IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

" EL CONCEPTO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN EL DERECHO INTERNACIONAL "

Luis Zamudio Collado

CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

3-14 de setiembre de 1984

San José, Costa Rica

El concepto del derecho del trabajo en el derecho internacional

El derecho de cada persona a gozar de la posibilidad de asegurar su bienestar material y el desarrollo de su personalidad por medio del ejercicio de una ocupación lucrativa, ha recibido un claro reconocimiento en el derecho internacional. En el contexto de las actividades de las Naciones Unidas dirigidas a promover los derechos humanos, conviene mencionar en particular, las disposiciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración Universal en su artículo 23, párrafo 1 dispone: "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". El Pacto, en el artículo 6 - el primer artículo que trata de derechos específicos - prevé:

> "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
>
> 2. 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 tecnicoprofesional, 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."

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la Declaración relativa a sus fines y objetivos, reconoce la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan, entre otros:

"a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;

b) emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;

c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;"

Uno de los medios principales, a través de los cuales la OIT lleva a cabo el cumplimiento de sus objetivos, es la adopción y la aplicación de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 23, menciona la conclusión de convenciones y la aprobación de recomendaciones entre las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el Pacto.

Por medio de la elaboración de convenios y recomendaciones durante un período de más de 60 años, la OIT ha desarrollado un importante cuerpo de normas internacionales detalladas relativas a los derechos económicos y sociales. Estas normas sacan a la luz las diversas facetas del derecho al trabajo y la gama de políticas, programas, normas jurídicas y arreglos administrativos que el cumplimiento de este derecho debe conllevar. Las políticas económicas generales deben tender a crear posibilidades suficientes de

empleos productivos para todos aquellos que están a la búsqueda de tales empleos. Deben adoptarse medidas para asegurar el apropiado desarrollo de las capacidades; para que se alcance un equilibrio lo más exacto posible, entre las disponibilidades y la demanda de mano de obra, y para que exista un mecanismo que permita a quienes buscan trabajo, conocer las posibilidades de empleo que les están abiertas. La libre elección del empleo no debe ser menoscabada por ningún medio coercitivo o por una exclusión arbitraria cualquiera. Finalmente, se debe prever una protección contra el desempleo, tanto por medio de medidas activas destinadas a reintegrar lo más rapidamente posible en el empleo a aquellos que son afectados como por la conservación de un ingreso durante el período de desempleo. Se indican a continuación los instrumentos principales de la OIT que tratan de estas cuestiones.

Política del empleo en general.

A tenor del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) con miras a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo, los Estados que lo ratifican deben formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo, que dicho trabajo sea 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. Los países que

ratifiquen el Convenio deberán determinar y revisar regularmente las medidas que habrán de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr estos objetivos. La Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) prevé, para la aplicación de esta 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 profesionales, la colocación y la adaptación a los cambios estructurales, etc.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha subrayado que, aunque el Convenio núm. 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 como las que prevé este Convenio.

El Convenio y la Recomendación sobre política del empleo sirvieron de base para el Programa Mundial del Empleo de la OIT el cual comporta investigaciones y asistencia a los Estados Miembros en gran escala. Este trabajo ha puesto de relieve los vínculos que existen entre la promoción del empleo, la distribución de los ingresos y la división internacional del trabajo. Ha contribuido también a identificar la satisfacción de necesidades esenciales (tales como alimentación, vivienda, vestido, agua potable, servicios de saneamiento, transporte y salud públicos y servicios educativos y culturales), junto a la promoción del empleo como un objetivo

prioritario de la política nacional de desarrollo. Las cuestiones del empleo y de la formación ocupan igualmente un lugar importante en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 1977.

La Conferencia Internacional del Trabajo debe examinar en 1983 la adopción de las normas complementarias sobre la política del empleo.

Orientación y formación profesional.

Normas detalladas sobre las políticas nacionales y los programas de orientación y de formación profesional figuran en el Convenio (núm. 142) y la Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975.

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 (núm. 88) y la Recomendación (núm. 83) sobre la organización del servicio del empleo. Estos instrumentos preven el mantenimiento de un servicio público del empleo que satisfaga las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país y que precise las funciones y la organización. El Convenio núm. 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.

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, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). 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;".

Igualdad de oportunidades para el acceso al empleo.

El Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, 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 puedan 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.

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 aportadas normalmente al empleo de los trabajadores extranjeros. La Recomendación sobre discriminación prevé, no obstante, que en lo que respecta a los trabajadores inmigrantes de nacionalidad extranjera deberían tenerse en cuenta las disposiciones de los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes relativas a la igualdad de trato y a la supresión de las restricciones al empleo. El Convenio (núm. 143) sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) y la Recomendación (núm. 151) sobre trabajadores migrantes, 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 miembros 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 período limitado de tiempo, así como el acceso a categorías limitadas de empleos, cuando así lo exija el interés del Estado.

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, 1982 (núm. 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 opiniones políticas del trabajador, etc.), 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 (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

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, 1934 (núm. 44), el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 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, 1964 (núm. 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. La Recomendación subraya a este respecto, la necesidad de una intervención activa del Servicio Público del Empleo, la necesidad de brindar facilidades de formación y de readaptación profesionales, de coordinar las políticas de vivienda y empleo, concediendo subsidios de traslado, así como la importancia de medidas más amplias destinadas a crear empleos en las zonas donde los cambios estructurales afectan a un gran número de trabajadores. Las normas relativas a la orientación y formación profesional, a las cuales se ha hecho referencia, tienden igualmente a proteger a los individuos contra el desempleo, incluida la adaptación profesional para responder a los cambios estructurales y tecnológicos.

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

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. Los textos relativos a la política del empleo, el desarrollo de los recursos humanos, la administración del trabajo, los

servicios del empleo, la eliminación de la discriminación, la promoción de la igualdad de oportunidades de los trabajadores migrantes, contienen todos disposiciones sobre consulta y cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las normas relativas a los servicios del empleo prevén, más particularmente, la creación de comisiones que incluyan representantes de los empleadores y de los trabajadores en igual número, encargados de dar su opinión sobre la organización y el funcionamiento del servicio del empleo, así como sobre el desarrollo de su política general.

Derechos humanos y desarrollo: el enfoque de la OIT

Principios constitucionales de la OIT.

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establece las principales pautas de orientación de la OIT respecto de las políticas de desarrollo. Luego de sentar el postulado de que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social y de que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, la Constitución define como objetivo central de la política nacional e internacional el logro de condiciones que permitan a todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual con goce de libertad y de dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Más aún, reconoce la obligación solemne de la Organización de asegurar la protección de la libertad sindical, la promoción del pleno empleo y la elevación del nivel de vida, la concesión de oportunidades de formación profesional y de medios para el traslado de trabajadores, como elementos necesarios para facilitar el empleo de trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común, así como para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y profesionales, y para promover condiciones justas en materia de salarios, horas y otras condiciones de trabajo, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva, amplia protección de la seguridad social y asistencia médica, y protección de la vida y salud de los trabajadores.

Formas que reviste la acción de la OIT.

Las actividades que la OIT ha emprendido desde su creación en 1919, o sea durante más de 60 años, revisten esencialmente dos formas. Por un lado, principalmente gracias a la discusión de carácter tripartito entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, la OIT se

ha esforzado por definir las medidas que se requieren, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, para alcanzar los objetivos consagrados en su Constitución. Por el otro, ha tratado, mediante actividades de orden práctico, de estimular y de ayudar a la adopción y puesta en práctica de tales medidas.

La acción del primer tipo señalado se ha llevado a cabo mediante:

- la adopción de un vasto repertorio de normas internacionales (que a la fecha comprende 159 convenios y 168 recomendaciones) que cubren toda la gama de asuntos que caen dentro de la competencia de la OIT;
- la elaboración de declaraciones de política, programas de acción, reglamentos tipo, códigos de práctica, y orientaciones similares;
- la adopción de conclusiones relativas a problemas laborales en ciertos sectores de actividad;
- la realización de investigaciones y estudios y una tarea sistemática de recopilación de datos y difusión de informaciones sobre problemas y evoluciones registradas en el ámbito social, todo ello como base para elaborar normas y directivas internacionales para analizar el impacto y viabilidad de unas o tras, para difundir a escala mundial conocimientos y experiencias, y para orientar las actividades prácticas de la OIT.

La acción destinada a estimular y ayudar a la adopción y puesta en práctica de las medidas de progreso social ha tomado la forma de:

- procedimientos de control para evaluar el curso dado a las normas de la OIT y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de los convenios internacionales del trabajo (que hasta la fecha han sido objeto de 5,000 ratificaciones);

- procedimientos especiales para proteger el goce de los derechos sindicales;
- cooperación técnica que toma la forma de asistencia material y asesoramiento de expertos para la formulación y puesta en práctica de políticas, programas, leyes y reglamentos nacionales, así como para la creación de las instituciones necesarias para servir de base a las políticas y a los programas nacionales; y
- actividades educativas y de formación destinadas a promover la aceptación de los objetivos y de las normas de la Organización, y para fortalecer las instituciones sociales, en particular las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La vinculación entre derechos humanos y desarrollo: aspectos que conciernen a la OIT.

En virtud de los objetivos que le son propios, la OIT está empeñada en considerar la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales del ser humano como una finalidad del desarrollo. Hace 50 años, el primer Director de la Oficina Internacional del Trabajo, Albert Thomas, hizo hincapié en que "las consideraciones sociales deben imponerse sobre los factores económicos; y deben regular y guiar a estos últimos". Ha sido también tradicional en el pensamiento de la OIT el que la política social no debe ser una dádiva concedida por un gobernante benévolo, sino que debe ser el resultado de la discusión y de la colaboración entre las fuerzas productivas de la sociedad. La Constitución de la OIT afirma que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para un progreso permanente". Los programas y políticas de la OIT son adoptados por órganos (tales como la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración, conferencia y comisiones consultivas regionales y comisiones de industria) integrados por representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. La OIT ha buscado inducir

una orientación similar en el ámbito nacional. El Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), establece garantías básicas a este respecto. Este Convenio prevé el derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin distinción alguna, a crear y afiliarse a las organizaciones de su elección sin autorización previa, dependiendo únicamente de las reglas de la organización concernida. Estipula asimismo garantías al libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sin injerencia alguna de las autoridades públicas, en lo que respecta a la adopción de sus estatutos y reglamentos, la elección de sus representantes, la organización de su administración y de sus actividades y la formulación de sus programas, la creación de federaciones y confederaciones y la afiliación a las mismas, así como la afiliación a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores. Un convenio más reciente - Convenio sobre organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) - dispone medidas para alentar la expansión de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio de asegurar su participación en el desarrollo económico y social y en los beneficios que se derivan del mismo. Varios convenios prevén también la promoción de la negociación colectiva.

En varias ocasiones los órganos de la OIT han hecho hincapié en el vínculo que existe entre el libre ejercicio de los derechos sindicales y el respeto de las libertades civiles. A este respecto, en una resolución adoptada en 1970, la Conferencia Internacional del Trabajo dio especial énfasis al derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y al derecho de estar al abrigo de arrestos y detenciones arbitrarias, a la libertad de opinión y de expresión, al derecho de reunión, al derecho a un proceso justo por un tribunal independiente e imparcial, y al derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

Las normas adoptadas por la OIT conceden particular atención a la lucha contra la discriminación. El Convenio sobre discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) prevé la formulación y la puesta en práctica de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con miras a eliminar cualquier discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, origen nacional o condición social. Disposiciones similares sobre no discriminación figuran en otros convenios, por ejemplo, aquéllos que tratan de la política del empleo y de la orientación y formación profesionales. Si bien esas normas están dirigidas fundamentalmente a la protección de los derechos y de la dignidad de la persona, también sirven para impedir o eliminar obstáculos a la plena utilización con miras al desarrollo de un país, de las capacidades y conocimientos de su pueblo.

En las normas de la OIT se insiste en que el empleo debe ser libremente elegido por el individuo. Las principales garantías de esta libertad figuran en el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm.29) y en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). El primero prevé la supresión, con ciertas excepciones, del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (servicio militar obligatorio, obligaciones cívicas normales, trabajo en virtud de una condena, trabajos en caso de fuerza mayor, pequeños trabajos comunales). El segundo prevé la supresión del trabajo forzoso con ciertos fines, incluso como método para movilizar y utilizar la mano de obra con fines de desarrollo económico, como medida de disciplina en el trabajo, y como castigo por haber participado en huelgas. Las formas de trabajo forzoso que son o han sido previstas en la legislación de algunos de los Estados y que son incompatibles con estos convenios, incluyen la imposición, so pena de castigo, de una obligación general de realizar una actividad remunerada, el requerimiento de mano de obra para obras de orden público que rebasan las pequeñas labores comunales, la utilización para proyectos de desarrollo de

llamados
los individuos/a cumplir el servicio nacional y el cultivo obligatorio de la tierra. La introducción en 1960 en varios países, particularmente de Africa, de servicios cívicos que, al menos de acuerdo a la ley, implican reclutamiento obligatorio,llevó a la Conferencia Internacional del Trabajo a examinar la cuestión de programas especiales de empleo y de formación de los jóvenes con miras al desarrollo, y a adoptar una recomendación sobre esta cuestión en 1970. La recomendación subraya que tales programas especiales deben tener un carácter provisional y no deben duplicar u obstaculizar las medidas generales de desarrollo o los programas normales de educación o de formación. También establece como principio general que la participación en tales sistemas debe ser voluntaria, salvo excepciones en el caso de programas de formación y educación para jóvenes desempleados en un período determinado posterior a la edad en que se termina la enseñanza, e igualmente en el caso de programas para jóvenes que han aceptado la obligación de servir por un período determinado como condición para ser habilitados a adquirir conocimientos o una formación técnica particularmente útil para fines de desarrollo de la comunidad.

La recomendación sobre los programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes con miras al desarrollo subraya muy claramente el carácter provisional de los programas especiales de formación y de empleo; esta posición permite subrayar asimismo que el logro de los objetivos nacionales concernientes al desarrollo, empleo y formación de mano de obra calificada depende de la existencia de planes e instituciones generales. La solución de los desequilibrios en la utilización de la mano de obra requiere políticas de vasto alcance dirigidas a proporcionar oportunidades de empleo productivo libremente elegido, a través de una variedad de medidas que van desde los programas de inversión y las políticas fiscales a los programas educativos y de formación, la reforma agraria y la distribución del ingreso. La adopción de medidas positivas de esta índole

constituyen el objetivo buscado por el Convenio sobre política del empleo, 1964 (núm. 122) y su Recomendación complementaria (núm. 122), y por la asistencia práctica que la OIT está proporcionando a los Estados Miembros en virtud del Programa Mundial del Empleo. Una de las conclusiones que ha surgido de las actividades de este último, es que un desarrollo económico equilibrado requiere una distribución más equitativa de los recursos, particularmente en favor de la población de las zonas rurales. El Programa de Acción adoptado en 1976 por la Conferencia Mundial del Empleo propugna que las políticas de desarrollo deben tener como objetivo prioritario la creación de empleos y la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, incluida alimentación adecuada, vivienda, agua potable y condiciones higiénicas, escuelas y servicios médicos. La Conferencia afirmó que una política enfocada hacia las necesidades básicas implica la participación de los individuos en la toma de decisiones que les afectan, a través de las organizaciones de su propia elección.

No escapa a la OIT la influencia que los factores internacionales ejercen sobre las políticas y programas nacionales. De ahí que sus declaraciones de política en materia de empleo comprendan capítulos sobre relaciones económicas internacionales (incluida la cooperación en asuntos de comercio, transferencia de recursos y transferencia de tecnología) sobre política respecto de los trabajadores migrantes y sobre la influencia de las empresas multinacionales en la creación de empleos en los países en desarrollo. La política social respecto de las empresas multinacionales ha sido objeto de una Declaración Tripartita de Principios, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 1977. Aunque este instrumento no tiene carácter obligatorio, su aplicación es objeto de examen por parte de una comisión del Consejo de Administración, y se prevé la posibilidad de expresar una opinión sobre la interpretación de la Declaración en caso de conflicto respecto de su aplicación. Además de

enunciar varios principios generales, la Declaración trata de cuestiones de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones profesionales. La Declaración se inspira en gran medida en los convenios y recomendaciones existentes.

Una cuestión que frecuentemente se plantea es la de saber hasta qué punto las normas internacionales del trabajo (y de hecho los instrumentos sobre derechos humanos en general) pueden servir de base para las decisiones en los países en desarrollo, muchos de los cuales están luchando para superar numerosas dificultades creadas por una falta de recursos suficientes. Las limitaciones económicas hacen más necesaria aún la adopción de objetivos y prioridades de política social claramente definida como medio de asegurar la utilización acertada razonable de los escasos recursos disponibles. Al elaborar sus políticas, los gobiernos no actúan en el vacío, sino que tratan de sacar provecho de la experiencia adquirida en otras partes. A este respecto, las normas internacionales que plasman las ideas y las experiencias, recogidas en el ámbito mundial, pueden ser de un valor incommensurable. Incluso para los países que no están en condiciones de alcanzar el nivel de los instrumentos de la OIT, dichos instrumentos pueden servir como meta y modelo de referencia. Por ejemplo, la creación en la mayor parte de los países miembros una mano de obra estable en centros de empleo y la ruptura de los vínculos de los trabajadores con sus comunidades rurales tradicionales han llevado a reconocer más y más la necesidad de establecer regímenes de seguridad social que permitan darles ayuda en caso de invalidez y cuando llegan a la vejez, un proceso en el que las normas de la OIT (y la labor de los expertos de la OIT basada en tales normas) han aportado una contribución significativa.

La actividad normativa de la OIT se desarrolla dentro de una perspectiva universal, prestando debida atención a la flexibilidad que convenga prever para tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo en que se

encuentran los Estados Miembros de la OIT. Las comisiones consultivas regionales y las conferencias regionales de la OIT examinan periódicamente la situación en su región respecto de la ratificación y aplicación de los convenios, con el objeto de establecer prioridades y buscar medios para superar las dificultades. La primera Conferencia Regional Africana de la OIT proclamó en 1960 que la ratificación y la estricta aplicación de los convenios relativos al trabajo forzoso, a la libertad sindical y a la discriminación en materia de empleo deben ser consideradas por todos los Estados africanos "como una cuestión de honor y de prestigio". Este llamamiento se ha repercutido en conferencias regionales posteriores. Entre los convenios que estas conferencias han considerado como de particular relevancia en la promoción de un progreso social armonioso en los países africanos figuran los instrumentos que tratan de política del empleo, protección de los trabajadores migrantes, normas mínimas en materia de seguridad social, inspección del trabajo, métodos para la fijación de los salarios mínimos, protección al salario, cláusulas laborales en los contratos celebrados por las autoridades públicas, edad mínima de admisión al empleo, protección de la maternidad, igualdad de remuneración, horas de trabajo y vacaciones pagadas. En las reuniones de la Conferencia se ha recomendado que la posibilidad de aplicar y ratificar los convenios de la OIT sea objeto de un examen regular y sistemático por parte de los gobiernos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las conferencias regionales también han adoptado conclusiones detalladas sobre cuestiones tales como el desarrollo equilibrado rural y urbano, la educación y la formación para el desarrollo, el empleo de mujeres, la administración del trabajo, la política de salarios y la seguridad social.

Todo lo anterior muestra que, cualesquiera que sean los obstáculos y fallas para llevar a la práctica las declaraciones de principio, los hombres y las mujeres comparten la aspiración consagrada en

la Constitución de la OIT de poder perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. La consolidación de una comunidad africana estable y armoniosa dependerá de la medida en que esta aspiración puede ser satisfecha.