

Capítulo 4

Finalidad y contenido de las normas internacionales del trabajo

Finalidad

El Preámbulo de la Constitución de la OIT indica tres razones que justifican el establecimiento de una organización cuyo propósito primordial sea adoptar normas internacionales del trabajo, y esas razones son las siguientes:

- 1) El hecho de que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». Esta convicción fue uno de los móviles capitales que inspiraron a los autores de la Constitución de la OIT como parte integrante del Tratado de Paz de 1919. En tales circunstancias, era lógico que aludieran a «la paz y armonía universales». Cincuenta años después, el mismo razonamiento valió a la OIT el Premio Nobel de la Paz.
- 2) La existencia de condiciones de trabajo «que entrañan ... injusticia, miseria y privaciones» y la necesidad de mejorarlas. Este motivo está realzado en el Preámbulo por una alusión a los «sentimientos de justicia y humanidad». Está reafirmado en un pasaje de la Declaración de Filadelfia, el que afirma «que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». El Preámbulo de la Constitución también menciona ámbitos en que «es urgente mejorar» las condiciones de trabajo. Todos están ahora abarcados por normas internacionales del trabajo.
- 3) El temor a los efectos sociales de la competencia internacional. El Preámbulo reconoce que «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países». En la Declaración de Filadelfia se afirma que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la

prosperidad de todos». Cuando se examinaba en 1919 el primer convenio, o sea el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), uno de los argumentos invocados en su favor fue que con una reglamentación internacional sería posible instituir simultáneamente en todos los Estados participantes la semana de cuarenta y ocho horas, que los respectivos países tal vez no aceptarían incluir en leyes puramente nacionales por temor a perjudicar su situación de exportadores.

Aparte estas tres razones principales, hay varios factores más que imponen la necesidad de fijar normas internacionales, y que se pueden resumir de la manera siguiente:

- 4) La necesidad de reglamentar situaciones en que interviene un elemento internacional, como la movilidad internacional de la mano de obra. El caso de los marinos y los migrantes es un ejemplo patente.
- 5) La complejidad técnica de muchas industrias modernas, que exige obrar de concierto, aprovechando toda experiencia nacional y la colaboración de los científicos y técnicos de nivel superior, para elaborar normas eficaces. Es un buen ejemplo el Convenio núm. 115, que se refiere a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.
- 6) La utilidad que tiene para muchos países un modelo en que basar su legislación laboral, claro está que con las adaptaciones del caso a sus circunstancias nacionales. Muchos países en desarrollo han llegado a la independencia con pocos elementos en que basarse para estructurar su derecho del trabajo, y en casi todos hay cierta escasez de personal capacitado para redactar leyes.
- 7) El argumento de lo que se podría llamar el «retén de seguridad». Cuando un país ratifica un convenio de la OIT, de hecho está firmando un tratado internacional y contrayendo así ciertos compromisos. Por lo tanto, si el gobierno toma medidas incompatibles con las disposiciones del convenio, infringe un tratado internacional. Le es mucho más difícil retroceder, pues, que si no tuviera obligaciones frente a otros países; por eso la ratificación da a las leyes laborales un grado de estabilidad que no les dan necesariamente las leyes y reglamentos puramente nacionales. Con este argumento queda contestada la pregunta de por qué conviene ratificar tal o cual convenio internacional cuando ya figura una ley equivalente en el código del trabajo nacional.

Contenido

Con frecuencia se utiliza 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 septiembre de 1997, este Código comprendía 181 convenios y 188 recomendaciones, que abarcaban una extensa gama de temas de orden laboral y social (en anexo a este volumen se presenta una guía clasificada de las normas internacionales del trabajo, agrupadas en 13 rubros principales).

En términos exactos, el Código Internacional del Trabajo está formado únicamente por convenios y recomendaciones, pero además de esas normas hay una serie de resoluciones, conclusiones o reglamentos-tipo (algunos de estos últimos se citan en la bibliografía anexa a este manual), adoptados ya sea por la Conferencia, ya sea por órganos técnicos como las comisiones de industria o grupos de expertos. Esos documentos no tienen el mismo carácter que los convenios y 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 obligación solemne de enviar memorias. 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.

Es materialmente imposible analizar en este manual todas las normas internacionales del trabajo – o siquiera la mayor parte –, y tampoco es ése su propósito, puesto que está destinado más bien a dar al lector una idea más clara de la manera como funcionan los mecanismos de fijación de normas, así como del papel y responsabilidades de los trabajadores y sus organizaciones en ese proceso. Con todo, echemos un vistazo a las disposiciones de los principales convenios y recomendaciones adoptados desde 1919.

Derechos humanos fundamentales

La OIT siempre ha atribuido especial importancia a ciertos derechos humanos fundamentales que constituyen un elemento esencial de toda acción destinada a mejorar la situación de los trabajadores. De ellos tratan los convenios y recomendaciones sobre libertad sindical, protección contra el trabajo forzoso y no discriminación¹.

Los trabajadores han hecho un llamamiento para realizar una campaña en favor de una carta mundial que tuviera por objetivo primordial la ratificación universal, de aquí al año 2000, de los convenios fundamentales de la OIT, es decir: los Convenios sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

En febrero de 1995, la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Normas Internacionales del Trabajo invitó al Consejo de Administración a solicitar a la OIT que efectuara una campaña de promoción de los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos fundamentales. Luego de que el Director General enviara numerosas comunicaciones a los Estados Miembros, se observó un significativo aumento del número de ratificaciones de esos convenios.

Libertad sindical

Los convenios fundamentales de la OIT sobre esta materia son el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

El Convenio núm. 87 es uno de los más importantes de todos los adoptados por la OIT y el que más aprecian los trabajadores del mundo entero. Dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin autorización previa. También prevé garantías para que esas organizaciones, y las federaciones que establezcan, puedan desplegar sus actividades sin injerencia de las autoridades públicas. Los Estados Miembros que ratifican el Convenio deben tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de asociación.

El Convenio núm. 98 está destinado a proteger a los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical, a resguardar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra las injerencias mutuas y a fomentar la negociación voluntaria entre las partes.

Se han adoptado otras normas que refuerzan estos dos Convenios básicos. Entre ellas están el Convenio núm. 135 y la Recomendación núm. 143, sobre los representantes de los trabajadores, ambos de 1971, que tienen el propósito de garantizar que los representantes de los trabajadores en la empresa gocen de protección eficaz contra todo acto perjudicial motivado por su condición o actividades de representantes de los trabajadores o por su actividad sindical, y prevén que se les concederán en la empresa facilidades para desempeñar sus funciones rápida y eficazmente.

Las nuevas normas también comprenden el Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149, sobre las organizaciones de trabajadores rurales, de 1975, que establecen el principio de que todas las categorías de trabajadores rurales tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, y prevén que deberán tomarse medidas para facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones fuertes e independientes de esas categorías, así como el Convenio núm. 151 y la Recomendación núm. 159, de 1978, que tratan de la protección del derecho de sindicación y de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo y reglamentar la solución de los conflictos del trabajo en la administración pública (véase también el capítulo 8).

Trabajo forzoso

La cuestión del trabajo forzoso ha sido tratada en dos convenios de la OIT. El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), prevé la supresión progresiva del trabajo forzoso en todas sus formas y, durante el período transitorio, su utilización únicamente para fines públicos y como medida excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los diversos artículos del Convenio.

El Convenio núm. 29 enfocaba el problema del trabajo forzoso sobre todo desde el punto de vista de los usos y costumbres vigentes entonces en los territorios coloniales. Más adelante, sin embargo, se señaló a la atención internacional que el trabajo forzoso estaba muy difundido también como medio de coerción política o con fines económicos. La supresión de semejantes sistemas fue uno de los principales objetivos del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1957. Este Convenio exige la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u

obligatorio como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico, como medida de disciplina en el trabajo, como castigo por haber participado en huelgas o como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Igualdad de oportunidades y de trato

La adopción en 1951 del Convenio (núm. 100) sobre la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor fue uno de los hitos más recordados de la actividad normativa de la OIT y originó cambios en muchísimos países. Según sus términos, todo Estado que lo ratifique deberá promover y, dentro de los límites en que sea compatible con los métodos vigentes para determinar los salarios, garantizar la aplicación de ese principio de igualdad, y deberá hacerlo por medio de la legislación, de contratos colectivos o de los organismos de fijación de salarios. A este propósito se recalca la importancia de promover la evaluación objetiva de las tareas de acuerdo con el trabajo que se deba efectuar.

En 1958, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó a la vez el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Ambos instrumentos se refieren a motivos de discriminación tan variados como lo son la raza, el sexo o las opiniones políticas, por ejemplo. Abarcan las leyes o los procedimientos discriminatorios en términos muy generales, del estilo de «cualquier distinción, exclusión o preferencia ... que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato», y que puede ser consecuencia no sólo de la legislación, sino también de situaciones o usos establecidos en la práctica. Alcanzan a todos los sectores del empleo y de la profesión, tanto públicos como privados, y se extienden a la formación profesional y al acceso a determinados puestos u ocupaciones, del mismo modo que a las condiciones de empleo en general. Los métodos propuestos en estos textos para luchar contra la discriminación van desde la intervención directa por conducto de leyes hasta las actividades educativas, y desde la intervención del Estado hasta la acción de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pero cada país dispone de un margen de discreción bastante amplio.

El incesante aumento del número de mujeres que trabajan fuera de su hogar y no pueden conciliar fácilmente sus responsabilidades familiares y profesionales motivó la adopción, en 1965, de la Recomendación sobre

el empleo de mujeres con responsabilidades familiares (núm. 123), sustituida en 1981 por el Convenio núm. 156 y la Recomendación núm. 165. Estos instrumentos, que abarcan a todos los trabajadores con responsabilidades familiares, prevén la adopción, en campos tales como la orientación y la formación profesionales, la duración del trabajo, las vacaciones anuales, las guarderías infantiles y la seguridad social, de medidas y políticas con objeto de que estos trabajadores puedan ejercer su derecho a trabajar sin estar sujetos a discriminaciones y sin que sus responsabilidades familiares entren en conflicto con sus responsabilidades profesionales.

Empleo

Política de empleo

La primera preocupación de todo trabajador siempre será, sencillamente, la de tener trabajo, y ciertas recomendaciones de la OIT adoptadas inmediatamente antes y después de la Segunda Guerra Mundial reflejan ya la opinión de que la mejor forma de responder a esa inquietud es desplegar una política dinámica de empleo. Sin embargo, no fue sino en 1964 cuando la Conferencia adoptó el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo (que llevan ambos el número 122). Estos instrumentos fueron completados en 1984 por la Recomendación (núm. 169) sobre la política del empleo (disposiciones complementarias). El Convenio dispone que todo Estado que lo ratifique debe fijarse como objetivo de capital importancia llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Al hacerlo consultará a los representantes de los trabajadores y de los empleadores y aplicará métodos apropiados a las condiciones nacionales, teniendo debidamente en cuenta el nivel de desarrollo económico del país. En la Recomendación complementaria se dan indicaciones más detalladas sobre las medidas que se deben tomar.

En 1988, la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 168) y la Recomendación (núm. 176) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. El Convenio solicita a cada uno de los Estados ratificantes que adopte medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo contribuya al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Los gobiernos están obligados a aplicar las disposiciones del Convenio en consulta y colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las personas protegidas por el Convenio deberán abarcar a no menos del 85 por ciento del conjunto de los asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices.

Servicios del empleo y agencias privadas

El primer convenio de la OIT que previó la creación de un sistema de agencias públicas y gratuitas del empleo se remonta a 1919 (Convenio núm. 2). Esa misma obligación está articulada en términos más concretos en el Convenio núm. 88, de 1948, y en la correspondiente Recomendación (núm. 83). El Convenio especifica que la función esencial del servicio es lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el pleno empleo. Detalla las modalidades de organización del servicio y reclama la colaboración con los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

La OIT se ha ocupado también de los abusos a que daban lugar las agencias de colocación con fines lucrativos. El último instrumento sobre la materia es el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

Orientación y formación profesionales

La importancia de la enseñanza profesional y técnica, subrayada inicialmente en la Constitución de la OIT en 1919, se ha reflejado en una serie de normas adoptadas desde entonces. Las más recientes y destacadas son las consagradas en el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), el cual obliga a todos los Estados que lo ratifiquen a adoptar y llevar a la práctica programas completos de orientación y formación profesionales que tengan en cuenta las necesidades en materia de empleo y el nivel de los objetivos económicos. Los programas deberán dar a todas las personas, sin discriminación, la posibilidad de desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo. Los medios para elaborar y ejecutar las políticas y programas aludidos se detallan en dicho Convenio y en la Recomendación complementaria (núm. 150).

Readaptación profesional y empleo de personas inválidas

En 1955, cuando la Conferencia adoptó la Recomendación núm. 99, debatió por primera vez la importancia que reviste la atención de las personas inválidas. Recomienda la creación de medios de readaptación profesional para todos los inválidos, cualquiera que sean el origen y la naturaleza de su invalidez y cualquiera que sea su edad; además, insta los principios y métodos relativos a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de esas personas. El Convenio núm. 159, de 1983, complementado por la Recomendación núm. 168, exige al Estado ratificante que formule, aplique y revise periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales. Establece los principios de esas políticas y determina las medidas que deben tomarse a tal efecto en el plano nacional.

Seguridad del empleo

La importante cuestión de la protección de los trabajadores en caso de terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador es objeto del Convenio núm. 158 y de la Recomendación núm. 166, de 1982 (véase también, a continuación, bajo el título «Relaciones de trabajo»).

Política social

La mayoría de los instrumentos de la OIT versan sobre un tema preciso y bien definido. Sin embargo, en 1947 la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 82) sobre la política social en los territorios no metropolitanos, que fue revisado posteriormente por otro, el Convenio núm. 117, relativo a las normas y objetivos básicos de la política social. Estos Convenios no sólo establecen el principio de que toda política deberá tender en primer lugar al bienestar y al desarrollo de la población, sino que también contienen una serie de normas básicas referentes, por ejemplo, al importe de los salarios, a su protección, a la no discriminación, a la edad mínima de admisión al trabajo, y a la enseñanza. En 1966 se adoptó otro texto de orden general: la Recomendación núm. 127, que se refiere al papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo. Indica, pues, los objetivos de la política que debe seguirse en favor de las cooperativas y los métodos para aplicar esa política.

Administración del trabajo

La existencia de un ministerio o departamento de trabajo competente y eficiente en cada país es indispensable para garantizar la buena aplicación de la legislación laboral y de la política social. En 1978, la Conferencia adoptó un convenio y una recomendación sobre el cometido, funciones y organización de la administración del trabajo.

Inspección del trabajo

Ciertos aspectos de la inspección del trabajo fueron objeto de algunas de las primeras recomendaciones de la OIT, el año mismo de su fundación. Sin embargo, los textos básicos sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio se adoptaron en 1947 (Convenio y Recomendación núm. 81), y fueron seguidos más de veinte años después por disposiciones para la agricultura (Convenio núm. 129 y Recomendación núm. 133, ambos de 1969). En conjunto imponen una serie de requisitos en cuanto al sistema de inspección del trabajo que debe mantener el país, comprendidas sus funciones y organización, y en cuanto a la situación jurídica, formación, derechos y obligaciones de los inspectores.

En 1995, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un protocolo que amplía el campo de aplicación del Convenio núm. 81 a los servicios no comerciales. Los Estados que lo ratifican pueden, luego de consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, excluir total o parcialmente ciertas categorías de trabajadores de su campo de aplicación, en particular las fuerzas armadas, los trabajadores de las administraciones nacionales (federales) esenciales y las fuerzas de policía. Asimismo, pueden limitar ciertas prerrogativas de los inspectores del trabajo (la inspección de los establecimientos de ciertos servicios no comerciales, tales como los establecimientos de las fuerzas armadas o los de los servicios de lucha contra incendios).

Estadísticas

La obligación de compilar estadísticas de salarios y horas de trabajo está prevista en el Convenio núm. 63, de 1938. El Convenio núm. 160 y la Recomendación núm. 170, ambos de 1985, amplían diferentes aspectos de la obligación de acopiar, compilar y publicar periódicamente

estadísticas básicas del trabajo. Al elaborar o revisar los conceptos, definiciones y metodología, los Estados ratificantes del Convenio deben tomar en cuenta las últimas normas y directrices establecidas bajo los auspicios de la OIT.

Consulta tripartita

El tripartismo de la OIT, en donde participan gobiernos, empleadores y trabajadores, debe reflejarse en las normas adoptadas por la Conferencia. En su mayor parte indican que debe consultarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores o a sus representantes acerca de las medidas que se tomen y de su buena aplicación. En 1976, la Conferencia adoptó también dos textos especiales, que pueden tener consecuencias trascendentales: el Convenio núm. 144 y la Recomendación núm. 152. El primero impone la obligación de instituir procedimientos destinados esencialmente a celebrar consultas tripartitas a fin de promover la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT. La segunda prevé tales consultas no sólo con respecto a las normas de la OIT, sino también a propósito de las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la OIT. En otros pasajes de este manual se alude varias veces a esas normas.

Relaciones profesionales

Ya se han tratado las normas fundamentales de las relaciones de trabajo, es decir, los convenios sobre libertad sindical. Pero además se han adoptado en el curso de los años una serie de recomendaciones sobre aspectos diversos de las relaciones obrero-patronales.

Negociación y contratación colectivas; conciliación y arbitraje voluntarios, y consulta y colaboración

Así es como la Conferencia adoptó en 1951 la Recomendación núm. 91 sobre los sistemas de contratación colectiva, que trata de los efectos de los contratos colectivos, de su extensión e interpretación, y también del control de su aplicación.

En 1981, se adoptaron el Convenio (núm. 154) y la Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, con objeto de estimular y

promover la celebración de negociaciones colectivas según medios adecuados a las condiciones nacionales.

Los principios que debieran regir la conciliación y el arbitraje voluntarios están brevemente sentados en otra recomendación de 1951 (la Recomendación núm. 92).

Al año siguiente se adoptó la Recomendación núm. 94, que induce a tomar medidas, por ley o de otro modo, a fin de promover las consultas y la colaboración entre empleadores y trabajadores, en el ámbito de la empresa, sobre las cuestiones de interés común no reguladas en otra forma. La necesidad de tomar medidas para promover esas consultas y colaboración en ámbitos más extensos (es decir, por rama de industria y en todo el país) es el tema de la Recomendación núm. 113, de 1960. Allí se indica que el objetivo de las consultas debiera ser, por un lado, que las organizaciones de empleadores y de trabajadores lleguen a soluciones aceptadas de común acuerdo, y por otro, que las autoridades públicas las consulten acerca de la preparación y aplicación de la legislación social, la creación y funcionamiento de organismos nacionales y los planes de desarrollo económico y social.

Terminación de la relación de trabajo

Señaló un jalón la adopción en 1963 de la Recomendación (núm. 119) sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, que ha tenido considerable influencia en la legislación de muchos países. La Recomendación dispone que no debería procederse a dicha terminación a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa o establecimiento. Pasa entonces a enumerar razones que no deberían considerarse válidas (como la afiliación a un sindicato o la discriminación por varios motivos más) y expone diversas medidas que deben tomarse para proteger a los trabajadores contra despidos injustificados. El Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166, que la Conferencia adoptó en 1982, en su 68.^a reunión, contienen nuevas normas sobre esta cuestión que incorporan esos principios básicos y mejoran otras disposiciones de la Recomendación núm. 119 a efectos de reflejar la evolución reciente de la legislación y la práctica en muchos países.

Comunicaciones dentro de la empresa y examen de reclamaciones

Merecen asimismo mención otras dos importantes recomendaciones adoptadas en 1967. La primera (núm. 129) se refiere a las comunicaciones entre la dirección de la empresa y sus trabajadores; indica ciertas consideraciones generales que deberían recordarse constantemente y describe los elementos de la política de comunicaciones que deberían aplicarse en la empresa. La segunda (núm. 130) trata del examen de reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución; contiene disposiciones sobre el derecho de todo trabajador a presentar reclamaciones, sobre los procedimientos para resolverlas y también sobre las medidas que deberían tomarse con las reclamaciones no resueltas (véase también el capítulo 8).

Condiciones de trabajo

Salarios

La obligación de establecer métodos para la fijación de salarios mínimos se estableció por primera vez en 1928, en el Convenio núm. 26 y la Recomendación núm. 30. Como éstos sólo se aplican á la industria – inclusive a los oficios ejercidos a domicilio – y al comercio, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1951 otros dos instrumentos para la agricultura: el Convenio núm. 99 y la Recomendación núm. 89, que imponen la obligación de establecer o mantener en funcionamiento métodos para fijar tasas mínimas de salarios en colaboración con los representantes de los empleadores y los trabajadores interesados. También prevén un sistema de control y sanciones. Las normas más recientes sobre la materia están expuestas en el Convenio núm. 131 y la Recomendación núm. 135, de 1970, que tienen especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. En efecto, prevén la obligación de establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema. Además, indican los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios y disponen el ajuste periódico de dicho nivel.

La protección del salario es objeto de disposiciones en varios convenios y recomendaciones, siendo el principal el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), que está complementado por la Recomen-

dación núm. 85. El Convenio, que es de aplicación general, debe servir para 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. Debe mencionarse asimismo el Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173) y la Recomendación complementaria (núm. 180).

Horas de trabajo, trabajo nocturno y vacaciones

El primerísimo convenio de la OIT, adoptado en 1919, y que por supuesto lleva el número 1, fija la jornada máxima de trabajo en la industria en ocho horas y la semana en cuarenta y ocho. Unos años más tarde, el Convenio núm. 30, de 1930, estableció los mismos máximos en el comercio y las oficinas. Ambos autorizan un número limitado de excepciones en cuanto al campo de aplicación, y permiten trabajar más horas en ciertos casos precisos, a reserva de condiciones estrictas. El principio de la semana de cuarenta horas se consagró en el Convenio núm. 47, de 1935, y más recientemente, en 1962, se adoptó la Recomendación núm. 116, que estimula a cada Estado a formular y proseguir una política que permita implantar la semana de cuarenta horas sin reducción de salario. También contiene disposiciones sobre el cálculo de las horas de trabajo, las excepciones autorizables, las horas extraordinarias, las medidas de control y las sanciones. Un Convenio (núm. 153) y una Recomendación (núm. 161) de 1979 tratan de la duración del trabajo y de los períodos de descanso en el transporte por carretera.

Las normas sobre el trabajo nocturno adoptadas para la protección de las mujeres y de los menores se exponen más abajo. En 1990, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado dos instrumentos generales, el Convenio núm. 171 y la Recomendación núm. 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 proteger la maternidad. Se considera trabajo nocturno el efectuado durante un período de por lo menos siete horas consecutivas, que comprende el intervalo entre medianoche y las cinco de la mañana. El Convenio enuncia una serie de medidas que deberán tomarse para alcanzar el objetivo propuesto.

El descanso semanal está prescrito en el Convenio núm. 14, de 1921, en lo referente a la industria, y en el Convenio núm. 106, de 1957, en lo referente al comercio y oficinas. En ambos se autoriza cierto grado de flexibilidad.

El Convenio sobre las vacaciones pagadas (núm. 52), de 1936, primero sobre el tema, prevé simplemente una semana de vacaciones anuales pagadas después de un año de servicio continuo, para los trabajadores de la industria, el comercio y las oficinas, pero fue adoptado en una época en que muy pocos países habían aceptado la idea de que hubiera tales vacaciones. En cuanto a los trabajadores agrícolas, sus derechos al respecto están previstos en un convenio muy posterior (el núm. 191, de 1952).

El Convenio núm. 52 tuvo una influencia notable sobre las leyes y costumbres nacionales, y la rápida evolución de las opiniones sobre las vacaciones pagadas está reflejada en el Convenio núm. 132, adoptado en 1970. Este se aplica – con excepción de la gente de mar – a todos los obreros y empleados, quienes deberán gozar de vacaciones anuales que no serán en ningún caso inferiores a tres semanas, o a un período proporcional cuando la duración de los servicios sea de menos de un año.

Otro convenio (el Convenio núm. 140, de 1974), de particular importancia para los trabajadores, señala un nuevo concepto de las vacaciones pagadas: reconoce a la vez la necesidad de educación y formación permanentes y el hecho de que esa necesidad debe satisfacerse, por lo menos en parte, mediante la concesión de licencias pagadas de estudios (es decir, licencias durante las horas de trabajo y con prestaciones económicas adecuadas), con fines de formación profesional a todos los niveles, educación general y educación sindical. Este Convenio está complementado por la Recomendación núm. 148.

El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) enumera las medidas que deben tomar los Estados Miembros con el fin de que los trabajadores a tiempo parcial se beneficien de las mismas condiciones que los trabajadores a tiempo completo en una situación comparable. El artículo 9 enuncia las medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial.

El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184, adoptados por la Conferencia en 1996, indican las medidas adecuadas para mejorar la situación de los trabajadores a domicilio.

Seguridad y salud en el trabajo

La seguridad y la protección de la salud de los trabajadores siempre han estado en el primer plano entre los asuntos de que trata la OIT: ocupan un lugar destacado en el Preámbulo de la Constitución y en la Declaración de Filadelfia y ya fueron objeto de cuatro recomendaciones adoptadas en 1919, en la primera reunión de la Conferencia. En total unos treinta convenios, y varias más recomendaciones, tratan de la salud, la seguridad y el bienestar social de los trabajadores.

Entre los textos de orden más general están: la Recomendación núm. 31, de 1929, sobre la prevención de los accidentes del trabajo, y la Recomendación núm. 97, de 1953, sobre la protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo. En 1981, la Conferencia adoptó además un convenio (núm. 155) y una recomendación (núm. 164) que tratan de los principios para poner en práctica una política en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio de trabajo, así como de la acción que debe desplegarse tanto en el plano nacional como en la empresa. Después de una primera Recomendación (núm. 112), de 1959, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 161 y la Recomendación núm. 171 sobre los servicios de salud en el trabajo en los lugares de empleo o en sus inmediaciones.

Existen igualmente normas destinadas a proteger a los trabajadores contra riesgos específicos. Algunas se refieren a peligros provenientes de sustancias tóxicas, como la cerusa (Convenio núm. 13, de 1921) y el benceno (Convenio núm. 136, de 1971), o de sustancias y agentes cancerígenos (Convenio núm. 139, de 1974), de la exposición a radiaciones ionizantes (Convenio núm. 115, de 1960) o del asbesto (Convenio núm. 162, de 1986).

En 1977, la Conferencia adoptó el Convenio (núm. 148) y la Recomendación (núm. 156) sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo. Los dos se aplican a todas las ramas de actividad y detallan las medidas de prevención y protección que han de tomarse, así como los medios para hacerlas aplicar. Por otra parte, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 119 (de 1963), que prohíbe la venta, arrendamiento y utilización de maquinaria sin dispositivos adecuados de protección y establece preceptos detallados sobre el tema, y el Convenio núm. 127 (de 1967), que reglamenta el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador. El Convenio

núm. 170, de 1990, aplicable a todas las ramas de actividad en donde se utilizan productos químicos, pide a todos los Estados Miembros ratificantes que pongan en práctica una política coherente de seguridad para la utilización de esas sustancias. Las autoridades competentes deberán poder, si fuera necesario, prohibir o restringir el uso de ciertos productos químicos peligrosos. Este Convenio está complementado por la Recomendación núm. 177.

Las diversas formas de protección especial requeridas en determinadas ramas de actividad también se regulan en ciertos convenios y recomendaciones de la OIT. Entre estos últimos están el Convenio núm. 62, de 1937, y la Recomendación (núm. 53) complementaria, que fijan disposiciones detalladas sobre la seguridad en la industria de la edificación; el Convenio núm. 167, de 1988, y la Recomendación (núm. 175) complementaria, sobre seguridad y salud en la construcción, que se aplican a todas las personas que trabajan en ese sector; el Convenio núm. 120, de 1964, y su Recomendación complementaria (núm. 120 también), que establecen los principios generales y describen las medidas que se han de tomar con respecto a la higiene en los comercios y oficinas, y finalmente una serie de convenios y recomendaciones destinados a proteger a los trabajadores portuarios contra los accidentes (Convenios núms. 27 y 28, de 1929, y núm. 32, de 1932; Recomendaciones núms. 33 y 34, de 1929, y núm. 40, de 1932, y Convenio núm. 152 y Recomendación núm. 160, de 1979).

Deben mencionarse asimismo el Convenio (núm. 174) y la Recomendación (núm. 181) sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993. El Convenio establece el principio de la responsabilidad de los empleadores y de las autoridades competentes y presenta una lista de disposiciones que deben adoptarse en materia de seguridad, de identificación de instalaciones con riesgos y de inspección, al redactar informes de seguridad y de accidentes. También indica los diferentes derechos de los trabajadores y de sus representantes, como sus obligaciones. La Recomendación trata esencialmente del tipo de informaciones que deben intercambiarse a nivel internacional.

Por último, el Convenio (núm. 176) y la Recomendación (núm. 183) sobre seguridad y salud en las minas, 1995 se aplican en principio a todas las minas, con excepción de la industria de la prospección y de la extracción del petróleo y del gas. Cada Estado que ratifica el Convenio tiene la obligación de formular y de aplicar, luego de haber efectuado consultas con las organizaciones más representativas de trabajadores y de

empleadores, una legislación en materia de salud y de seguridad en las minas, en cuanto a la inspección, la información y la formación.

Esta legislación nacional debe prever también los procedimientos de notificación y de investigación en los diferentes casos de accidentes y catástrofes. El Convenio enuncia un cierto número de obligaciones del empleador, en especial la de evaluar y de reducir o eliminar los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, preparar un plan de urgencia, informar a los trabajadores acerca de los diferentes peligros, suministrarles equipos y dispositivos de protección y poner a su disposición servicios médicos. A los delegados de los trabajadores en seguridad y salud se les reconoce un cierto número de derechos, en particular el derecho de participar en las inspecciones y en las investigaciones en el lugar de trabajo. Se prevé, además, la cooperación entre empleadores y trabajadores mediante el establecimiento de mecanismos tales como los comités de seguridad y salud, la formación y la consulta a los trabajadores y sus representantes.

Servicios sociales, vivienda y tiempo libre

No hay por el momento ningún convenio de la OIT que trate exclusivamente de los servicios sociales, la vivienda y el esparcimiento, pero esos temas están reglamentados en ciertas recomendaciones: la Recomendación núm. 102, de 1956, que fija normas a las empresas en cuanto a los servicios de alimentación, descanso y recreo para el personal y los medios de transporte; la núm. 115, de 1961, sobre la vivienda de los trabajadores, que contiene disposiciones relativas a la política nacional que ha de seguirse en la materia y a la responsabilidad de su ejecución y financiamiento, así como sugerencias acerca de los métodos de aplicación; finalmente, un texto más antiguo, la Recomendación núm. 21, de 1924, que tiene el doble objeto de proteger el tiempo libre de los trabajadores, estimulándolos para que no recurran a trabajos retribuidos adicionales, y de indicar diversos medios para que el tiempo libre se utilice mejor.

Seguridad social

Numerosas normas de la OIT tienen el fin de fomentar la seguridad social para los trabajadores y sus familias. Las adoptadas antes de la Segunda Guerra Mundial se refieren a riesgos o contingencias precisos,

mientras que las más recientes abarcan varias o todas las ramas de la seguridad social. El texto fundamental es el Convenio núm. 102, de 1952, que establece normas mínimas y abarca nueve ramas (asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedad profesional, cargas familiares, maternidad, invalidez y muerte (sobrevivientes)). Todo Estado que lo ratifique debe comprometerse a respetar las normas prescritas en lo relativo, por lo menos, a tres de esas ramas y en favor de categorías especificadas de trabajadores o sectores de la población, y evidentemente puede aceptar más adelante obligaciones con respecto a otras ramas más. Este Convenio señala un cambio de rumbo en las normas de seguridad social al presentar la idea nueva de un nivel general de seguridad social que puede alcanzarse en todas partes, puesto que el sistema puede adaptarse a la situación económica y social reinante en cada país, cualquiera que sea su grado de desarrollo.

Las normas fijadas desde 1919 en los múltiples convenios y recomendaciones sobre las diversas ramas de la seguridad social pueden resumirse de la manera siguiente:

Asistencia médica

Dos convenios adoptados en 1927 (los Convenios núms. 24 y 25) prevén sistemas obligatorios de seguro de enfermedad en la industria y en la agricultura, respectivamente. Las prestaciones comprenden tratamiento médico y suministro gratuito de medicamentos y medios terapéuticos. El Convenio núm. 102 detalla qué asistencia médica preventiva y curativa se debe garantizar, e incluye la hospitalización entre las prestaciones.

Prestaciones monetarias de enfermedad

Los referidos Convenios de 1927 (núms. 24 y 25) también prevén el pago de prestaciones en dinero en caso de enfermedad. El Convenio núm. 102, de 1952, los supera al establecer el nivel mínimo de las prestaciones en sus disposiciones generales sobre los pagos periódicos. El último de los convenios en la materia (el núm. 130, de 1969) fija un nivel más elevado y abarca a una proporción mayor de personas, y la Recomendación núm. 134, que lo complementa, dispone que la legislación sobre prestaciones de enfermedad debería aplicarse a todos los miembros económicamente activos de la población.

Prestaciones de maternidad

El derecho a prestaciones de maternidad está consagrado en dos convenios, de los cuales el primero (Convenio núm. 3, de 1919) sólo se aplica a las mujeres empleadas en la industria y el comercio, mientras que el segundo (Convenio núm. 103, de 1952) se aplica igualmente a las trabajadoras de la agricultura y de otras profesiones no industriales. Ambos prevén prestaciones en dinero y prestaciones médicas durante la licencia de maternidad, concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos. Según el Convenio núm. 103, las prestaciones en dinero no deberán representar menos de dos tercios de las ganancias anteriores de la interesada cuando se concedan en virtud de un sistema de seguro social obligatorio y se calculen de acuerdo con las ganancias. En el Convenio núm. 102 también hay disposiciones sobre las prestaciones de maternidad.

En 1999, se propondrá una revisión de los Convenios núms. 3 y 103 a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Prestaciones de invalidez

Los primeros convenios sobre prestaciones de invalidez fueron adoptados en 1933 y se aplicaban a la industria (núm. 37) y a la agricultura (núm. 38). Prevén el pago de una pensión de invalidez, conforme a sistemas obligatorios de seguro de invalidez, a los asegurados que sufran de una incapacidad general para el trabajo. El Convenio núm. 102 también prevé tales prestaciones. Estas normas quedaron modificadas por el Convenio núm. 128, de 1967, que prevé un nivel mínimo de prestaciones más elevado que el exigido por el Convenio núm. 102 y que, además, impone obligaciones con respecto a los servicios de readaptación profesional y a la colocación de los trabajadores incapacitados. La Recomendación núm. 131, que lo complementa, y que también es de 1967, dispone que la legislación pertinente debería extenderse a todas las personas económicamente activas.

Prestaciones de vejez

En 1933 se adoptaron dos convenios que prevenían seguros obligatorios de vejez: éstos debían pagar pensiones, a una edad prescrita que no excedería de los sesenta y cinco años cumplidos, a los asalariados asegurados

de la industria (Convenio núm. 35) y de la agricultura (Convenio núm. 36). El Convenio núm. 102 dispone que las pensiones de vejez no pueden ser inferiores a un nivel prescrito. El Convenio núm. 128, de 1967, modifica estas normas más antiguas y estipula unas pensiones de vejez más favorables que las anteriores.

Prestaciones de sobrevivientes

El seguro obligatorio en favor de las viudas y huérfanos también se estableció por primera vez como precepto en 1933, por el Convenio núm. 39 para la industria y por el Convenio núm. 40 para la agricultura. El Convenio núm. 102, contrariamente a los documentos anteriores, fija un nivel por debajo del cual no pueden descender las prestaciones de sobrevivientes de tales regímenes, y el Convenio núm. 128 – que revisa los convenios más antiguos sobre el tema – prevé unas prestaciones mínimas más altas que las del Convenio núm. 102.

Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales

El Convenio núm. 12, adoptado en 1921, se limita a disponer que los asalariados agrícolas deben estar amparados por la legislación que exista sobre indemnización por accidentes del trabajo. El Convenio núm. 17, de 1925, en cambio, establece reglas fundamentales, al especificar que la indemnización – normalmente en forma de renta – se pagará a la víctima o a sus derechohabientes cuando un accidente del trabajo cause una incapacidad permanente o la muerte. Otro instrumento adoptado en 1925 (el Convenio núm. 18, posteriormente revisado por el Convenio núm. 42, de 1934) dispone que se indemnizará a las víctimas de enfermedades profesionales conforme a los principios generales de las leyes sobre accidentes del trabajo. En el Convenio núm. 102 también figura una parte que exige la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo o de una enfermedad prescrita originada por el trabajo, y esas prestaciones deben consistir en asistencia médica y pagos periódicos. Doce años después de adoptado el Convenio núm. 102, estas normas fueron revisadas por el Convenio núm. 121, de 1964, que amplió la protección: más categorías de personas, mejores servicios médicos y afines, y disposiciones expresas sobre la tasa mínima de los pagos periódicos.

Prestaciones de desempleo

En 1934 se adoptó el Convenio núm. 44, en virtud del cual los Estados ratificantes se comprometen a mantener un sistema encargado de pagar una prestación – por oposición a un «socorro» – a los desempleados involuntarios. También en el Convenio núm. 102 figuran disposiciones detalladas sobre las prestaciones de desempleo, e incluso sobre las modalidades de cálculo de los pagos periódicos. No obstante ello, en 1988 la Conferencia adoptó el Convenio núm. 168 y la Recomendación núm. 176 (ya mencionados anteriormente, bajo el título relativo a la política del empleo), que prevén prestaciones en casos de desempleo total, desempleo parcial y suspensión provisional del trabajo.

Asignaciones familiares

El Convenio núm. 102 prevé el otorgamiento de asignaciones para mantener a los hijos. Estas pueden ser pagos periódicos, artículos o servicios en especie o una combinación de unos y otros.

Seguridad social y migración

La mayoría de los convenios sobre seguros sociales o seguridad social prevén expresamente la igualdad de trato, ya sea con respecto a todos los trabajadores extranjeros, ya sea por lo menos a favor de los ciudadanos de otros Estados que hayan ratificado el respectivo convenio. Tratándose de indemnización por accidentes del trabajo, se adoptó en 1925 un convenio especial (el núm. 19); los Estados que lo ratifican deben conceder a los nacionales de los otros Estados obligados por él los mismos derechos que a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo, y no pueden imponerles ninguna condición de residencia. Un convenio más reciente, de 1962 (núm. 118), prevé la igualdad de trato a los trabajadores de los demás países que ratifiquen el Convenio, con respecto a la totalidad de las nueve ramas de seguridad social, aunque las obligaciones del Convenio pueden aceptarse para una sola de esas ramas.

El problema de la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los trabajadores migrantes plantea dificultades especiales porque las legislaciones nacionales se basan en principios distintos. El deseo de superar esas dificultades llevó a la adopción del

Convenio núm. 48, de 1935, que prevé la creación de un sistema internacional para conservar los derechos adquiridos en el seguro de invalidez, vejez y muerte (viudas y huérfanos). En 1982, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 157, que revisa el Convenio núm. 48 y completa el Convenio núm. 118 en lo relativo a la conservación de los derechos adquiridos respecto de todas las ramas de la seguridad social. Además, en 1983 adoptó la Recomendación núm. 167, a la que se anexó un acuerdo modelo para facilitar la celebración entre Estados Miembros de la OIT de acuerdos bilaterales o multilaterales destinados a salvaguardar en forma pormenorizada la conservación de los derechos.

Trabajo de las mujeres

Las normas más antiguas sobre el empleo de las mujeres tenían el propósito esencial de protegerlas contra los abusos en las condiciones de trabajo, particularmente en caso de maternidad, mientras que las normas más recientes (entre las cuales el Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración, y el Convenio núm. 111 sobre la discriminación, ya mencionados) están destinadas a conseguir que las trabajadoras gocen de los mismos derechos y del mismo trato que los hombres.

Protección de la maternidad

Como ya se ha visto, los convenios de protección de la maternidad (núms. 3 y 103, de 1919 y 1952, respectivamente) prevén prestaciones de seguridad y social y asistencia médica, pero además establecen el derecho a una licencia de maternidad de doce semanas como mínimo. En realidad el Convenio núm. 3, que sólo se aplica a la industria, dispone que seis de las semanas deben tomarse antes del parto y seis después, mientras que el Convenio núm. 103, que se aplica a todas las trabajadoras, es más flexible y sólo estipula que seis, por lo menos, de las doce semanas de licencia deben tomarse después del parto. Ambos Convenios imponen la obligación de la licencia postnatal y prevén su extensión en determinados casos. Ambos prohíben que el empleador pueda despedir a su empleada mientras esté con licencia de maternidad o pueda notificarle su despido en una fecha tal que el aviso expire durante la ausencia.

Trabajo nocturno

Existen tres convenios que prohíben el trabajo nocturno de las mujeres: el núm. 4, de 1919; el núm. 41, de 1934, que modificó el anterior, y el núm. 89, de 1948, que lo volvió a modificar. El último, que es el más flexible de los tres, prohíbe que en las empresas industriales se haga trabajar a las mujeres por la noche y especifica un período vedado de once horas consecutivas².

Trabajos subterráneos

El Convenio núm. 45, adoptado en 1935, prohíbe el empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de las minas de toda clase.

Trabajo de menores

La OIT adoptó su primer Convenio sobre el trabajo de los niños en 1919, año de su fundación. Se trata del Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), que prohíbe el trabajo de niños menores de catorce años en los establecimientos industriales. Con posterioridad, la Organización adoptó nueve convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo en las ramas y profesiones siguientes: industria, agricultura, pañoleros y fogoneros, trabajo marítimo, trabajos no industriales, pesca y trabajos subterráneos. Otros numerosos instrumentos de la OIT contienen igualmente disposiciones con objeto de fijar la edad mínima para diferentes actividades.

Los instrumentos de la OIT más recientes y completos sobre el trabajo infantil son el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973. El Convenio sintetiza principios enunciados progresivamente en diversos instrumentos precedentes y se aplica a todos los sectores económicos, ya sea que en ellos los niños trabajen como asalariados o no asalariados.

El Convenio obliga a los Estados ratificantes a comprometerse a proseguir una política nacional encaminada a asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil y a elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, hasta un nivel tal que permita a los adolescentes alcanzar el más completo desarrollo físico y mental.

El Convenio dispone que la edad mínima no debería ser inferior a aquella en la que termina la escolaridad obligatoria y, en última instancia, no inferior a quince años. No obstante, los países en desarrollo pueden fijarla inicialmente en catorce años. La autoridad competente deberá consultar las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de poner en práctica esta disposición, que presenta una cierta flexibilidad, como ocurre en otros numerosos aspectos, en donde, según los términos de este Convenio, la decisión debe tomarse a nivel nacional.

El Convenio prescribe fijar en dieciocho años la edad mínima para cualquier trabajo peligroso, es decir para cualquier tipo de trabajo que «por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores». La lista de esos trabajos peligrosos debe establecerse luego de haber consultado las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas.

Aun cuando fija una edad mínima aplicable en principio a todos los sectores de actividad, en los que los menores trabajen como asalariados o no asalariados, el Convenio núm. 138 contiene disposiciones que le dan una cierta flexibilidad, autorizando algunas excepciones y permitiendo una aplicación progresiva. Así, la legislación nacional podrá autorizar el empleo en trabajos livianos a personas de trece años (doce, en los países en desarrollo en donde la edad mínima es de catorce años en lugar de quince) con la condición de que esos trabajos no sean peligrosos y no perjudiquen la asiduidad escolar. Sin embargo, no existe la excepción correspondiente para las actividades peligrosas, en aplicación del principio según el cual el nivel de desarrollo no puede servir como excusa para permitir la afectación de menores a tareas susceptibles de comprometer su salud, su seguridad o su moral.

En 1996, el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir la cuestión del trabajo infantil en el orden del día de las reuniones de 1998 y de 1999 de la Conferencia Internacional del Trabajo, con vistas a la adopción de nuevas normas para prohibir el trabajo infantil en sus formas más inaceptables. Estos nuevos instrumentos deberían fijar prioridades en la lucha contra el trabajo infantil, en el marco de las normas existentes, y prever medidas para combatir sus formas más intolerables: trabajos peligrosos, trabajos forzados o en servidumbre, prostitución o explotación con fines pornográficos.

Trabajo nocturno

El Convenio núm. 6, de 1919, dispone que las personas menores de dieciocho años no pueden ser empleadas durante la noche en empresas industriales. La prohibición se aplica a un período de once horas consecutivas, que debe comprender el intervalo que media entre las diez de la noche y las cinco de la mañana. Este texto fue revisado por el Convenio núm. 90, de 1948, que extendió el período a doce horas consecutivas y estableció medidas de aplicación, pero que en los demás aspectos deja mayor libertad a los países. Las limitaciones del trabajo nocturno en labores de carácter no industrial figuran en el Convenio núm. 79, de 1946, que prohíbe el trabajo nocturno durante doce o catorce horas consecutivas, como mínimo, en condiciones y circunstancias prescritas.

Examen médico

Dos convenios adoptados en 1946 prevén que los jóvenes menores de dieciocho años no podrán ser admitidos al empleo a menos que, mediante un examen médico a fondo, se compruebe que son aptos para el trabajo de que se trate. El primero de los convenios (el núm. 77) se refiere al trabajo en la industria, y el segundo (el núm. 78) a los trabajos no industriales. Ambos prevén la repetición periódica de los exámenes médicos hasta una edad especificada. Se estipulan medidas protectoras análogas, pero hasta edades más elevadas, en el Convenio núm. 124, de 1965, que se aplica al trabajo subterráneo.

Trabajos subterráneos

La Recomendación núm. 125, de 1965, estipula las condiciones de empleo de menores en trabajos subterráneos realizados en minas y canteras.

Trabajadores de edad

La Recomendación núm. 162, adoptada en 1980, propugna la aplicación de una política destinada a evitar toda discriminación contra los trabajadores de edad y de medidas que les permitan seguir trabajando en condiciones satisfactorias y prepararse para la jubilación, voluntaria siempre que sea posible.

Trabajadores migrantes

La OIT se viene ocupando desde hace mucho tiempo de los problemas especiales de los trabajadores migrantes en general. El primer texto sobre el tema es el Convenio núm. 97, de 1949, que contiene una serie de disposiciones destinadas, por un lado, a ayudar a quienes emigran en busca de trabajo y, por otro, a procurarles la igualdad de trato en diversas esferas. En 1975, la OIT adoptó el Convenio núm. 143 y la Recomendación núm. 151, que contienen disposiciones adicionales ideadas para eliminar los abusos y fomentar la igualdad de trato y de oportunidades. En primer lugar, el Convenio núm. 143 dispone que los gobiernos deben respetar los derechos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. También deben suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y poner fin al tráfico de mano de obra. En segundo lugar, los gobiernos deben formular y aplicar una política destinada a garantizar la igualdad de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social y derechos sindicales y culturales.

Trabajadores indígenas, trabajadores en los territorios no metropolitanos, pueblos indígenas y tribales

Existen normas destinadas a proteger a los trabajadores indígenas contra la explotación y la coerción. Las primeras fueron las del Convenio núm. 50, de 1936, que regula ciertos sistemas de reclutamiento de los trabajadores. Entre las demás están las de los Convenios núms. 65 y 104, de 1939 y 1955, que prevén la abolición progresiva o inmediata de las sanciones penales por incumplimiento de los contratos, y las de los Convenios núms. 64 y 86, de 1939 y 1947, cuyo objeto es eliminar los abusos en los contratos celebrados con trabajadores indígenas.

Estas normas se refieren a varios aspectos del trabajo que tenían particular relación con la situación en los territorios coloniales o dependientes. Otros convenios adoptados en 1947 tenían el propósito principal de aplicar en esos territorios normas de naturaleza más general; prevén la ejecución de una política social benéfica en dichos territorios (núm. 82), el derecho a libertad sindical (núm. 84), el funcionamiento de una inspección del trabajo (núm. 85) y la aplicación de una serie de normas internacionales del trabajo (núm. 83).

En 1957, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 107 y la Recomendación núm. 104, que se aplican a las poblaciones indígenas y tribales de los países independientes y están destinados a protegerlas contra los abusos, a garantizarles sus derechos fundamentales y, en términos generales, a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Finalmente, en 1989 se adoptó el Convenio núm. 169, el cual revisa el Convenio núm. 107 habida cuenta de las modificaciones de la situación de las poblaciones indígenas y tribales y también de la mayor comprensión de esa situación por parte de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Otras categorías especiales de trabajadores

Gente de mar

La naturaleza especial de las condiciones de vida y de trabajo de los marinos y otra gente de mar ha inducido a la Conferencia a adoptar una amplia gama de más de cincuenta convenios y recomendaciones que se aplican expresamente a estos trabajadores o, en ciertos casos, a los pescadores³.

Disposiciones generales. Algunas de las normas adoptadas en favor de los marinos son de naturaleza general. Las más importantes, sin duda alguna, son las del Convenio núm. 147, adoptado en 1976 (y completado por un Protocolo en 1996), que tienen la finalidad de hacer respetar a bordo de los buques mercantes una amplia serie de condiciones mínimas, entre las cuales algunas de las fijadas en los convenios que se enumeran en los párrafos siguientes. En particular todo país que ratifique el Convenio núm. 147 se compromete a promulgar leyes adecuadas sobre seguridad en el trabajo, seguridad social y condiciones de empleo y de vida a bordo, y a verificar su cumplimiento mediante inspecciones o en otra forma. Otro importante convenio de orden general es el Convenio núm. 108, de 1958, según el cual los gobiernos deben otorgar a sus nacionales que ejerzan la profesión de marino un documento de identidad especial. Asimismo, en 1996 se complementó con un Protocolo el Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147).

Condiciones de admisión al empleo. La edad mínima de admisión al empleo en un buque de alta mar se fijó inicialmente en catorce años (Convenio núm. 7), pero se elevó posteriormente a quince (Convenio núm. 58) o más (Convenio núm. 138). La obligación de someterse a un examen

médico antes de enrolarse se había previsto al principio solamente para los menores (Convenio núm. 16), pero más adelante se extendió a cualquier persona que fuera a trabajar a bordo (Convenio núm. 73).

Certificados de capacidad. Varios convenios o recomendaciones están destinados a garantizar que para ciertos puestos de los buques sólo se enrole a personas debidamente capacitadas. El Convenio núm. 53, de 1936, por ejemplo, fija los requisitos mínimos de capacidad profesional de los capitanes y oficiales, y el Convenio núm. 74, de 1946, exige que los marineros preferentes posean el correspondiente certificado. Los cocineros de buque están sujetos a la respectiva obligación por el Convenio núm. 69, de 1946.

Formación, contratación y seguridad de empleo. La formación profesional de los marinos está regulada detalladamente en la Recomendación núm. 137, de 1970, y los problemas especiales de empleo creados por la evolución técnica a bordo son el tema de la Recomendación núm. 139, del mismo año, que versa sobre planificación de la mano de obra, contratación y colocación (también tratadas en el Convenio núm. 9, de 1920), formación y readaptación y regularidad del empleo. Al respecto, las normas más recientes son el Convenio (núm. 179) y la Recomendación (núm. 186) sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996. Además, el Convenio núm. 145 y la Recomendación núm. 154, ambos de 1976, disponen que los países con industria marítima deben tomar medidas para asegurar un empleo continuo o regular a todos los marinos calificados, y el Convenio núm. 22, de 1926, especifica en qué forma podrá firmarse y darse por terminado el contrato de enrolamiento y qué datos deberán figurar en él.

Condiciones generales de trabajo. Se han adoptado muchos textos sobre las condiciones generales de trabajo, siendo los más importantes el Convenio núm. 109, de 1958, sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación⁴; el Convenio núm. 91, de 1949, y el núm. 146, de 1976, en virtud de los cuales los marinos tendrán derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada, y el Convenio núm. 23, de 1926, que garantiza la repatriación a los marinos que hayan sido desembarcados mientras su contrato tenía validez o a su terminación. Este último fue revisado por el Convenio núm. 166 (complementado por la Recomendación núm. 174), de 1987. El Convenio (núm. 180) y la Recomendación (núm. 187) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 son instrumentos recientes. La Recomendación (núm. 187) cubre asimismo los salarios.

Seguridad, salud y bienestar. Las cuestiones de seguridad y salud de los marinos están reguladas en varios textos de la OIT, y entre ellos el Convenio núm. 134 y la Recomendación núm. 142 (ambos de 1970) sobre la prevención de los accidentes del trabajo de la gente de mar, así como las Recomendaciones núms. 105 y 106, de 1958, que comprenden disposiciones sobre las consultas médicas por radio y sobre el contenido de los botiquines médicos de a bordo. El alojamiento de la tripulación es objeto de requisitos detallados, impuestos por los Convenios núms. 92 y 133, de 1949 y 1970, y por las Recomendaciones núms. 140 y 141, ambas de 1970. El servicio de cocina y comedor para la tripulación se trata en el Convenio núm. 68, de 1946, y las disposiciones de bienestar social en puerto y en el mar en las Recomendaciones núms. 48 y 138, de 1936 y 1970.

En 1987, la 74.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó cierto número de nuevos instrumentos sobre los marinos. El Convenio núm. 163, complementado por la Recomendación núm. 173, exige que todo Estado ratificante vele por que se faciliten medios y servicios de bienestar a todos los marinos, tanto en los puertos como en el mar, sin distinción de nacionalidad, raza, color, sexo, religión, opinión política u origen social e independientemente del Estado en que esté matriculado el buque a bordo del cual estén empleados. El Convenio núm. 164 estipula medidas que garanticen la protección de la salud y la asistencia médica de la gente de mar a bordo de los buques.

Seguridad social. Ya en 1920 se adoptaron normas sobre las prestaciones de desempleo pagaderas a los marinos (Convenio núm. 8 y Recomendación núm. 10), y en 1936 se aprobaron dos textos más relativos a la seguridad social: el Convenio núm. 55, que fija las obligaciones del armador con los marinos enfermos y accidentados, y el Convenio núm. 56, que trata del seguro de enfermedad de la gente de mar. Entre los convenios de la posguerra figuran el núm. 70, de 1946, sobre la seguridad social de la gente de mar, y el núm. 71, del mismo año, sobre las pensiones de personas abarcadas en esa categoría de trabajadores.

En 1987, la 74.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio núm. 165, que revisa el Convenio núm. 56, de 1936, sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, y el Convenio núm. 70, de 1946, sobre la seguridad social de la gente de mar. De conformidad con el nuevo Convenio, los Estados que lo ratifiquen están obligados a cumplir sus disposiciones sobre normas mínimas y

superiores respecto de por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social (es decir, atención médica y prestaciones de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, invalidez y prestaciones familiares de supervivencia).

La reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1996 el Convenio (núm. 178) y la Recomendación (núm. 179) sobre la inspección del trabajo (gente de mar), el Convenio (núm. 179) y la Recomendación (núm. 186) sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, y el Convenio (núm. 180) y la Recomendación (núm. 187) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques. Estas normas constituyen revisiones de otras anteriores sobre el mismo tema.

Pescadores

Como la mayor parte de los convenios referentes a los marinos no se aplican a los pescadores, hubo que adoptar una serie de disposiciones para proteger a esta categoría de trabajadores, y entre ellas las de los siguientes Convenios: núm. 112, sobre la edad mínima de admisión al trabajo; núm. 113, sobre el examen médico, y núm. 114, sobre el contrato de enrolamiento (los tres de 1959); núm. 125, sobre los certificados de competencia, y núm. 126, sobre el alojamiento de la tripulación (de 1966). En 1966 también se adoptó la Recomendación núm. 126, sobre la formación profesional de los pescadores.

Trabajadores portuarios

La necesidad de regular las condiciones de trabajo en los puertos mediante disposiciones especiales se refleja en varias de las normas mencionadas a propósito de la seguridad e higiene en el trabajo. Más recientemente, la OIT adoptó dos importantes instrumentos sobre el tema, o sea el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145, ambos de 1973, sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos. Según sus términos, la política nacional debe estimular la seguridad de un empleo regular a los trabajadores portuarios, y esa política se ejecutará por los medios indicados en el propio texto.

Trabajadores agrícolas y trabajadores de plantaciones

Muchas de las normas mencionadas en otras secciones de este capítulo se aplican a los trabajadores agrícolas, sea porque son de alcance general o porque prevén que se apliquen a la agricultura algunos derechos o medidas protectoras (como la libertad sindical, la seguridad social o las vacaciones anuales). Pero además la Conferencia adoptó en 1958 el Convenio núm. 110 y la Recomendación núm. 110, que aplican a los trabajadores de las plantaciones una amplia gama de normas, entre las cuales algunas referentes a libertad sindical, trabajadores migrantes, contratos de trabajo, salarios, vacaciones, protección de la maternidad, indemnización por accidente del trabajo, inspección del trabajo, vivienda y asistencia médica. De modo análogo, la Recomendación núm. 132, de 1968, indica una serie de medidas que deben tomarse para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas.

Personal de enfermería

En 1977, la Conferencia adoptó el Convenio sobre el personal de enfermería (núm. 149), que junto con su Recomendación complementaria (núm. 157) reglamentan la clasificación, formación, progresión en la carrera, remuneración, jornada y períodos de descanso, protección de la salud y seguridad social del personal de enfermería, así como su participación en la determinación de las condiciones que repercutan en su empleo.

Notas

¹ Los convenios de la OIT sobre derechos humanos fundamentales no sólo figuran entre los más importantes que se hayan adoptado, sino también entre los que han sido ratificados por mayor número de países. Así, hasta el 18 de febrero de 1998, los dos convenios sobre libertad de asociación (núms. 87 y 98) habían sido ratificados por 121 y 137 países, respectivamente; los dos convenios sobre la abolición del trabajo forzoso (núms. 29 y 105), por 145 y 130 países, respectivamente, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (núm. 111), por 130 países, el Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100), por 137 países, y el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138), por 60 países.

² Cabe señalar que si bien el tipo de protección previsto en estos convenios y en el Convenio núm. 45 se considera en muchos países tan necesario como benéfico, en algunos círculos se opina que tiene probabilidades de ser contraproducente para las mujeres: es cierto que la prohibición de trabajar en ciertos turnos o en ciertas ocupaciones puede reducir las perspectivas de empleo de las mujeres y sus oportunidades de ganar lo mismo que los hombres. La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado en 1990 un Protocolo relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948, de acuerdo con el cual la legislación nacional, adoptada tras previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, puede autorizar que en una rama de actividad, profesión o establecimiento se introduzcan modificaciones en la duración del período nocturno definido por el Convenio o excepciones a la prohibición del trabajo nocturno en condiciones muy precisas, en particular con respecto a la consulta o el acuerdo de empleadores y de trabajadores y a la protección de la maternidad.

³ Lo que no significa que otros convenios de orden más general no sean aplicables por igual a marinos y pescadores.

⁴ Aun cuando las cuestiones relativas a estos trabajadores no interesan o no atañen a diversos países, algunos convenios marítimos han sido objeto de un número sorprendentemente elevado de ratificaciones, a menudo de entre 40 y 50. No obstante, es un hecho que otros instrumentos, que han recibido pocas ratificaciones, han resultado frecuentemente más útiles por las directrices que proponen que por las obligaciones que imponen. En particular, se admite que los tres convenios sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación han ejercido una influencia importante sobre las condiciones de trabajo de los marinos, y sin embargo ninguno de ellos ha sido objeto del número mínimo de ratificaciones requerido para su entrada en vigor. Las normas adoptadas en 1996 (Convenio núm. 180 y Recomendación núm. 187) han sido concebidas para facilitar una mayor observancia.

Temas de discusión

1. Mencione los temas principales tratados en los instrumentos de la OIT (convenios y recomendaciones).
2. ¿Considera usted que en los convenios y recomendaciones de la OIT se han omitido algunas cuestiones importantes? ¿Cuáles?
3. ¿Qué opina usted sobre el hecho de que a veces se considere que la protección brindada por los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo es contraria a los intereses de las personas protegidas?
4. ¿Cuántos convenios ha ratificado su país? ¿Se encuentran entre ellos los más importantes (en especial los que se refieren a los derechos humanos fundamentales)?

Obras de consulta para ampliar las lecturas sobre el tema

- OIT: *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1919-1984* (con suplementos). Ginebra, 1985.
- : *Resúmenes de normas internacionales del trabajo*. Ginebra, 1988.