: la función pública internacional", en Relaciones Internacionales, N° 55, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM, FCPyS, México, julio-septiembre de 1992, pp. 43-49
- Várela Barraza Hilda. "Nuevos temas de investigación en relaciones internacionales: la ecología", en Relaciones Internacionales, N° 55, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM, FCPyS, México, Julio - septiembre de 1992, pp. 31 - 41
- Velázquez Elizarrarás Juan Carlos. "La Organización Internacional como subdisciplina, subsistema y paradigma de las relaciones internacionales contemporáneas. Aproximaciones teóricas, interdisciplinariedad y reestructuración general" en Relaciones Internacionales, N°68, UNAM, FCPyS, México, octubre - diciembre de 1995, pp. 13-37
- W. Rosenbaum, Jorge "El Debate Contemporáneo sobre la reglamentación y desregulación del Derecho del Trabajo". Relasur, N°8. Montevideo 1995, pp 97-127

Documentos

- O.I.T Boletín del Sindicato. 270º Reunión del Consejo de Administración. N°1201, 12 de Noviembre de 1997, Ginebra
- O.I.T Convenio N°100 Igualdad de Remuneración, Ginebra, Ginebra, 1951
- O.I.T. Convenio N° 120 Sobre la Higiene (comercio y oficinas), Ginebra, 1964
- O.I.T. Convenio N° 144 Sobre la Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), Ginebra, 1976
- Convenio N°150 Sobre la Administración del Trabajo, Ginebra, 1978
- O.I.T.Convenio N°151 Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978
- O.I.T. Documento GB.266/2 Guía de reformas y procedimientos y funcionamiento del Consejo de Administración. 266º Reunión Ginebra
- O.I.T. Documento GB.271/10/2
- O.I.T. Recomendación N° 158 Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Ginebra, 1978
- O.I.T. Recomendación N°159, Sobre la administración del trabajo Ginebra 1978.
- Sindicato de Personal de la O.I.T. Informe del Comité 1995 -1996. 30 de octubre de 1996. Documento SU/AGM/1996/2/D.3
- I.L.O. STAFF UNION. Report of the Committee 1996 -1997. 30 de Octubre de 1997. Documento SU/AGM/1997/2/D.3.
- O.N.U. Preguntas y respuestas sobre las Naciones Unidas en Imagen y realidad. Nueva York. 1997

- O.N.U. Naciones Unidas México, Información General 1998. DPI/1753/Rev.13. agosto, Nueva York. 1997.
- O.N.U. Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. Volumen I (prólogo, introducción y secciones 1 a 15). Asamblea General. Suplo N°6 (A/52/6Rev.1) Nueva York.