

Dar un rostro humano a la Globalización: Estudio general sobre los convenios fundamentales de la OIT relativos a los derechos en el trabajo

Resumen Ejecutivo

El primero en la historia de la OIT

Este Estudio General **sin precedentes** reconoce la interdependencia y la complementariedad de los ocho convenios fundamentales, así como su aplicabilidad universal, aunque tiene en cuenta los aspectos específicos tratados en cada uno de dichos convenios.

El Estudio General presenta un **panorama general de la legislación y la práctica** de los Estados Miembros desde el punto de vista de la aplicación de los convenios ratificados y no ratificados, describiendo las diversas iniciativas emprendidas en unos países, y refiriéndose también a algunos problemas graves encontrados en la aplicación de las disposiciones de los convenios.

Establecimiento de un piso social de derechos en el marco de la Declaración sobre la Justicia Social

El Estudio General trata sobre los ocho Convenios Fundamentales: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Estos ocho convenios **constituyen un piso social de derechos en el trabajo**. En un esfuerzo para alinear el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con el informe sobre el punto recurrente, el Consejo de Administración decidió que el Estudio General cubriría los ocho convenios fundamentales de manera conjunta **por primera vez en la historia de la OIT**, con miras a contribuir a una mejor comprensión de estos convenios que se interrelacionan y se refuerzan mutuamente.

Tanto en la **Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998** y en la **Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una globalización equitativa de 2008**, que constituyen la respuesta de la OIT a los **desafíos de la globalización**, se pone de relieve la importancia de la defensa y del respeto de los principios consagrados en los mencionados convenios. El valor del presente Estudio General para los mandantes de la OIT y el lector en general cobra mayor énfasis en vista de la importancia cada vez mayor de los convenios fundamentales en el contexto de la globalización y, más recientemente, **de la crisis económica y financiera mundial**, de la **crisis del empleo**, así como de los **acontecimientos que tienen lugar en África del Norte y Oriente Medio** que entrañan la aspiración a la justicia social, la dignidad y los derechos y la equidad en el trabajo.

Ratificación de los ocho Convenios fundamentales.

Los ocho convenios fundamentales son parte integrante del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y su ratificación es una señal significativa del compromiso de los Estados miembros con los derechos humanos.

En general, **135 han ratificado los ocho convenios fundamentales.**

Desafortunadamente, hay 48 (de los 183 Estados Miembros), entre los que se **encuentran los Estados más poblados del mundo**, que aún deben completar la ratificación de los ocho convenios. Por lo tanto, uno de los objetivos de este Estudio General consiste en proporcionar orientación a los Estados Miembros que no los hayan ratificado sobre los posibles medios para eliminar los obstáculos en la legislación y en la práctica, por medio de la elaboración de principios y recomendaciones detallados.

Impacto de los órganos de control de la OIT

Durante los últimos veinte años, la Comisión de Expertos ha tomado nota de centenares de importantes **casos de progreso** en la legislación y la práctica relativos a la aplicación de los Convenios de la OIT ratificados, más del 50 por ciento de los cuales atañen a la aplicación de los ocho convenios fundamentales. Estos casos incluyen:

- La liberación de dirigentes sindicales y activistas detenidos; las medidas legislativas adoptadas para poner fin a los monopolios; el otorgamiento de derechos de negociación colectiva a los trabajadores del sector público y del privado; la eliminación de restricciones al derecho de huelga;
- El establecimiento de mecanismos de queja para las víctimas de trabajo forzoso; el otorgamiento de protección especial o de un permiso transitorio de residencia a las víctimas de la trata de personas en situación irregular para facilitar su acceso a la justicia; la abolición de las sanciones penales que conllevan la obligación de trabajar para ciertas actividades relacionadas con la expresión de opiniones políticas; el establecimiento de unidades específicas, dentro de la inspección del trabajo para combatir el trabajo forzoso;
- El establecimiento de la educación obligatoria hasta la edad mínima de admisión al empleo; planes nacionales de acción para combatir y eliminar las peores formas de trabajo infantil; la remoción de un número significativo de niños víctimas de trata, conflictos armados, explotación sexual con fines comerciales y trabajos peligrosos así como la subsecuente rehabilitación y reintegración social por medio de la educación o la formación profesional; numerosos esfuerzos internacionales de cooperación para combatir las peores formas de trabajo infantil; en particular la trata de niños y el turismo sexual infantil; la determinación de los tipos de trabajos peligrosos que no pueden ser realizados por niños menores de 18 años.
- Concientización y aceptación considerables de la igualdad y la no discriminación reflejadas en la legislación así como medidas proactivas y un incremento del rol de los órganos dedicados a la igualdad; evolución hacia una legislación sobre igualdad y no discriminación comprehensiva incluyendo el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor; la adopción de planes y de legislación sobre igualdad de género, que incluyen el acoso sexual y; un aumento de la atención brindada a una serie ampliada de motivos de discriminación así como medidas proactivas, incluyendo acciones afirmativas con el fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato de los grupos específicos.

Gran parte de estos avances están vinculados con la acción de **los órganos de control de la OIT** (que incluyen, en particular, la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Comité de Libertad Sindical), así como con las acciones de la Oficina en la sede y en el terreno, mediante las actividades de cooperación técnica y de asistencia técnica. De ese modo, el mecanismo de control de la OIT, a la vez que pertinente y eficaz, es una herramienta valiosa para alcanzar el objetivo del **trabajo decente** y es fundamental para garantizar **los derechos de los empleadores y los trabajadores**.

Interconexión entre los ocho convenios fundamentales

Los ocho convenios, considerados conjuntamente, son tanto más importantes hoy en día en cuanto que los desafíos globales de orden económico y de otro tipo inciden sobre el bienestar y el sustento de los trabajadores de todas las regiones. En efecto, forman parte integrante de la arquitectura general de la universalidad de los derechos humanos, brindan una protección a todos y responden estrechamente a las aspiraciones de justicia social en un contexto globalizado. En un plano real y potencial, son catalizadores del sistema de las Naciones Unidas, de la comunidad internacional y de las comunidades locales en su conjunto.

A este respecto, **la economía informal** constituye un formidable desafío en relación con la aplicación de los convenios fundamentales a los trabajadores de esa economía ya que representa el **52,2 por ciento del empleo total en América Latina, el 78,2 por ciento en Asia y el 55,7 por ciento en África** y seguirá creciendo en estos tiempos de crisis económica. Por consiguiente, la economía informal constituye un desafío a actuar, de modo que los principios y derechos fundamentales en el trabajo puedan tener un importante impacto en los derechos y protección de los trabajadores en todo el mundo.

Además, el Estudio General subraya que **los trabajadores agrícolas** constituyen un grupo de personas a quienes, en ocasiones, se les deniegan sus derechos de sindicación, y entre quienes está muy generalizada la servidumbre por deudas. Además, las mujeres y los trabajadores migrantes suelen concentrarse a menudo en el sector agrícola donde, en general, los salarios son particularmente bajos. Por último, más del **60 por ciento de los niños que trabajan** en todo el mundo lo hacen en el sector agrícola. Es esencial, por consiguiente, que los trabajadores agrícolas gocen de los derechos y de la protección que establecen los convenios fundamentales.

El Estudio General destaca también que los **trabajadores domésticos** representan un grupo al que, en muchos Estados, se le deniega el trabajo decente. A pesar de que las organizaciones sindicales han intensificado sus esfuerzos para llegar hasta los trabajadores domésticos, la legislación laboral en numerosos países sigue sin cubrir a esta categoría de trabajadores, por lo que no existen normas jurídicas que se les apliquen, incluyendo las relativas a los derechos sindicales. Además, en numerosos países, los trabajadores domésticos se ven atrapados en situaciones de trabajo forzoso y, en muchos casos, son víctimas de amenazas o violencia para que no abandonen las casas de sus empleadores. Asimismo, aproximadamente **15.5 millones de niños** realizan trabajo doméstico en el mundo. Por último, las actuales estimaciones sobre los trabajadores domésticos indican que de los **52,6 millones de trabajadores domésticos** en todo el mundo, la inmensa mayoría son mujeres (**83 por ciento**). En diversos países, por lo

general, ganan menos de la mitad del salario y, en ocasiones, apenas el **20 por ciento** de los salarios medios.

El Estudio General pone de relieve que algunos de los problemas relativos a la aplicación de los ocho convenios fundamentales pueden abordarse mediante varios mecanismos de aplicación, entre los que cabe mencionar **la inspección del trabajo**. Además, la cooperación entre la inspección del trabajo y los organismos para hacer cumplir la ley es esencial para llevar a cabo investigaciones rápidas, eficaces e imparciales y, cuando se estime oportuno, iniciar procedimientos contra los responsables de las violaciones. El Estudio General subraya la necesidad de fortalecer la capacidad de las autoridades encargadas de aplicar la legislación a fin de garantizar que los autores de las infracciones de los convenios sean sometidos a los procedimientos legales y que se impongan sanciones suficientemente eficaces y disuasorias, evitando así un clima de impunidad.

Por último, el Estudio General destaca que **el diálogo social** es tanto un proceso clave para la aplicación de los convenios fundamentales, como un resultado positivo cuando esos convenios se aplican eficazmente. Cuando en un país no existe un diálogo social auténtico, se entorpece gravemente la aplicación de los convenios fundamentales. A este respecto, debe felicitarse el papel cada vez más importante que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la mejora de la aplicación de los convenios fundamentales. Además, es esencial otorgar una mayor **asistencia técnica** y/o **cooperación** para garantizar una mejor aplicación de los convenios fundamentales.

Desafíos importantes en la aplicación de los convenios fundamentales

Libertad sindical y derecho de negociación colectiva

En cuanto al **Convenio núm. 87**, este Estudio General recuerda que la libertad sindical es esencial para la búsqueda de la justicia social en el proceso de globalización y está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, el Estudio General subraya también que persisten graves problemas en ciertos países en cuanto a la aplicación del Convenio, incluyendo actos de violencia contra dirigentes sindicales (asesinatos, amenazas de muerte, secuestros, etc.) que se cometen en ciertos países de América Latina y Asia. Algunos actos de violencia están dirigidos también a los empleadores en ciertos países. Entre otras cuestiones urgentes identificadas se incluyen el efecto negativo de las formas precarias de empleo sobre los derechos sindicales y la denegación o restricciones al derecho de sindicación de determinadas categorías de trabajadores (funcionarios públicos, gente de mar, trabajadores en las zonas francas industriales, trabajadores domésticos, etc.). Además, en un número considerable de países, la legislación incluye restricciones respecto de las categorías de personas que pueden acceder a cargos sindicales (distinción entre nacionales y extranjeros), restricciones a la libre elección de los dirigentes sindicales, el requisito de un número excesivo de trabajadores o de empleadores para constituir un sindicato o una organización de empleadores, la negativa a registrar a las organizaciones sindicales o la exigencia de una autorización previa. Otra cuestión importante se refiere a la imposición por ley de un monopolio sindical, la disolución de organizaciones por la autoridad administrativa, así como restricciones al derecho de huelga en varios aspectos.

Una de las misiones de la OIT consiste en promover la negociación colectiva en el mundo, y, en este sentido, el Estudio General explora los problemas que surgen frecuentemente al aplicar el **Convenio núm. 98**, entre los que se incluyen la lentitud de

los procedimientos administrativos y judiciales en los casos de discriminación o injerencia antisindicales y a la falta de sanciones suficientemente disuasorias así como a la denegación del derecho a la negociación colectiva a todos los funcionarios públicos. Además, en varios países, la negociación colectiva se subordina a la política económica gubernamental. Asimismo, algunos países excluyen determinadas cuestiones de la negociación colectiva, o en algunos casos la someten al arbitraje obligatorio, restringen el derecho de las partes a determinar el nivel de negociación o prohíben la negociación colectiva a determinadas categorías de trabajadores o a las federaciones y confederaciones. La negociación colectiva ha sido particularmente amenazada en tiempos de crisis.

Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

La libertad con respecto al trabajo forzoso u obligatorio es la piedra angular del concepto de trabajo decente. A pesar de que los **Convenios núms. 29 y 105** han sido los más ratificados de todos los instrumentos de la OIT, el Estudio General muestra que subsisten aún casos de trabajo forzoso u obligatorio impuesto directamente por el Estado, ya sea a los fines de la producción o la prestación de servicios (obligaciones diversas del servicio nacional, por ejemplo, la utilización de reclutas con fines no militares fuera de casos de fuerza mayor o restricciones a la libertad de los trabajadores para dar por terminada la relación de trabajo, en particular en el servicio público y en los servicios esenciales), o como castigo (por ejemplo, cuando las personas condenadas son cedidas o puestas a disposición de particulares). En ciertos países todavía subsisten secuelas de la esclavitud y de otras prácticas similares a la esclavitud. También existen casos de personas que se encuentran atrapadas en diversas formas de servidumbre por deudas y de trata de personas para su explotación sexual y laboral, así como casos en los que la libertad de expresión sigue siendo objeto de restricciones que son reforzadas por sanciones que conllevan la obligación de trabajar. Finalmente, la tendencia hacia el incremento de la trata de personas para su explotación sexual y laboral se destaca como el problema más urgente del siglo XXI en este ámbito.

Abolición efectiva del trabajo infantil

En cuanto al **Convenio núm. 138**, la experiencia demuestra que en aquellos lugares en que se practica el trabajo infantil, se tiene escaso respeto por los demás derechos humanos en el trabajo. Si bien el trabajo infantil sigue disminuyendo a nivel mundial, todavía afecta a **215 millones de niños**. Además, un número considerable de niños están empleados en trabajos peligrosos en el mundo: cerca de **53 millones de niños** (4,3 por ciento) entre 5 y 14 años de edad, y aproximadamente **63 millones** (16,9 por ciento) de todos los niños de entre 15 y 17 años realizan trabajos peligrosos. Sin embargo, en términos de importancia relativa, la incidencia del trabajo infantil es más importante en el África Subsahariana, donde trabaja uno de cada cuatro menores en comparación con uno de cada ocho en Asia y el Pacífico y uno de cada diez en América Latina y el Caribe. El Estudio General también subraya que el acceso a la educación gratuita y obligatoria es uno de los medios más eficaces de combatir el trabajo infantil. Si bien se han logrado importantes progresos en el pasado decenio, son numerosos los países que están lejos de alcanzar el objetivo de la educación primaria universal en 2015. El Estudio General destaca de que en el mundo hay **68 millones** de niños sin escolarizar.

En cuanto al **Convenio núm. 182**, el Estudio General pone de relieve que la erradicación de las peores formas de trabajo infantil es una noción universal y absoluta que plantea un

desafío inmediato activando la amplia gama de derechos fundamentales considerados en el presente Estudio. La rapidez del proceso de ratificación del Convenio núm. 182, que ha sido objeto de **174 ratificaciones hasta la fecha**, no tiene parangón en la historia de las actividades normativas de la OIT. A pesar de ello, el Estudio General destaca varias áreas de preocupación en cuanto a la aplicación de este Convenio entre las que se incluyen la persistencia del reclutamiento forzoso de niños en las fuerzas armadas o en grupos armados no estatales en los conflictos que se registran en el mundo. Esta práctica, también puede conducir a otras graves violaciones de los derechos de los niños, como por ejemplo los secuestros, los asesinatos y la violencia sexual. La movilización obligatoria de niños en el contexto de programas escolares, en virtud de los cuales se retira a los niños de las escuelas públicas y se los obliga a trabajar durante el horario escolar, es otro motivo de grave preocupación. Además, durante los últimos años, un número significativo de niños han sido objeto de trata en el mundo para su explotación sexual comercial y laboral, y el Estudio General pone de relieve la importancia de adoptar medidas eficaces y en un plazo determinado para combatir este azote, lo cual ha sido hecho por algunos países. Además, si bien los gobiernos han tomado medidas para combatir la explotación sexual comercial de los niños, con la globalización han surgido nuevos problemas tales como la explotación de los niños en la pornografía a través de Internet, y el incremento de la utilización de los niños en el turismo sexual. La aplicación efectiva de la legislación correspondiente ha sido difícil, especialmente debido a la naturaleza transnacional de esos crímenes. El Estudio General subraya la necesidad de que los países de origen, tránsito y destino de la pornografía infantil a través de Internet y la utilización de los niños en el turismo sexual, intensifiquen sus esfuerzos para investigar, enjuiciar y condenar a los autores de esas peores formas de trabajo infantil, y a que continúen desplegando esfuerzos para el logro de una cooperación plena y efectiva.

Eliminación de la discriminación en cuanto al empleo y la ocupación

En cuanto a los **Convenios núms. 100 y 111**, la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación es un principio y derecho fundamental y un derecho humano de todas las mujeres y los hombres, en todos los países y en todas las sociedades. Tiene efectos sobre el disfrute de todos los demás derechos. Desafortunadamente, persisten graves violaciones de los convenios además de problemas sutiles y crónicos, que subyacen en la discriminación y la desigualdad de las remuneraciones. El Estudio General pone de relieve que las diferencias de remuneración siguen siendo una de las formas más persistentes de desigualdad y que, en general, las diferencias de remuneración por motivos de género representan aproximadamente al 23 por ciento. Si bien se han realizado progresos sustanciales para adoptar planes de acción y políticas amplias en materia de igual de género, no suele lograrse trasladar esos planes y políticas en una igualdad concreta en el empleo y la ocupación. El Estudio General describe la persistencia de restricciones en los trabajos que pueden realizar las mujeres, ya sea en la legislación o en la práctica, que se basan en supuestos estereotipados. Además, un escaso número de países han adoptado medidas proactivas y generales destinadas a combatir la discriminación y promover la igualdad sustantiva respecto de otros motivos de discriminación, incluyendo la raza, el color y la ascendencia nacional. La importancia de esas medidas reside en la persistente y a veces creciente discriminación contra grupos específicos, incluyendo las minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas y tribales, los romaníes, y las personas de ascendencia africana.

* * *

Mensajes principales

- La naturaleza de los ocho convenios fundamentales que se complementan y refuerzan mutuamente garantiza el respeto de los derechos en el trabajo en el mundo entero.
- Durante la pasada década, tanto los gobiernos como los interlocutores sociales han adoptado gran cantidad de medidas legislativas y prácticas para aplicar estos Convenios.
- Estas medidas ponen de manifiesto el impacto de los mecanismos de control de la OIT.
- A pesar de la alta tasa de ratificación, subsisten serios problemas de aplicación en numerosos Estados miembros. El Estudio General tiene como objetivo brindar orientación sobre el modo en que se pueden superar las brechas de implementación.
- La **ratificación universal** de los ocho convenios fundamentales para 2015 constituye un objetivo a alcanzar a la luz del aumento de los problemas para asegurar un trabajo decente para categorías de trabajadores vulnerables tales como los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, los trabajadores de la economía informal y de la agricultura, y más recientemente de los problemas que surgen de la **crisis económica y financiera mundial**, de la **crisis del empleo**, así como de los **acontecimientos que tienen lugar en África del Norte y Oriente Medio**
- Debe destacarse la importancia crucial no sólo de ratificar, sino también, de aplicar plenamente estos convenios fundamentales, con el fin de construir un marco social y económico sostenible que garantice la paz, la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo económico así como la justicia social en todo el mundo.