
**EL CONVENIO NÚM. 190 SOBRE VIOLENCIA Y ACOSO Y SU
IMPORTANCIA A NIVEL MUNDIAL**

**THE CONVENTION NO. 190 ON VIOLENCE AND
HARASSMENT AND ITS IMPORTANCE WORLDWIDE**

Cristina MANGARELLI

Decana de la Facultad de Derecho y Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de la República, Uruguay. Académica de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y de la Academia Nacional de Derecho de Uruguay. Ex vicepresidenta de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (2006-2009).

mangarelli@vera.com.uy

Fecha de envío: 12/08/2022

Fecha de aceptación: 15/08/2022

EL CONVENIO NÚM. 190 SOBRE VIOLENCIA Y ACOSO Y SU IMPORTANCIA A NIVEL MUNDIAL

Cristina MANGARELLI

Universidad de la República (Uruguay)

Resumen: En el presente trabajo, la autora enfatiza en la importancia a nivel mundial del Convenio núm. 190 y a su particular normativa que comprende a personas fuera del régimen de subordinación jurídica. Se analizan las principales obligaciones que el Convenio pone a cargo de los países que lo ratifiquen, y se estudian varias de sus disposiciones como las relativas al concepto, al ámbito de aplicación, a la responsabilidad del empleador y a las medidas de prevención. Por último, se aportan algunas reflexiones generales.

Palabras clave: Violencia - Acoso - Acoso laboral - Acoso sexual - Convenio 190 OIT

Sumario: 1. Introducción. 2. La importancia del convenio núm. 190 sobre violencia y acoso. 3. El convenio núm. 190 como norma aplicable a las personas que trabajan sean o no subordinadas ¿el inicio de un nuevo campo subjetivo de aplicación de la norma laboral? 4. Obligaciones de los países que ratifiquen el Convenio núm. 190. 5. Obligaciones de Uruguay para dar aplicación al Convenio núm. 190. 6. El concepto de violencia y acoso en el Convenio núm. 190. 7. Ámbito de aplicación del Convenio núm. 190. 8. Obligaciones y responsabilidad del empleador. 9. Reflexiones finales.

Abstract: In this paper, the author emphasizes the global importance of Convention No. 190 and its particular regulations that include people outside the regime of legal subordination. The main obligations that the Convention places on the countries that ratify it are analyzed, and several of its provisions are

studied, such as those related to the concept, the scope of application, the employer's responsibility and prevention measures. Finally, some general reflections are provided.

Key words: Violence - Harassment - Workplace harassment - Sexual harassment - ILO Convention 190

Summary: 1. Introduction. 2. The importance of convention no. 190 on violence and harassment. 3. Convention no. 190 as a norm applicable to people who work, whether or not they are subordinate, the beginning of a new subjective field of application of the labor norm? 4. Obligations of the countries that ratify Convention no. 190. 5. Obligations of Uruguay to apply Convention no. 190. 6. The concept of violence and harassment in Convention no. 190. 7. Scope of application of Convention no. 190. 8. Obligations and responsibility of the employer. 9. Final thoughts.

1. Introducción

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el 21 de junio de 2019 el Convenio Internacional de Trabajo núm. 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, lo que constituye un claro avance a nivel mundial en el combate de estos comportamientos. En la misma fecha la Conferencia también adoptó la Recomendación 206 sobre la violencia y el acoso que complementa el Convenio.

La importancia de este Convenio tiene que ver no sólo con el tema que trata, sino además con varios aspectos de su contenido que deben ser destacados. Los Estados que lo ratifiquen enfrentan numerosos desafíos para dar plena aplicación al Convenio. Sin embargo, este Convenio merece ser considerado y analizado más allá de la ratificación por determinado país.

Uruguay fue el primer país que ratificó este Convenio (ley N°19.849 de 23.12.2019), que rige en nuestro país desde su entrada en vigor el 25.6.2021.

En este trabajo se hará referencia a la importancia a nivel mundial del Convenio núm. 190 y a su particular normativa que comprende a personas fuera del régimen de subordinación jurídica. Se analizarán las principales obligaciones que el Convenio pone a cargo de los países que lo ratifiquen, y se estudiarán varias de sus disposiciones como las relativas al concepto, al ámbito de aplicación, a la responsabilidad del empleador y a las medidas de prevención. Por último, se realizarán algunas reflexiones generales.

2. La importancia del convenio núm. 190 sobre violencia y acoso

El Convenio núm. 190 debe ser destacado entre otras, por las siguientes razones:

a) Constituye un firme rechazo de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo

El Convenio núm. 190 expresa un firme rechazo de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo en tanto estos comportamientos afectan derechos humanos y causan (o son susceptibles de causar) daño a las personas.

El Convenio en su parte expositiva hace referencia a la responsabilidad del Estado de promover un entorno de “tolerancia cero” ante la violencia y el acoso para favorecer la prevención de estas conductas, y al deber de todos los actores del mundo del trabajo de abstenerse de estos actos y de prevenirlos. El Convenio promueve una “cultura del trabajo” fundada en el respeto mutuo y la dignidad de la persona a efectos de prevenir la violencia y el acoso.

El abordaje del tema de la violencia y el acoso en formato de Convenio tiene gran significación, en un momento en el que a nivel global se aprecia el interés por el tema y las investigaciones realizadas en los distintos países han demostrado que un elevado número de personas sufren violencia y acoso en el trabajo o en ocasión del mismo.

A mi modo de ver, si bien el Convenio núm. 190 obliga sólo a los países que lo ratifiquen, tal como indica el art. 14 num.1 (“El presente Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo”), tiene gran relevancia a nivel mundial con independencia a su ratificación por un país miembro. Ello porque la idea que expresa este instrumento es de tolerancia cero a estos comportamientos que violentan derechos humanos.

Por tanto, se ratifique o no por un determinado país este Convenio, de todos modos, el mensaje claro que se desprende de su texto es que la violencia y el acoso no pueden ser admitidos en el mundo del trabajo. Por otra parte, de la Recomendación N° 206 sobre la violencia y el acoso surge la misma idea.

b) Reconoce el “derecho” de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso

El Convenio núm. 190 reconoce “el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso” en su parte expositiva (“Reconociendo el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso,

incluidos la violencia y el acoso por razón de género”), y en el art. 4 al precisar que el Miembro que ratifique el Convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del “derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”. Este derecho venía desde hace años siendo invocado en trabajos doctrinarios y ahora de modo expreso aparece en el texto del Convenio.

Con frecuencia el “derecho” a un ambiente de trabajo libre de violencia y acoso se encuentra en la lista de derechos laborales contenidos en los códigos de conducta de las empresas multinacionales, tanto en los códigos dirigidos al personal de la empresa como los formulados para ser cumplidos por las empresas proveedoras¹. Ello da cuenta del reconocimiento de este derecho a nivel global, y de la coincidencia que existe respecto de que estas prácticas no pueden ser admitidas.

Considero que este “derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso” debería ser incluido en la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998 por tratarse de un derecho fundamental y de carácter universal, que debe ser respetado por los Miembros aun cuando no hayan ratificado el Convenio². Se trata de un derecho fundamental de la persona en tanto implica el respeto a la dignidad de la persona.

Con la propuesta que realizo sigo la línea de incorporar otros derechos en la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998 formulada por Supiot (con relación al derecho a la seguridad social)³, y por la Comisión sobre el Futuro del Trabajo en el informe de 2019 (respecto de la seguridad y salud en el trabajo)⁴, recientemente recogida por la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 6 junio de 2022 que incluyó un entorno de trabajo seguro y saludable en dicha Declaración de 1988⁵.

¹ Mangarelli, Cristina, *Códigos de conducta en el marco de la responsabilidad social de la empresa*, FCU, Montevideo 2009, pp. 66-69.

² Mangarelli, Cristina, “El Convenio 190 y el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”, *XXX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, FCU, 2019, p. 208, y *Acoso y violencia en el trabajo. Enfoque jurídico*, 2da. ed., FCU, Montevideo 2021, p. 42, y 3ra. ed. 2022 pp. 42 y 247-248.

³ Supiot, Alain, “La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail. Protection sociale et travail décent”, *Semaine Sociale Lamy*, Supplément n° 1272, Paris, 2006, p. 8.

⁴ Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT Ginebra 2019, p. 13, en: www.ilo.org

⁵ Ver en: www.ilo.org

c) Obliga al Estado a adoptar un enfoque inclusivo e integrado para prevenir y erradicar estos comportamientos

El Convenio núm. 190 obliga a los Estados que lo ratifiquen a adoptar un enfoque inclusivo e integrado para prevenir y erradicar la violencia y el acoso. El enfoque integrado comprende todos los aspectos que hay que considerar en el abordaje de esta cuestión, lo que incidirá en el combate de estas conductas.

Los principales temas a tener en cuenta en la cuestión de la violencia y el acoso en el trabajo están contenidos en este Convenio: el concepto, la prevención, la protección, las vías de recurso y reparación, el control de aplicación, la formación y la sensibilización.

d) Requiere que el enfoque inclusivo e integrado tome en cuenta las consideraciones de género

El Convenio núm. 190 requiere que se tomen en cuenta las consideraciones de género en la prevención y erradicación del acoso y la violencia en el trabajo, y se aborden las causas que dan origen a estos comportamientos como los estereotipos de género.

Este Convenio reconoce que la violencia y el acoso por razón de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas. Indica además que se debe tener en cuenta la incidencia que la “violencia doméstica” puede tener en el empleo, lo que también debe ser destacado

El enfoque de género es reiteradamente aludido en el Convenio y también en la Recomendación N° 206 que lo complementa. Y se lo requiere no sólo en materia de prevención, sino también en lo que refiere a protección, vías de recurso y reparación, sin perjuicio de la formación y sensibilización.

Véase además que en el reconocimiento que hace el Convenio del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, se indica en forma expresa que se incluye la violencia y el acoso por razón de género. Se trata entonces del derecho de la persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso por razón de género.

e) El ámbito de aplicación subjetivo abarca a personas que trabajan fuera del régimen de subordinación

El Convenio comprende a las personas que trabajan cualquiera sea su situación contractual, lo que lo sitúa en un enfoque moderno de asegurar la vigencia de derechos a los trabajadores, sean o no dependientes.

El Convenio se aleja así del concepto de dependencia jurídica, para ampliar su campo de protección a personas que trabajan fuera del vínculo de subordinación jurídica (por ejemplo, trabajo voluntario).

Ello no implica que dichas personas adquieran la calidad de dependientes, sino que se trata de comportamientos inaceptables en cualquier tipo de trabajo o relación. La postura es de total rechazo de estos comportamientos en el mundo del trabajo, cualquiera sea la situación contractual de la víctima de estas conductas.

3. El convenio núm. 190 como norma aplicable a las personas que trabajan sean o no subordinadas ¿el inicio de un nuevo campo subjetivo de aplicación de la norma laboral?

A mi modo de ver, el Derecho del Trabajo del futuro comprenderá a todas las personas que trabajan, aunque con distintos estatutos protectores. Y se asegurará un grupo de derechos laborales para todos los trabajadores, sean o no subordinados.

El Convenio núm. 190 es un buen ejemplo de la normativa que entiendo que en el futuro se irá aprobando a nivel mundial, abarcando el sector privado y público, aplicable a todas las personas que laboran, sin exigir que se trate de trabajadores dependientes.

La idea en la que se basa el Convenio es la de considerar que la temática de la violencia y del acoso en el mundo del trabajo debe recibir el mismo tratamiento respecto de todas las personas que trabajan.

Desde hace años se viene formulando a nivel mundial iniciativas que refieren a asegurar un grupo de derechos laborales a todas las personas que trabajan. Esta idea ha recibido apoyo de la Comisión Mundial para el futuro del

trabajo en su informe de 2019 en el que se hace referencia a una “garantía laboral universal” para las personas que trabajan con independencia a su situación contractual, integrada por grupo de derechos laborales. En esa nómina de derechos están comprendidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Declaración de la OIT de 1998. Más allá de la inclusión del “derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso” en dicha Declaración, este derecho a mi modo de ver debería estar incluido en el grupo de derechos básicos y universales de aplicación en todos los Estados con independencia a la ratificación del convenio respectivo⁶.

4. Obligaciones de los países que ratifiquen el Convenio núm. 190

Los países que ratifiquen este Convenio deberán dar plena aplicación a sus disposiciones y para ello además de adecuar la normativa interna, deberán adoptar políticas públicas y diversas acciones.

1) Adecuar la normativa interna a lo dispuesto por el Convenio

El Convenio obliga a los Estados que lo ratifiquen a adoptar un enfoque inclusivo e “integrado” de prevención, que tenga en cuenta las consideraciones de género, y que incluya además de prevención, protección, vías de recurso, reparación, control de aplicación y formación. La normativa y las políticas públicas deben abordar dichos temas.

El Convenio además requiere que la legislación prohíba y defina la violencia y el acoso (art. 7 y art. 4,2a), y establezca medidas de prevención a cargo de los empleadores (art. 9).

Los Estados que ratifiquen el Convenio núm. 190 deberán aprobar normas o modificar las existentes para dar cumplimiento al Convenio. Sin perjuicio de la aplicación inmediata del Convenio en lo pertinente y de acuerdo al sistema del país.

⁶ Un desarrollo más extenso de esta postura puede verse en Mangarelli, *Acoso y violencia en el trabajo*, cit., 3ª. ed. cit. pp. 42-44.

Como es sabido, la ejecución de un Convenio depende del ordenamiento jurídico del país de que se trate. En el caso de Uruguay, cuando un Convenio es ratificado no requiere de otra ley para ejecutarlo. El Convenio núm. 190 rige en Uruguay desde el 25.6.2021 y resulta aplicable desde esa fecha. Sin embargo, este Convenio dispone que el miembro que lo ratifique “deberá adoptar una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso”, por lo que se requiere que la definición deba estar contenida en la ley. El Convenio también requiere que sea la legislación la que establezca la obligación de prevención del empleador. Así lo establece el art. 9: “Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas ...para prevenir la violencia y el acoso...”.

La exigencia de ley se reitera respecto de la prohibición de estas conductas en el art. 4 num. 2 b) que establece que en el enfoque integrado que el Miembro “deberá” adoptar se incluye “prohibir legalmente la violencia y el acoso”.

Por todo ello a mi modo de ver, el Convenio núm. 190 requiere la existencia de una ley por lo menos para contemplar los aspectos mencionados.

Si ya rige en el Estado una ley sobre acoso o violencia laboral, será necesario analizar si su contenido se adecua al Convenio y realizar los ajustes que correspondan. Si se cuenta con una ley sobre acoso en alguna de sus modalidades (por ejemplo, sobre acoso sexual), se deberá aprobar una nueva ley que refiera a las conductas que no se encuentren comprendidas en la legislación. En el caso de que no exista ley específica y las referencias a la violencia aparezcan en normas sobre seguridad y salud o relativas a discriminación, se deberá sancionar una ley que contenga los requerimientos del Convenio.

2) Adoptar un enfoque inclusivo e integrado para prevenir y eliminar la violencia y el acoso

Como se señaló, el Estado que ratifique el Convenio deberá adoptar un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir la violencia y el acoso. Ello se logra además de adecuar la

normativa a lo dispuesto por el Convenio, con políticas públicas y diversas acciones que conformen una “estrategia integral” de prevención y erradicación de estas conductas. Se requiere la consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

El Estado debe “respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”. Para asegurar el disfrute de dicho derecho, la legislación debe establecer la obligación de prevención a cargo de los empleadores, y la normativa prever vías de defensa y de solución de conflictos (procedimientos para presentar denuncias, obligación de efectuar investigaciones, protección durante la investigación, protección contra represalias), sin perjuicio de la acción ante la justicia y la obtención de una reparación.

Se deberán adoptar medidas generales y específicas que tengan en cuenta situaciones especiales como el caso de los trabajadores más expuestos a sufrir violencia. La política nacional debería abarcar todos los aspectos vinculados con el tema como seguridad y salud, igualdad y no discriminación.

La actuación de los Ministerios de Trabajo resulta de importancia en la promoción y garantía del referido derecho. También se requiere una reglamentación que exija medidas de prevención en el interior de las empresas (política de rechazo de la violencia, protocolos de actuación ante denuncias, cursos de sensibilización y capacitación). Otra forma de tutela es admitir la presentación de las denuncias ante dichos Ministerios y asignar competencia a las Inspecciones del Trabajo para recabar testimonios durante las inspecciones, y llevar adelante las investigaciones.

Deberían considerarse en la normativa y en las políticas que se adopten las responsabilidades de los empleadores y de los trabajadores, y de sus organizaciones en la erradicación de estas conductas. Los gobiernos deberían promover la actuación en prevención de todos los actores.

3) Contar con un adecuado control de aplicación

Para garantizar el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso también es necesario que exista un control efectivo de la

aplicación de la normativa a través del organismo competente. En la medida de que se impongan sanciones ante infracciones de los empleadores, se estará actuando en prevención.

El Convenio obliga al Miembro a garantizar que los medios de inspección sean efectivos. Ello se logra con normas que otorguen a las Inspecciones del Trabajo atribuciones suficientes en inspecciones e investigaciones.

La negociación colectiva también constituye un instrumento eficaz para la aplicación de la normativa.

4) Sensibilizar y formar

Los Estados que ratifiquen el Convenio deberán brindar formación en esta temática a empleadores y trabajadores, y a las organizaciones respectivas que incluya el enfoque de género. También se requiere la realización de campañas de sensibilización.

Podrá tratarse de políticas específicas o contenidas en otras como las de seguridad y salud en el trabajo, igualdad y no discriminación, y migración. Teniendo en cuenta “la estrategia integral” indicada en el Convenio, la sensibilización y formación deberá llevarse a cabo en todas las políticas relacionadas con el tema. Sin perjuicio de la capacitación y formación a cargo de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y de la que corresponde al empleador en la empresa.

5. Obligaciones de Uruguay para dar aplicación al Convenio núm. 190

Respecto de Uruguay, si bien este Convenio rige en nuestro país como se señaló precedentemente desde el 25.06.2021 sin requerir otra ley para su ejecución, he señalado la necesidad de aprobar una ley sobre violencia y acoso laboral para dar plena aplicación al Convenio⁷. No sería suficiente con una reglamentación del Convenio, porque éste indica diversos temas que tienen que estar previstos en la ley.

⁷ Más ampliamente en Mangarelli, *Acoso y violencia en el trabajo*, 2° ed. y 3ª. ed. cit. pp. 261-263.

Uruguay cuenta con una ley sobre acoso sexual en las relaciones de trabajo (ley N°18.561 de 11.9.2009), por lo que entiendo que se deberá aprobar una ley sobre “violencia y acoso laboral”. La nueva ley deberá definir la violencia y el acoso como conceptos separados, requiriendo en la noción de acoso laboral la reiteración de las conductas, señalar su ámbito de aplicación, establecer la obligación de prevención a cargo del empleador, y precisar su responsabilidad.

También deberá prever la obligación del empleador de investigar las denuncias o de enviarlas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que éste realice la investigación, y la posibilidad de que se presente la denuncia ante el mencionado Ministerio, sin perjuicio de la acción judicial. Sería conveniente que la ley estableciera la protección de la víctima y testigos durante la investigación, la protección contra represalias y la obligación de sancionar al responsable como acontece en la ley sobre acoso sexual. En cuanto a la reparación del daño, se podría prever una indemnización mínima por daño moral, y la posibilidad de optar por el despido indirecto con una indemnización que se acumule a la común.

Dicho Ministerio está elaborando un proyecto de ley sobre acoso y violencia en el trabajo que se adecue al Convenio núm. 190, que en breve será presentado en el Parlamento.

6. El concepto de violencia y acoso en el Convenio núm. 190

6.1. El Convenio núm. 190 no define la violencia y el acoso en forma separada, sino que recoge *“la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo”*, indicando que dicha “expresión” designa: un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de dichos comportamientos y prácticas, ya se manifiesten una sola vez o en forma repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar daño (físico, psicológico, sexual o económico).

El Convenio establece que la expresión “la violencia y el acoso” incluye la violencia y el acoso por razón de género, y luego precisa el significado de la expresión violencia y acoso por razón de género.

Debe destacarse que el Convenio en su art. 1 numeral 2 deja librado a la legislación del país la definición de “violencia y acoso” como un concepto único o como conceptos separados (“la violencia y el acoso pueden definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados”).

Veamos los elementos de la definición de la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo que brinda el Convenio:

a) Comportamientos y prácticas “inaceptables” (o de amenazas)

Para el Convenio el rasgo que caracteriza la violencia y el acoso es que se trata de comportamientos y prácticas “inaceptables” (o de amenazas de tales comportamientos y prácticas), aunque no aclara qué se entiende por “inaceptable”. La utilización de esa calificación es a los efectos de indicar que son comportamientos que no pueden ser admitidos. Este es un punto que seguramente será precisado por la ley al definir la violencia y el acoso.

En el *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla* (OIT 2004) se define la violencia como la acción, incidente o comportamiento “que se aparta de lo razonable” y por la cual una persona es “agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra” en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma⁸. Se aclara que por “consecuencia directa” se entiende “un vínculo claro con el ejercicio de la actividad profesional y se supone que dicha acción, incidente o comportamiento ocurre posteriormente, dentro de un plazo de tiempo razonable”.

En la Reunión de Expertos sobre violencia en el mundo del trabajo (2016) se prefirió utilizar la denominación “violencia y acoso” para hacer referencia a un “continuo de comportamientos y prácticas inaceptables que probablemente se traduzcan en sufrimiento o daños físicos, psicológicos o sexuales”⁹. En esta

⁸ *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla*, Reunión de Expertos, Ginebra 8-15 de octubre 2003, OIT. En: ilo.org

⁹ Ver Informe *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*, OIT, 2018, p. 6. En: www.ilo.org

definición se califica a estos comportamientos como “inaceptables” y se pone el acento en el daño que, por lo general, causan estas conductas.

A mi modo de ver, los comportamientos “inaceptables” son aquellos que lesionan bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico, como la dignidad de la persona. De ahí que considero que la definición que adopte nuestra legislación sobre la violencia y el acoso deberá incluir la referencia a que se trata de conductas que lesionan bienes jurídicos protegidos por el derecho (dignidad, honor, integridad psíquica o física).

b) Se manifiesten una sola vez o de manera repetida

El Convenio indica que los comportamientos comprendidos en “la expresión violencia y acoso” pueden manifestarse una sola vez o en forma reiterada.

Cabe preguntarse ¿el Convenio núm. 190 establece que cualquier tipo de acoso puede configurarse en un solo acto? La respuesta a esta interrogante es negativa.

Debe tenerse presente que el Convenio en el art. 1 hace referencia a “la expresión violencia y acoso”, es decir que comprende en una sola definición la violencia y el acoso. Y de ahí que deba incluir los comportamientos que ocurren una sola vez y aquellos que se reiteran. Véase que tanto la “violencia laboral” como el “acoso sexual” pueden configurarse con un solo acto. En consecuencia, una definición que abarcara la violencia y todo tipo de acoso como requiere “la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo” que recoge el Convenio-, necesariamente debía comprender comportamientos que se manifiestan una sola vez o en forma reiterada.

Con otras palabras, si se hubiera establecido en el Convenio que “la expresión violencia y acoso” requería la reiteración de los comportamientos, hubiera quedado fuera de dicha expresión la violencia cuando tiene lugar con un solo acto y el acoso sexual configurado por un acto grave. Por ello, al utilizar el Convenio el término “violencia y acoso” se requería hacer referencia en la definición a comportamientos que se manifiestan una sola vez o en forma reiterada.

Por otra parte, si bien el Convenio núm. 190 utiliza “la expresión violencia y el acoso”, ello no implica que admita que la violencia y el acoso sean prácticas idénticas. El propio Convenio deja a la legislación nacional la definición de la violencia y el acoso como un concepto único o como conceptos separados, con lo que está reconociendo las diferencias que pueden existir entre ambas nociones.

Además, el texto de un convenio debe ser lo suficientemente amplio como para abarcar las distintas situaciones que plantea la legislación interna de cada país miembro. Y en algunos países, la ley admite que el acoso puede constituirse por un solo acto¹⁰.

En suma, del texto del Convenio núm. 190 no se extrae que el acoso moral o el acoso laboral puedan configurarse por un solo acto grave, sino que deja a la legislación del país definir este concepto, y en consecuencia establecer los elementos del mismo (por ejemplo, la reiteración de las conductas).

c) Que tengan por objeto, causen o sean susceptibles de causar daño

El Convenio núm. 190 recoge “la expresión violencia y acoso” y la define como “un conjunto” de comportamientos que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar daño.

El Convenio en forma acertada no considera el elemento intencionalidad como requisito, ya que el comportamiento puede no haber tenido como “objeto” causar un daño a la víctima, pero de todos modos haberlo ocasionado.

Al indicar que debe tratarse de comportamientos que causen daño o sean susceptibles de causar daño, se está señalando la gravedad de la conducta de que se trate. De otro modo no causaría o no sería susceptible de causar daño.

Si bien la existencia de daño no se exige en la definición del Convenio (los comportamientos pueden causar o ser susceptibles de causar daño), debe advertirse que, si en el caso concreto se solicita la reparación de un daño, éste debe de haberse ocasionado.

¹⁰Ver Informe *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres ...cit.*, OIT, p. 17.

El daño -de acuerdo al Convenio- puede ser físico, psicológico, sexual o económico. La fórmula que presenta el Convenio es adecuada ya que tiene la amplitud suficiente para comprender distintos tipos de daños y las diferentes denominaciones empleadas a nivel mundial.

Respecto del “daño moral” denominación que por lo general se utiliza en nuestro país para hacer referencia al daño no patrimonial, podría considerarse incluido en los tres primeros. La ley a dictar en Uruguay podrá hacer referencia concreta al daño moral, tal como lo hace la ley N°18.561 sobre acoso sexual.

6.2. Debe tenerse presente como ya se señaló que, el Convenio núm. 190 dispone que el Estado debe adoptar una legislación que defina y prohíba la violencia y acoso (art. 7). En consecuencia, la definición que aporta el Convenio no puede ser ejecutada porque requiere que la definición se adopte por la legislación del país.

Al haber sido ratificado el Convenio núm. 190 por Uruguay, se deberá aprobar una ley en cumplimiento de lo dispuesto por dicho instrumento, que aborde varios puntos, como la definición del acoso y la violencia en el mundo del trabajo. De acuerdo al Convenio (art. 1 numeral 2), la legislación del Estado puede definir la violencia y el acoso como concepto único o como conceptos separados.

En mi opinión, correspondería que la ley definiera la violencia y el acoso como conceptos separados, requiriendo en el caso del acoso moral/laboral la reiteración de las conductas, tal como -por lo general- se lo define a nivel nacional e internacional.

6.3. Respecto de la “expresión violencia y acoso por razón de género” el Convenio la define como “la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual”.

Debe destacarse que de acuerdo a esta definición la expresión “violencia y acoso por razón de género” comprende no sólo a la violencia y el acoso por razón de género, sino también por razón de sexo.

La inclusión del acoso sexual en la definición de “violencia y acoso por razón de género” resulta adecuada teniendo en cuenta que se ha demostrado que el acoso sexual afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

Con relación a la definición que brinda el Convenio de la “expresión violencia y acoso por razón de género” cabe realizar las mismas consideraciones que efectuáramos respecto de la “expresión violencia y acoso”. Corresponde que la ley a dictar por nuestro país defina en forma separada “la violencia” y “el acoso” por razón de género, teniendo presente que si se trata de acoso moral/laboral se requerirá la reiteración de las conductas.

7. Ámbito de aplicación del Convenio núm. 190

a) Ámbito de aplicación subjetivo

El ámbito de aplicación del Convenio es amplio dado que comprende el sector público y el privado, de la economía formal e informal, en zonas urbanas y rurales, y ampara no sólo a los trabajadores subordinados sino también a “otras personas en el mundo del trabajo”. El Convenio indica que protege a los trabajadores asalariados y “a las personas que trabajan, cualquiera sea su situación contractual”, es decir que comprende a personas en el mundo del trabajo que no se encuentran en relación de dependencia.

El Convenio núm. 190 luego de señalar que “protege” a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, indica las personas que quedan amparadas: los trabajadores asalariados, las personas que trabajan cualquiera sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen autoridad, funciones o responsabilidades de un empleador.

La solución del Convenio -de abarcar no sólo a los trabajadores subordinados sino a las personas que trabajan con independencia de su situación contractual- es acertada. La vigencia del derecho a desempeñarse en un mundo del trabajo sin violencia y acoso, no puede quedar limitada a los trabajadores subordinados. Este derecho resulta de aplicación a todas las

personas que trabajan, ya se trate de trabajadores subordinados o que se encuentren en alguna otra situación contractual (por ejemplo, los voluntarios). Si bien el Convenio se encarga de mencionar las personas que protege (como los pasantes o los postulantes a un empleo), la expresión “personas que trabajan cualquiera sea su situación contractual” podría comprender a otras personas no mencionadas expresamente, por ejemplo, a los trabajadores autónomos.

Ahora bien, la protección del Convenio a personas que no se encuentran en una relación laboral -como en el caso de los voluntarios- no implica que se modifique la respectiva situación contractual, ni que se amplíe la responsabilidad de los empleadores. Debe tenerse presente que -de acuerdo al Convenio- la responsabilidad de los empleadores se encuentra limitada, ya que se establece que la legislación deberá exigirles tomar medidas de prevención “acordes con su grado de control” y “en la medida en que sea razonable y factible” según la situación de que se trate.

Considero que la aplicación del Convenio núm. 190 a personas que no se encuentran en relación de subordinación, está indicando que los comportamientos de acoso y violencia deben ser rechazados en el mundo del trabajo, aun cuando la víctima no se encuentre en una relación de dependencia con un empleador. Y si un empleador toma conocimiento de la ocurrencia de tales actos en su empresa, deberá tomar medidas, pero siempre dentro del campo de su competencia.

Con relación a los “postulantes a un empleo”, las prácticas de violencia y acoso son inaceptables aun cuando no se haya iniciado una relación laboral. Lo mismo acontece en la etapa precontractual con la prohibición de discriminación. La extensión del Convenio a “las personas que buscan empleo” es -a mi modo de ver- a los efectos de abarcar a las personas que aún no tienen la calidad de postulante a un empleo concreto.

Respecto de los “trabajadores despedidos”, considero que su inclusión en el Convenio es indicativa del rechazo de estas prácticas de violencia y acoso en situaciones de despido. Por ejemplo, si en el momento del despido ocurre un acto de violencia, el trabajador despedido tendrá derecho a la correspondiente protección. Se reitera que la responsabilidad del empleador se encuentra

limitada de acuerdo al art. 9 del Convenio, dado que las medidas que se le exige adoptar son las “acordes con su grado de control”, y en la medida de lo razonable y factible.

b) Situaciones a las que se aplica este Convenio

Debe tenerse presente que la aplicación del Convenio sólo procede cuando la violencia y el acoso ocurran “*durante el trabajo*”, “*en relación con el trabajo*” o “*como resultado del mismo*” (art. 3). Es decir que, aun cuando se trate de una de las personas que el Convenio protege (por ejemplo, un pasante), necesariamente se requerirá que la violencia o el acoso haya tenido lugar durante el trabajo, o que esté vinculada con el trabajo o que ocurra como resultado del trabajo.

Para que la violencia y el acoso que no acontecen “durante el trabajo” queden dentro del ámbito de aplicación del Convenio deberán ocurrir “en relación con el trabajo” o “como resultado del mismo”. El Convenio hace referencia a las situaciones de violencia y acoso relacionadas con el trabajo que acaecen fuera de los lugares de trabajo que quedan comprendidas (los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación y las comunicaciones).

El texto del Convenio en forma expresa indica que se aplica a los actos de violencia y acoso que ocurran: en el lugar de trabajo, en el lugar en donde se paga al trabajador, descansa o come, en el sanitario y vestuario, en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo, en las comunicaciones relacionadas con el trabajo (incluye las realizadas a través de las tecnologías de la información y la comunicación), en el alojamiento proporcionado por el empleador, en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

La amplitud del ámbito de aplicación del Convenio, no supone -a mi modo de ver- que los empleadores serán responsables en situaciones que no puedan controlar, como puede suceder en el caso del alojamiento proporcionado por el empleador o en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo. Esta es la solución que entiendo surge del art. 9 del Convenio en donde se hace referencia a que la legislación debe exigir a los empleadores que tomen medidas de

prevención “acordes al grado de control” y “en la medida en que sea razonable y factible”.

Por otra parte, respecto a los comportamientos que acontecen en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo, debe tenerse presente que en muchos países se configura accidente de trabajo cuando el accidente sucede en el trayecto de ida o de regreso al trabajo. En nuestro país, el accidente en el trayecto al o del lugar de trabajo no es accidente de trabajo, salvo en las situaciones que describe la ley N°16.074 de 10.10.1989 art. 14: a) si el trabajador se encontraba realizando una tarea específica encomendada por el empleador, b) si el empleador se hizo cargo del transporte, c) si el acceso al trabajo presenta riesgos especiales. La ley que se dicte deberá ajustarse a la especificidad de la legislación de cada país, tal como indica el propio Convenio (art. 4 numeral 2).

8. Obligaciones y responsabilidad del empleador

La ley debe establecer la obligación del empleador de tomar medidas de prevención de la violencia y el acoso, que incluya la violencia y el acoso por razón de género (art. 9). Como vimos, las medidas que el Convenio requiere a los empleadores para prevenir la violencia y el acoso son las “apropiadas y acordes con su grado de control”, y “en la medida que sea razonable y factible”.

En forma expresa el Convenio menciona las siguientes medidas: adoptar una “política del lugar de trabajo” relativa a la violencia y el acoso; considerar la violencia y el acoso y los riesgos psicosociales asociados en la gestión de seguridad y salud en el trabajo; identificar peligros y evaluar los riesgos, tomar medidas para prevenirlos y controlarlos; proporcionar a los trabajadores información y capacitación (sobre peligros y riesgos, medidas de prevención y protección, derechos y responsabilidades de los trabajadores).

El Convenio prevé la consulta con los trabajadores y sus representantes en la adopción de una política del lugar de trabajo referida a la violencia y al acoso, y su participación en la identificación de los peligros y evaluación de riesgos.

Considero que la responsabilidad del empleador en materia de violencia y acoso no se amplía en el presente Convenio. Como se señaló precedentemente, para que resulte de aplicación del Convenio se requiere que estas situaciones ocurran durante el trabajo, o que estén relacionadas con el trabajo o sean el resultado del mismo. Pero además, la legislación debe exigir al empleador la adopción de medidas para prevenir la violencia y el acoso que sean “acordes con su grado de control” y “en la medida en que sea razonable y factible” (art. 9 del Convenio). La redacción utilizada por este Convenio es similar al texto del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud¹¹.

Es decir que el empleador será responsable en situaciones que ocurran durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del trabajo, pero siempre que sea razonable y factible, y su responsabilidad será acorde a su grado de control. En consecuencia, el empleador no será responsable respecto de una situación que no conoce, ni puede controlar.

9. Reflexiones finales

Considero que el Convenio núm. 190 constituye un gran avance en el camino de la prevención y erradicación de estas conductas en el mundo del trabajo.

El Convenio está muy bien elaborado y contiene todos los temas que se requieren contemplar en el abordaje de esta cuestión. El Convenio pone el acento en la necesidad de prevención, pero también realiza un minucioso recorrido respecto de la protección, vías de defensa, reparación, control de aplicación, formación y sensibilización.

Quizás la principal fortaleza del Convenio es contener todos los aspectos que deben ser considerados en el tema de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Si bien recurre a la ley como instrumento de prevención, y pone énfasis en los contenidos de las políticas públicas que se deben adoptar con relación a

¹¹ De acuerdo al art.16 del CIT 155 se deberá exigir al empleador que garantice la seguridad y salud, pero “en la medida de que sea razonable y factible”, y refiere a los lugares, maquinaria y procesos “que estén bajo su control”.

este tema, también recurre a la negociación colectiva como método de aplicación del Convenio.

El avance está en haber logrado el formato de Convenio (sin perjuicio de también adoptado una Recomendación que lo complementa); en el reconocimiento del “derecho” de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso; en incluir la cuestión de género de manera de destacar la importancia que tiene en este tema; en el ámbito de aplicación ampliado a relaciones no subordinadas; en abordar las incidencias de la violencia doméstica en el trabajo.

Sería deseable que más países ratifiquen este Convenio, y que se logre una adecuada aplicación en la práctica. La aplicación del Convenio depende no sólo del compromiso de los Estados a través de la normativa y de los Ministerios de Trabajo y otros organismos competentes, sino también de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en su rol de formación y sensibilización, y de los acuerdos que se alcancen en la negociación colectiva.

Entiendo que el papel del tripartismo es muy importante en la aplicación de este Convenio y en definitiva para la prevención y erradicación de estas conductas, no sólo porque se trata de una temática vinculada a la seguridad y salud, sino porque además sería conveniente la adopción de una política común convenida en el ámbito tripartito, es decir una acción conjunta que asegure el cambio cultural necesario en esta cuestión.

Bibliografía

- MANGARELLI, C. (2009). *Códigos de conducta en el marco de la responsabilidad social de la empresa*, FCU, Montevideo.
- MANGARELLI, C. (2019). “El Convenio 190 y el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”, *XXX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, FCU.
- MANGARELLI, C. (2021). *Acoso y violencia en el trabajo*, FCU, Montevideo, 2ª ed.
- MANGARELLI, C. (2022). *Acoso y violencia en el trabajo*, FCU, Montevideo, 3ª ed.
- SUPIOT, A. (2006). “La place de la sécurité sociale dans le système des normes internationales du travail. Protection sociale et travail décent”, *Semaine Sociale Lamy*, Supplément n° 1272, Paris.

Recursos electrónicos

- OIT (2003). *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla*, Reunión de Expertos, Ginebra 8-15 de octubre, OIT. En: www.ilo.org.
- OIT (2018). *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*. En: www.ilo.org.
- OIT - Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*, OIT, Ginebra. En: www.ilo.org.