

DERECHO AL TRABAJO Y DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

J. Ricardo HERNÁNDEZ PULIDO

SUMARIO: I. Introducción. II. Acción normativa. 1. Derecho al trabajo y política de empleo en general. 2. Derecho a la seguridad social. III. Actividades de control de la aplicación de las normas internacionales. IV. Actividades de cooperación técnica. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo". Por su parte el artículo 22 establece que: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. . ."

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé en su parte 111 que:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Se precisa además que:

Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana (artículo 6).

En ese mismo instrumento internacional se prevé que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". (Artículo 9.)

Por su parte, en la Declaración de Filadelfia (1944), relativa a los fines y objetivos de la OIT, se "reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan a) lograr el pleno empleo... c) conceder... oportunidades de formación profesional... f) extender las medidas de seguridad social ... y prestar asistencia médica completa..." (parte III).

Así, uno de los objetivos asignados a la OIT por su Constitución es la promoción formal de los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho al trabajo, dentro de su campo de actividades y de las condiciones para su ejercicio. Para este fin la OIT ha emprendido desde sus comienzos la elaboración de un conjunto de normas internacionales del trabajo y ha tratado de lograr su más amplia aceptación en el mundo.

En este orden de ideas, la OIT, en su actividad normativa, ha tratado sobre todo de ir realizando por etapas una obra que permita resultados concretos. El conjunto de normas existente abarca tanto determinadas libertades y derechos como los medios para asegurar su ejecución efectiva, trátase de garantías que completen el reconocimiento de los principios fundamentales, del establecimiento de instituciones y métodos destinados a proteger o promover en todo o en parte los derechos reconocidos o de la formulación de políticas de conjunto encaminadas a crear las condiciones prácticas necesarias para el ejercicio de toda una serie de derechos.

Como lo indicó hace ya algunos años el entonces director general de la OIT, en la *Memoria* que presentara a la Conferencia Internacional del Trabajo (1968) sobre *La OIT y los derechos humanos*: "...las normas constituyen la base de la protección que la OIT puede dispensar a los trabajadores y los convenios continúan siendo el único medio para crear un sistema de obligaciones jurídicas que vinculen realmente a los Estados..."¹

A este respecto, es oportuno recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 23, prevé la conclusión de convenios y la aprobación de recomendaciones entre las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el Pacto. La acción normativa de la OIT corresponde a este propósito.

Pero además, el control internacional de la aplicación de las normas continúa siendo un elemento esencial entre los medios de acción de la OIT en la esfera de los derechos humanos, en general, y en particular en el ámbito del derecho al trabajo.

¹ OIT, "La OIT y los derechos humanos", *Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1968, part. I, 52a. reunión, p. 16.

En términos generales, los dos sistemas principales de control basados en la larga experiencia de la OIT —el sistema normal de control regular sobre la base de las memorias presentadas por los gobiernos y el procedimiento de quejas— tienen en común ciertos caracteres, entre los que deben señalarse especialmente las obligaciones legales de las que dependen su estructura y funcionamiento, la distinción entre instancias semijudiciales confiadas a órganos independientes e instancias de carácter político en las que el examen de la cuestión corresponde a los órganos legislativo y ejecutivo de la Organización y la participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores. Considerados en su conjunto, los sistemas de control constituyen un mecanismo complejo en el cual las partes interesadas hallan el respaldo necesario para lograr el objetivo común: que el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo se lleve a cabo con la mayor eficacia posible y con el debido respeto de las consideraciones esenciales de objetividad, imparcialidad y acatamiento de la ley.

Finalmente, el desarrollo de los programas técnicos de la OIT también brinda oportunidades para obtener la aceptación de los conceptos contenidos en las normas internacionales del trabajo, para prestar mayor atención a la promoción de los derechos humanos y para ayudar a los gobiernos a cumplir las condiciones impuestas por los procedimientos de control de la OIT.

Vamos a referirnos a continuación, aunque de manera breve, a cada uno de los aspectos antes enunciados (acción normativa, actividades de control y actividades de cooperación técnica) efectuadas por la OIT, con referencia específica al derecho al trabajo y al derecho a la seguridad social.

II. ACCIÓN NORMATIVA

1. *Derecho al trabajo y política de empleo en general*

Las diversas normas elaboradas a lo largo de 65 años han puesto de manifiesto las diferentes facetas del derecho al trabajo y la gama de políticas, programas, normas jurídicas y arreglos administrativos que el cumplimiento de este derecho debe conllevar. En todo caso, se ha podido señalar que, en la práctica, sólo el pleno empleo, cuya importancia se reconoce por la Declaración de Filadelfia y la Carta de las Naciones Unidas, puede garantizar el derecho al trabajo, que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas reconocen a toda persona.

A. *Política del empleo*

Es en este sentido que debería entenderse lo previsto por el artículo 1 del Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (número 122) que prevé, en particular que:

Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

La política indicada deberá tender a garantizar que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

En el Convenio en cuestión se prevé de igual manera que los países que ratifiquen este instrumento deberán determinar y revisar regularmente las medidas que habrán de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos antes descritos. Este Convenio ha sido objeto de 70 ratificaciones. De la región de América lo han ratificado Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Al mismo tiempo se adoptó la Recomendación sobre Política del Empleo, 1964 (número 122) que preveía, en función de la aplicación de la política nacional, medidas más detalladas; de una parte, medidas generales de política económica y social para enfrentar los problemas del empleo que resultan de las fluctuaciones de la actividad económica, de los cambios estructurales y del subdesarrollo económico y, por otra parte, una acción más específica en ámbitos tales como el análisis de la mano de obra, la orientación y la formación profesional, la colocación y la adaptación a los cambios estructurales, entre otros.

Conviene, en todo caso, recordar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha subrayado que, aunque el convenio número 122 no menciona expresamente el derecho al trabajo, las medidas que corresponde adoptar con miras a lograr la plena efectividad de este derecho, tal como son enumeradas en el artículo 6,

párrafo 2, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son medidas de política del empleo con las que prevé este convenio.²

En la 70ª reunión de la Conferencia, que acaba de tener lugar en junio del presente año, se adoptó la Recomendación sobre Política del Empleo (disposiciones complementarias) (de 1984) que completa el Convenio y la Recomendación sobre la Política del Empleo, de 1964.

En el texto introductorio de la Recomendación se recuerda el reconocimiento que hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas del derecho al trabajo, así como el postulado de la Declaración de Filadelfia respecto al derecho de todos los seres humanos a "perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades". Se expresa, por otra parte, que:

El deterioro de las oportunidades de empleo en la mayoría de los países industrializados y de los países en desarrollo . . . puede provocar tensiones sociales y crear así condiciones susceptibles de poner en peligro la paz y de menoscabar el ejercicio del derecho al trabajo, el cual incluye el derecho a la libre elección de empleo, condiciones de trabajo justas y favorables y protección contra el desempleo.

La Recomendación, al reiterar que "la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, prevista por el Convenio y la Recomendación Sobre la Política del Empleo, 1964, debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho al trabajo", enuncia una serie de políticas y medidas que debieran definirse y ponerse en práctica en el ámbito de, entre otras, las políticas de población, tecnológicas, cooperación económica internacional, migraciones internacionales, y que deberían tener en cuenta particularmente el empleo de los jóvenes y grupos desfavorecidos, el sector no estructurado y las pequeñas empresas.

Por otra parte, cabe recordar que en el mismo Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se precisa que, a fin de lograr la plena efectividad del derecho al trabajo, deben adoptarse medidas en el ámbito de la orientación y formación técnicoprofesional, garantizando la libertad de elegir un empleo, la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo, la protección de ciertas categorías de trabajadores, la protección general contra la terminación arbitraria del empleo, contra el desempleo, así como la oportunidad de participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las medidas destinadas a promover el empleo.

² Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al cumplimiento de las disposiciones de los artículos 6 a 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Documento de las Naciones Unidas, E/1978/27, párr. 18.

B. *Orientación y formación profesional*

En este orden de ideas, la OIT ha preparado normas detalladas sobre las políticas nacionales y los programas de orientación y de formación profesional que figuran en el Convenio (número 142) y la Recomendación (número 150) sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975.

C. *Servicios de colocación*

El reconocimiento de la importancia del servicio del empleo, para realizar "la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional tendiente a asegurar y a mantener el pleno empleo, así como, a desarrollar y a utilizar los recursos productivos" llevaron a la Conferencia a adoptar, en 1948, el Convenio (número 88) y la Recomendación (número 83) sobre la Organización del Servicio del Empleo. Estos instrumentos prevén el mantenimiento de un servicio público del empleo que satisfaga las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país, precisando las funciones y su organización. El Convenio (número 150) y la Recomendación sobre Administración del Trabajo, 1978, reconocen la responsabilidad general de la administración del trabajo para llevar a cabo o participar en la preparación, coordinación, control y revisión de la política nacional del empleo.

D. *Libre elección del empleo*

El principio de la libre elección del empleo, que es uno de los tres elementos fundamentales de la política prevista por el Convenio sobre política del empleo, se expresa de un modo más preciso en la prohibición del trabajo forzoso establecida por el Convenio sobre el Trabajo Forzoso (número 29), de 1930 y el Convenio sobre Abolición del Trabajo Forzoso (número 105), de 1957. El primero prevé la supresión del trabajo forzoso u obligatorio bajo todas sus formas, salvo ciertas excepciones especificadas. El Convenio de 1957 prevé la abolición completa e inmediata de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio utilizada con cinco fines determinados, entre los cuales se encuentra el trabajo forzoso "como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico".

E. *Igualdad de oportunidades para el acceso al empleo*

El Convenio (número 111) y la Recomendación (número 111) sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, de 1958, conciernen

a la discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social en el empleo y la ocupación, incluidos el acceso a la formación profesional y la admisión al empleo y en las diversas ocupaciones, así como las condiciones de trabajo. Estos instrumentos prevén la formulación y la aplicación de una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de ocupación, con miras a eliminar toda discriminación fundada sobre una de las causas mencionadas. Enumeran también diversos medios a través de los cuales, teniendo en cuenta las circunstancias y prácticas nacionales, esta política debe ser aplicada. Estos medios comprenden la búsqueda de la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros organismos apropiados, la promulgación de leyes y la promoción de programas educativos que, por su índole, pueden garantizar la aplicación de una política nacional de no discriminación, la derogación o la modificación de las disposiciones legislativas o prácticas incompatibles con dicha política, el llevar a cabo esta política nacional en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional y su aplicación en las actividades de los servicios de orientación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional.

F. La situación de los trabajadores migrantes

El Convenio y la Recomendación sobre Discriminación (empleo y ocupación) no cubren las distinciones fundadas en la nacionalidad, en oposición a la ascendencia nacional. El campo de aplicación de estos instrumentos ha sido limitado de esta manera para tomar en cuenta las restricciones a que queda sujeto el empleo de los trabajadores extranjeros. El Convenio (número 143) sobre Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) y la Recomendación (número 151) sobre trabajadores Migrantes, de 1975, prevén la aplicación de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes, o como miembro de su familia, se encuentran legalmente en el territorio de un país. Estos instrumentos permiten restringir la libre elección del empleo de los trabajadores migrantes por un periodo limitado, así como el acceso a categorías limitadas de empleos, cuando así lo exija el interés del Estado.

G. Protección contra la terminación arbitraria del empleo

El derecho al trabajo no implica solamente que se tomen medidas para

garantizar la existencia de posibilidades para aquellos que buscan trabajo, sino también que no se prive arbitrariamente de empleo a ninguna persona. El Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo por Iniciativa del Empleador, de 1982 (número 158), prevé que no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa. El Convenio enumera una serie de motivos que no deberían constituir causa justificada para la terminación de la relación de trabajo (tales como la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales, el hecho de ser candidato a representante de los trabajadores o actuar en esa calidad, el hecho de presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador, así como la raza, el color, el sexo, el estado civil, las políticas del trabajador, etcétera), y prevé un procedimiento apropiado contra la terminación injustificada de la relación de trabajo. El Convenio determina igualmente varias garantías de procedimientos que deben observarse en caso de terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos. Algunas disposiciones complementarias concernientes a estos aspectos figuran en la Recomendación (número 166) sobre la Terminación de la Relación de Trabajo por Iniciativa del Empleador.

H. Protección contra el desempleo

Las medidas de protección contra el desempleo son de dos tipos: por un lado, indemnizaciones financieras para compensar la pérdida de los ingresos y, por otro lado, medidas tendientes a procurar otras posibilidades de empleo a los trabajadores. Disposiciones relativas a las indemnizaciones figuran en el Convenio sobre Desempleo, de 1934 (número 44), en el Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima), de 1952 (número 102), y en los instrumentos antes mencionados sobre la terminación de la relación de trabajo. En lo que respecta a los programas destinados a facilitar un nuevo empleo, la Recomendación sobre Política del Empleo, de 1964 (número 122), menciona en particular las medidas destinadas a contrarrestar las fluctuaciones estacionales del empleo y a evitar la aparición y extensión del desempleo o del subempleo causado por cambios estructurales.

I. Participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las medidas destinadas a promover el empleo

Finalmente, uno de los rasgos particulares de los diferentes convenios y recomendaciones mencionados anteriormente es el papel que ellos asignan

a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación y ejecución de las políticas y de los programas destinados a la realización del derecho al trabajo. Prácticamente todos los textos a que nos hemos referido contienen disposiciones sobre consulta y cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

J. Condiciones equitativas y satisfactorias

Uno más de los objetivos esenciales de la OIT, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, y las acciones encaminadas a este fin, permite la realización del principio enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 23 y 24) y en el Pacto Internacional (artículo 7).

La obra de la OIT en este campo es vasta, traduciéndose en instrumentos jurídicos relativos a la duración del trabajo y a su reducción progresiva (Convenios [número 1] sobre las Horas de Trabajo [industria], de 1919; [número 30] Sobre las Horas de Trabajo [comercio y oficinas], de 1930; Recomendación [número 116] sobre la Reducción de la Duración del Trabajo, 1962); otros convenios y recomendaciones se refieren al descanso semanal y a las vacaciones anuales pagadas (Convenios [número 14] sobre el Descanso Semanal [industria], de 1921; [número 106] sobre el Descanso Semanal [comercio y oficinas], de 1957; [número 132] sobre las Vacaciones Pagadas [revisado], de 1970; [número 140] sobre la Licencia Pagada de Estudios, de 1974; Recomendaciones [número 103] sobre el Descanso Semanal [comercio y oficinas], de 1957; [número 98] sobre las Vacaciones Pagadas, de 1954; [número 148] sobre la Licencia pagada de Estudios, de 1974). Por otra parte, conviene recordar los convenios y recomendaciones tendientes a proteger a la mujer y al menor trabajadores (Convenios [número 103] sobre la Protección de la Maternidad, de 1952; [número 89] sobre el Trabajo Nocturno [mujeres], de 1948; [número 138] sobre la Edad Mínima, de 1973; [número 90] sobre el Trabajo Nocturno de los Menores [industria], de 1948; [número 79] sobre el Trabajo Nocturno de los Menores [trabajos no industriales], de 1946; Recomendaciones [número 95] sobre Protección a la Maternidad, de 1952, y [número 146] sobre la Edad Mínima, de 1973).

Por otra parte, en el Pacto Internacional se prevé la necesidad de asegurar "la seguridad y la higiene en el trabajo" (artículo 7). La protección de la integridad física del trabajador ha sido también objeto de una serie de normas (más de cincuenta convenios y otras tantas recomendaciones referidas a profesiones o riesgos específicos). Es oportuno citar a este respecto el reciente Convenio (número 155) sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, de 1981, y la Recomendación (número 164) sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981. Por otra parte, la OIT ha elaborado

una serie de reglamentos tipo de seguridad y de varios repertorios de recomendaciones prácticas.

2. *Derecho a la seguridad social*

Según indicamos, en la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce "el derecho de toda persona a la seguridad social". (Artículos 22 y 25 y artículo 9.)

La actividad normativa de la OIT en este ámbito es amplia y ha venido desarrollándose en diversas etapas. Estas normas han servido, en particular, para precisar los riesgos contra los cuales se otorga una protección, la naturaleza de las prestaciones que deben preverse y el nivel de esas prestaciones. Valga señalar, en todo caso, que más de un 25 por ciento de los instrumentos adoptados por la OIT se refieren a este aspecto de la protección de los trabajadores. De todos esos instrumentos es oportuno referirse al Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) (número 102), adoptado por la Conferencia en 1952. Este Convenio, a diferencia de los convenios que le precedieron, establece esencialmente las metas a alcanzar, sin detenerse en las técnicas aplicables. El Convenio se compone de varias partes, cada una sobre un sector particular: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes. No se exigió que los Estados, al ratificarlo, aceptaran todas las partes, sino un mínimo de tres contingencias elegidas por ellos, siempre que una de las tres se refiriera al desempleo, a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a la vejez, a la invalidez o a la muerte del sostén de familia. Sin embargo, ciertos principios deben ser aceptados por todo Estado que lo ratifique: se trata de normas que han de cumplirse respecto a los pagos periódicos por cada contingencia, de la igualdad de trato para los no nacionales, de los límites en cuanto a posibilidad de suspender las prestaciones, del derecho de apelación y de la administración del sistema de seguridad social. El Convenio prevé de igual manera diferentes posibilidades para determinar qué personas deben ser protegidas y prescribe tasas de prestaciones para beneficiarios tipo.

La evolución registrada desde la adopción del Convenio número 102 muestra que los tres aspectos a que me he referido en forma particular —ampliación del número de contingencias abarcadas, número de personas protegidas y tasas mínimas de prestaciones— han merecido constante atención de los Estados miembros, en relación con el proceso general del desarrollo y las necesidades de cada país.

A los diez años de haber sido adoptado el Convenio número 102, la OIT inició la revisión de los convenios de antes de la guerra sobre seguridad

social para adaptarlos a los nuevos conceptos, simplificar sus disposiciones administrativas y financieras y especificar con mayor detalle el nivel y alcance de los derechos garantizados, al mismo tiempo que se tenía en cuenta la evolución en lo que respecta a las normas mínimas, que el mismo Convenio de 1952 reconocía. Este trabajo de revisión se basó en gran medida en el asesoramiento técnico facilitado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social (1959, 1962 y 1967). El primer paso se dio con la adopción, en 1964, del Convenio (número 121) y de la Recomendación (número 121) sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El Convenio revisa las normas adoptadas en 1921, 1925 y 1934 respecto a indemnización de los trabajadores en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional. Más tarde, en 1967, la Conferencia adoptó el Convenio (número 128) y la Recomendación (número 131) sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes. El Convenio revisa los seis convenios adoptados en 1933 respecto de las tres contingencias citadas, para la industria y la agricultura. En 1969, se adoptaron el Convenio (número 130) y la Recomendación (número 134), sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad, que revisan los convenios números 24 y 25. Los convenios de 1964, 1967 y 1969 significan un progreso en relación con lo previsto por el Convenio número 102 por cuanto a las personas protegidas y a las tasas mínimas de prestaciones en efectivo.

Otro acontecimiento de importancia en el campo de la seguridad social fue la adopción, en 1962, del Convenio relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en materia de Seguridad Social (número 118). El Convenio propugna una coordinación bilateral y multilateral de la legislación sobre seguridad social, con miras a obtener la seguridad del ingreso en diversas contingencias.

En 1982, al adoptarse el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, seguido, en 1983, de la Recomendación (número 167) sobre la misma materia, la Conferencia ha efectuado un paso más en el campo de la igualdad de trato, cuestión de que se ocupa el Convenio número 118, de 1962, así como la precisión de la aplicación de los principios de conservación de los derechos en curso de adquisición y de los derechos adquiridos para el conjunto de las ramas de seguridad social comprendidas en el Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima), de 1952, y que implica una revisión del Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes (número 48), de 1935.

Para la OIT, la seguridad social en la agricultura ha constituido una preocupación constante. Quizá el signo más alentador de la voluntad de resolver este problema de la seguridad del ingreso en las zonas rurales

ha podido ser el reconocimiento —en el Programa de Ottawa de reforma de la seguridad social por la octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (1966)— de que debe otorgarse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al sector rural.

III. ACTIVIDADES DE CONTROL DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Se ha podido afirmar que la importancia atribuida a las actividades normativas de la OIT va a la par con la preocupación por asegurar su eficacia, a través de los mecanismos de control de la OIT, a fin de asegurar la puesta en práctica de los principios, políticas y derechos enunciados en los instrumentos jurídicos internacionales de la Organización por los Estados miembros.³

Al respecto conviene precisar que ciertas cláusulas del sistema de control vigente —obligación de presentar memorias sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados, procedimientos para formular quejas y reclamaciones— figuraban en la Constitución original. Pero el sistema se ha desarrollado considerablemente. Ciertos mecanismos (información sobre la sumisión de los instrumentos adoptados a las autoridades nacionales competentes y la obligación de informar, a solicitud del Consejo de Administración, sobre la situación relativa a los convenios no ratificados y a las recomendaciones) se originan en enmiendas posteriores a la Constitución. Finalmente, otros mecanismos tienen su origen en decisiones adoptadas por la Conferencia (es el caso del establecimiento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia), o por el Consejo de Administración, como es el caso del mecanismo especial para examinar quejas por violación de los derechos sindicales.

En todo caso, se puede afirmar que el control de la OIT forma un todo coherente, existiendo para todos los convenios una sola serie de procedimientos.

Conforme al sistema regular de control, una vez que un Estado ha ratificado un convenio, éste deberá someter un informe detallado, cada dos o cuatro años, sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio, las políticas seguidas a nivel nacional y los problemas que se pudieron enfrentar. Este informe es examinado por la Comisión de Expertos

³ OIT, "Normas internacionales del trabajo", *Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1984, 70a. reunión, p. 4.

en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Las conclusiones de la Comisión de Expertos son publicadas y transmitidas, por una parte, a los Estados miembros para su examen antes de la Conferencia, y por la otra, a la Conferencia, en donde son examinadas en el seno de la Comisión de Convenios y Recomendaciones. Sobre la base de este informe la Conferencia podrá examinar cada año los progresos realizados y las dificultades encontradas en la aplicación de las normas internacionales del trabajo —que es tripartita, como los principales órganos de la OIT— y selecciona los casos que presentan dificultades más serias, a fin de discutirlos e invitar a los delegados gubernamentales de la Conferencia a estar presentes en sus debates y a ofrecer las explicaciones pertinentes.

La eficacia del sistema de control de la OIT ha sido objeto de atención y seguimiento particulares. Así, se ha podido indicar que "desde 1964 la Comisión de Expertos enumera en su informe los casos en que, como consecuencia de sus comentarios, ha podido observar progresos en la aplicación de convenios ratificados. El total de casos de esta índole registrados durante el periodo de 20 años comprendido entre 1964 y 1983 es superior a 1 500".⁴ Conviene señalar que, sobre el tema que nos interesa, se han podido registrar los siguientes casos de progreso durante los últimos diez años: en el ámbito de derechos humanos fundamentales: 80 en países desarrollados, 94 en los países en desarrollo; en el campo del empleo y formación: 11 en países desarrollados, 22 en los países en desarrollo; en aquel de la seguridad social: 59 en países desarrollados, 80 en países en desarrollo. Ello significa que las normas de la OIT han influido en la legislación o en la práctica nacional de los países en cuestión.

Por otra parte, según lo hemos indicado con antelación, la Constitución de la OIT prevé, además del control regular, dos procedimientos especiales en caso de inobservancia de un convenio ratificado por un país determinado.

Las reclamaciones, que pueden ser formuladas por organizaciones de trabajadores o de empleadores, son examinadas por un comité tripartito del Consejo de Administración. Aquéllas pueden ser comunicadas al gobierno contra el cual fueron formuladas a fin de que presente sobre la materia la declaración que considere conveniente. Si no se recibe ninguna declaración de dicho gobierno o si la declaración recibida no se considera satisfactoria, el Consejo de Administración podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida. En la práctica, el Consejo de Administración indica en sus conclusiones, respecto de cada una de las cuestiones planteadas en la reclamación, si ésta ha sido resuelta de manera satisfactoria o si, por el contrario, requiere la adopción de nuevas medidas

⁴ *Op. cit.*, p. 27.

o mayores aclaraciones. Importa mencionar que actualmente se están tramitando dos reclamaciones que conciernen a sendos países de la región (Bolivia y Costa Rica) y que se refieren en el caso particular de Costa Rica, entre otros, a la no aplicación de los Convenios de Seguridad Social (norma mínima), de 1952 (número 102) y sobre Política del Empleo, de 1964 (número 122).⁵

Las quejas que puede presentar un miembro que haya ratificado el convenio de que se trata o un delegado a la Conferencia, normalmente son enviadas a una comisión de encuesta compuesta de tres miembros independientes designados a ese efecto por el Consejo de Administración. Las comisiones pueden recibir testimonios y efectuar encuestas en el terreno a fin de presentar un informe analizando la situación y formulando las recomendaciones que consideren necesarias respecto de las medidas que deberán adoptarse para asegurar el cumplimiento del convenio en cuestión. Al respecto, se pueden citar los casos de República Dominicana y Haití,⁶ así como el de Polonia, este último aún en trámite.⁷

En ambos casos —reclamaciones y quejas— los órganos permanentes de control regular darán curso a las conclusiones y recomendaciones de la comisión competente, velando porque se adopten las medidas necesarias para remediar las insuficiencias comprobadas.

Hasta ahora se había recurrido rara vez a estos procedimientos; empero, en los últimos años estos recursos se han utilizado con mayor frecuencia. En total se han presentado 24 reclamaciones y 14 quejas. Las reclamaciones se han referido, entre otros, al servicio del empleo y, los casos más recientes, conciernen a la discriminación en el empleo. En cuanto a las quejas, generalmente se refieren a los derechos fundamentales del hombre, en particular la libertad sindical, la abolición del trabajo forzoso y la discriminación en materia de empleo y ocupación, aunque también han abordado cuestiones técnicas.

La utilidad de estos procedimientos ha sido puesta en evidencia por los resultados logrados gracias a los informes de las comisiones de encuesta. En prácticamente todos los casos los gobiernos en cuestión han aceptado las recomendaciones de las comisiones,⁸ y los organismos de control regular pudieron comprobar los progresos realizados en la aplicación de dichas recomendaciones.

⁵ GB.226/8/13, mayo-junio de 1984, GB.227/5/1 y GB. 227/8/13 de junio de 1984.

⁶ *Boletín Oficial*, Ginebra (OIT), 1983, sup. esp., S. B. v. LXVI.

⁷ Documentos del Consejo de Administración GB.220/16/26, mayo-junio de 1982; GB.221/6/19, noviembre de 1982; GB.222/9/16, marzo de 1983; GB.223/7/24, mayo-junio de 1983; GB.223/14/37, mayo-junio de 1983.

⁸ Una excepción reciente ha sido el caso de Polonia.

1. *Procedimiento especial en relación con los derechos sindicales*

La importancia de los derechos sindicales y el papel que los sindicatos pueden jugar en la defensa de los derechos de los trabajadores en general son tales que en el seno de la OIT se estimó oportuno establecer un mecanismo especial que permitiera examinar los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales.

A raíz de la adopción de los convenios relativos a la libertad sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva en 1948 y 1949, el Consejo de Administración decidió en 1950 establecer un mecanismo especial para el examen de los alegatos sobre la violación de los derechos sindicales. El mecanismo especial para el examen de las quejas fue establecido con el acuerdo de las Naciones Unidas, y el Consejo Económico y Social decidió en 1950 aceptar los servicios de la Comisión de Investigación y de Conciliación en nombre de las Naciones Unidas. Al crearse este mecanismo quedó claramente asentado que el mismo no funcionaría en sustitución de los procedimientos generales para el control de la aplicación de los convenios ratificados, sino como complemento de los mismos.

Este procedimiento permite examinar las quejas —presentadas por los gobiernos o por las organizaciones de empleadores o de trabajadores— relativas a las violaciones de los derechos sindicales y que pueden concernir incluso a Estados que no han ratificado los convenios sobre la libertad sindical. Este procedimiento hace intervenir a dos órganos: el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

El Comité de Libertad Sindical es un órgano tripartito del Consejo de Administración, designado por él entre sus integrantes, se reúne en Ginebra tres veces al año y examina los casos que se le someten principalmente con base en documentos, dado que las quejas se comunican a los gobiernos interesados y se examinan junto con la respuesta del gobierno. En ciertos casos, representantes de la OIT han visitado el país interesado a fin de reunir localmente otros elementos de apreciación sobre la cuestión examinada y para discutir con el gobierno y las demás partes involucradas, todo ello dentro del marco del procedimiento de contactos directos. Recientemente, y cuando hubo lugar, el Comité decidió recibir las aclaraciones orales de representantes del gobierno y de los querellantes.

El hecho de que el Comité formule sus conclusiones sobre una queja no pone término necesariamente al procedimiento. Si se ha comprobado una violación de los derechos sindicales, el gobierno interesado puede ser invitado por el Consejo de Administración a tomar medidas para corregir la situación y presentarle un informe a ese respecto. Además, si es nece-

sario corregir una situación de violación de la libertad sindical y el Estado interesado ha ratificado los convenios pertinentes, la cuestión es transmitida a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para que sea seguida de acuerdo con el procedimiento de control regular. El Comité puede también proponer el traslado del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, compuesta de nueve miembros independientes, en la práctica se pronuncia sobre los casos que presentan importancia particular. En principio, los casos sólo se le pueden someter con el consentimiento del gobierno interesado. No hay excepción a esta regla, a menos que el gobierno haya ratificado los convenios relativos a la libertad sindical, en cuyo caso la Comisión puede ser designada como Comisión de Encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Hasta ahora se le han sometido cinco casos y cada uno de ellos fue examinado por un grupo de tres miembros de la Comisión, designado para cada caso, y que sigue un procedimiento similar al de las comisiones de encuesta ya mencionadas.

Es oportuno recordar, como lo hizo recientemente el director general de la OIT,⁹ que las quejas sometidas al Comité de Libertad Sindical en estos últimos años se han referido aproximadamente a la mitad de los miembros de la OIT. Los casos concernían a países de todas partes del mundo, y con diferentes sistemas políticos, económicos y sociales. A pesar de esta diversidad en la cobertura de la labor del Comité, en proporción se ha seguido recibiendo un número comparativamente mayor de quejas respecto a países de América Latina y el Caribe que respecto de otras regiones. En los últimos cinco años, 46 por ciento de los casos se relacionaban con estos países. Sin embargo ello no significa que en nuestro continente exista una mayor dificultad para las actividades sindicales que en otras regiones del planeta; como lo precisó el director general de la OIT en la misma oportunidad, existen otros varios países en donde se dan graves limitaciones a los derechos sindicales, pero que no han sido objeto de queja. El no recurrir a los mecanismos de presentación de quejas de la OIT puede en ocasiones ser reflejo de la debilidad o de la vulnerabilidad de los movimientos sindicales.

IV. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Las actividades de control de la aplicación de convenios y recomenda-

⁹ OIT, "Normas internacionales del trabajo", *Memoria del director general a la Conferencia Internacional del Trabajo*, 1984, 70a. reunión, pp. 45-46.

ciones llevadas a cabo por la OIT se complementan con las acciones que en el campo de la cooperación se han desarrollado a fin de promover las normas internacionales y auxiliar a los Estados miembros a su puesta en práctica.

En el caso particular del derecho al trabajo y del pleno empleo, la OIT ha desarrollado un vasto programa de actividades prácticas. Es oportuno indicar que el Convenio y la Recomendación sobre política del empleo sirvieron de base para el Programa Mundial del Empleo de la OIT. Este Programa lanzado en 1969 ha comprendido una serie de actividades de coordinación en las áreas de cooperación técnica, investigaciones, tanto sobre el terreno como en la sede, cuyos resultados han sido objeto de publicación y amplia difusión, permitiéndose así la preparación de modelos o guías para una acción a nivel nacional.

A nivel de cada región se crearon equipos a fin de continuar el trabajo del Programa Mundial del Empleo. En el caso particular del Continente Americano las actividades del PREALC son bien conocidas. Éste realiza investigaciones orientadas a la definición de los problemas y necesidades de la región y efectúa misiones en los países de la región a fin de dar asistencia a éstos y auxiliarles en la solución de sus problemas particulares.

En 1976 la OIT convocó una Conferencia Mundial del Empleo. Dicha Conferencia evaluó el mencionado Programa y adoptó una Declaración de Principios y un Programa de Acción de las actividades futuras. Más tarde la Conferencia Internacional del Trabajo efectuó nuevamente en 1979 una evaluación del Programa.

Podemos decir que la cooperación técnica ofrecida por la OIT cubre las diferentes áreas consideradas en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relacionadas con el derecho al trabajo: orientación y formación técnicoprofesional, preparación de proyectos encaminados a alcanzar un desarrollo económico, social y cultural en vista de alcanzar la ocupación plena y productiva.

En el campo de la seguridad social la OIT ha desarrollado también una amplia labor de asistencia técnica. Sus formas principales de cooperación técnica en esta esfera son: estudios generales sobre las necesidades presentes y futuras que un sistema de seguridad social debe satisfacer, estudios técnicos acerca de la legislación pertinente, examen de los problemas administrativos y orgánicos, mejoramiento de las técnicas y procedimientos, estudio de los problemas de descentralización y extensión, capacitación del personal, racionalización de los servicios de asistencia médica, y estudios económicos y actuariales en fases diversas del desarrollo de los sistemas de seguridad social.

En el campo de la coordinación internacional, la asistencia técnica de la OIT ha permitido la preparación de diversos reglamentos relativos a la

seguridad social de los trabajadores migrantes; en el caso de nuestro continente se pueda señalar la asistencia técnica ofrecida para la preparación y adopción de un convenio multilateral sobre seguridad social para los países miembros de la Organización de Estados Centroamericanos y para la preparación y adopción del Instrumento Andino de Seguridad Social (1979).

V. CONCLUSIONES

A guisa de conclusión, podríamos decir que para la OIT sólo se podrá concretar el derecho al trabajo, tal como se enuncia en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de una política que busque el ofrecer la posibilidad para todos los miembros de una sociedad determinada de poder elegir libremente un trabajo, de que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible, así como de poder adquirir la formación necesaria para ocupar un empleo.

Pero además, el derecho al trabajo, entendido no sólo como la posibilidad de obtener un empleo que permita subvenir a las necesidades inmediatas de la existencia, sino también como la posibilidad de realizar una actividad que pueda responder a las aspiraciones de progreso personal y satisfacción moral, deberá acompañarse de un mínimo de seguridad social que permita, por una parte, que la sociedad vele por el individuo y éste a su vez se sienta más vinculado a ella, y, por la otra, que propicie que el individuo pueda participar de manera más amplia y segura al desarrollo de la sociedad. Una situación de esta naturaleza puede constituir de igual manera una condición necesaria del derecho al trabajo.

Las acciones de la OIT en general, y en particular la acción normativa, se encuentran guiadas, entre otros, por los principios antes enunciados, tal como se formulan en el preámbulo de su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y que corresponden, como puede colegirse fácilmente, a la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La OIT, por otra parte, siguiendo los principios enunciados en los instrumentos internacionales correspondientes y en los acuerdos vigentes entre la Organización y otros organismos internacionales o regionales, como es el caso del Acuerdo de 1950 entre la OIT y la OEA, ha buscado coordinar sus actividades a fin de lograr una cierta homogeneidad entre los diferentes instrumentos jurídicos que puedan elaborarse en su seno o en el seno de las otras organizaciones.

Conforme a este principio, la OIT ha comunicado recientemente a la Secretaría de la OEA una serie de comentarios sobre el Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (documento OEA/Ser. P/AG/1656/83), en la esfera de competencia de la Organización y a la luz de la actividad normativa, de control y de colaboración de la misma.