



El COVID 19. ¿Qué nos dice la OIT?

Jean-Michel Servais

La crisis económica y laboral provocada por el COVID-19 va a tener efectos evidentes sobre el nivel de empleo, y por consiguiente sobre la situación de los individuos que normalmente trabajan. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha examinado los datos y los análisis económicos disponibles. Sobre esta base, dirigió una serie de recomendaciones a los gobiernos. Su corpus legal también permite a los Estados evaluar la capacidad de su legislación para superar los problemas específicos de las personas en el trabajo frente a la nueva crisis.

La Organización estima que entre 8,8 y 35 millones de personas más estarán en situación de pobreza laboral en todo el mundo. Considera, en un informe del 18 de marzo de 2020 que se mantiene al día¹, que la pandemia podría aumentar dramáticamente el desempleo mundial. Sobre la base de las diferentes hipótesis por las consecuencias del COVID-19 sobre el crecimiento del PIB mundial, sus estimaciones indican un aumento del desempleo mundial de entre 5,3 millones (hipótesis “prudente”) y 24,7 millones (hipótesis “extrema”) a partir de un nivel de base de 188 millones en 2019. Las caídas del empleo conllevan grandes pérdidas de ingresos para los trabajadores. El estudio estima que éstas se situarán entre 860.000 millones de dólares y 3,4 billones de dólares a finales de 2020. Esto se traducirá en caídas en el consumo de bienes y servicios, lo que a su vez afectará a las perspectivas de las empresas y las economías.

Se prevé además un aumento exponencial del subempleo, vinculado a las reducciones de las horas de trabajo y de los salarios. En los países en desarrollo, las restricciones al movimiento de personas (por ejemplo, de los proveedores de servicios) y mercancías podrían anular el efecto amortiguador que allí suele tener el empleo por cuenta propia.

Respuestas rápidas y coordinadas

La OIT pide la adopción de medidas urgentes, a gran escala y coordinadas basadas en tres pilares: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, sostener los puestos de trabajo y los ingresos. Esas medidas incluyen la ampliación de la protección social, el apoyo para mantener el empleo (es decir, el trabajo a jornada reducida, las vacaciones pagadas y otros subsidios) y la concesión de ayudas financieras y desgravaciones fiscales, en particular a las microempresas y pequeñas y medianas empresas. Además, en su informe se proponen medidas de política fiscal y monetaria, así como préstamos y ayuda financiera a sectores económicos concretos. Recuerda que una crisis laboral como esta podría agravar la desigualdad porque afecta de manera desproporcionada a determinados grupos, como los trabajadores menos protegidos y mal pagado. No es sorprendente leer que estos incluyen los jóvenes, los trabajadores de edad, las mujeres y los migrantes.

¹ OIT, *COVID-19 and world of work: Impacts and responses*, Ginebra, 18 de Marzo de 2020. Se puede revisar periódicamente las novedades sobre la respuesta del mundo del trabajo a la crisis por el COVID-19 sobre el sitio <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus>.

La Organización enfatiza las virtudes de dos herramientas para ayudar a mitigar los daños. El primero es evidentemente un diálogo social activo entre empresarios, trabajadores y sus representantes que permitiría fomentar la confianza del público y un apoyo necesario para superar la crisis. En segundo lugar, las normas internacionales del trabajo proporcionan una base de probada eficacia para ofrecer a las personas que trabajan o desean trabajar una protección mínima para permitirles pasar por un período a veces terriblemente difícil sin problema intolerable.

Respuestas encontradas en las normas de la OIT

Si la OIT no tiene la misma capacidad que sus Estados miembros para legislar con urgencia, sus normas internacionales cubren la mayoría de las situaciones de trabajo. Algunas conciernen más particularmente las circunstancias que se encuentran durante la presente pandemia². Estas últimas son las disposiciones en caso de insolvencia del empleador, sobre la terminación de la relación de trabajo, la seguridad social, la salud en el trabajo, el personal de enfermería y sobre el trabajo a domicilio.

Acordar una preferencia a ciertos acreedores constituye una práctica jurídica de muchos años; ellos son pagados con los activos del deudor insolvente antes que otros, no privilegiados, que pueden ser pagados a prorrata. Éste es un método tradicional de proteger los reclamos de los trabajadores. El Convenio núm. 173 y la Recomendación núm. 180 sobre la protección de los créditos de los trabajadores *en caso de insolvencia del empleador*, 1992, mencionan las principales deudas privilegiadas: salarios y otras sumas debidas (vacaciones pagadas, ausencias retribuidas, indemnizaciones por fin de servicio, otras indemnizaciones, seguridad social y premios de seguros, etc.) Establecen que la protección por medio de privilegios de los reclamos de los trabajadores puede ser limitada a un monto determinado, pero el Convenio requiere que los reclamos de los trabajadores tengan un rango alto.

El Convenio consagra un segundo medio del cual trata también la directiva europea n° 2008/94, de 22 de octubre de 2008³: la creación de una institución que garantice los pagos de las deudas salariales en casos en los que el empleador, insolvente, no pueda afrontarlos. El Convenio fijó un límite a las sumas así protegidas (esencialmente el mismo que para los privilegios). La Recomendación establece los principios de tales fondos.

En la situación actual, muchos pueden temer ser despedidos. Sin embargo, no es el único modo de *extinción de la relación laboral*, sí el más utilizado. Como cualquier contrato, el del trabajo también se rompe por medios clásicos. La muerte del empresario sólo termina en principio las relaciones que tienen un carácter personal como en el trabajo doméstico. La regulación del caso fortuito y de la fuerza mayor, incluso la distinción entre los dos varía de un país a otro. Constituye un evento inevitable, insuperable e impredecible, fuera de la voluntad del empleador, que hace imposible la ejecución del contrato. Podría ser invocado en las circunstancias actuales si la empresa debe cerrarse, si los riesgos de contaminación son graves, para el asalariado o para los compañeros de un trabajador afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa (caso éste, por ejemplo, de Suiza). Suspende la ejecución de las obligaciones de trabajar y de pagar el salario. En este caso, el trabajador se beneficia normalmente, en los países europeos al menos, de prestaciones monetarias de desempleo o de enfermedad.

² El texto completo de todos los instrumentos mencionados en esta contribución y las referencias relacionadas con ellos se pueden encontrar en el sitio web de la OIT <https://www.ilo.org/global/standards>.

³ JO L. 283 du 28.10. 2008, pp. 26-42.

El Convenio (núm. 158) de la OIT, 1982, regula la extinción de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. Establece que no se romperá la relación de empleo 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, establecimiento o servicio”. El asalariado tendrá derecho a un plazo de preaviso razonable o, en su lugar, a una indemnización, a menos que sea culpable de una falta grave. El instrumento subraya que la ausencia temporal del trabajo por motivo de enfermedad o lesión no deberá constituir una causa justificada de despido (artículos 4 - 6 y 11).

El instrumento se aplica en principio a todas las ramas de actividad económica y a todas las personas empleadas. Sin embargo, un Estado puede excluir de la totalidad o de algunas de las disposiciones a los trabajadores con un contrato de duración determinada o para realizar determinada tarea, a los que efectúen un período de prueba o que no alcancen el tiempo de prestación de servicios exigido, siempre que en uno u otro caso la duración se haya fijado de antemano y sea razonable. Y a los trabajadores contratados con carácter ocasional durante un período de corta duración. Se deben prever garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección (artículo 2).

En el caso de despido colectivo, el empleador notificará lo antes posible a la autoridad competente, comunicándole la información pertinente. La proporcionará también a los representantes de los trabajadores interesados y los ofrecerá, lo antes posible una oportunidad para entablar consultas sobre las medidas que deban adoptarse para evitar o limitar las terminaciones y las medidas para atenuar sus consecuencias adversas para las personas afectadas, por ejemplo, encontrándoles otros empleos (artículos 12 y 13).

Todo trabajador interesado tendrá derecho a una indemnización por fin de servicios, a prestaciones del seguro de desempleo o a una combinación de los dos (artículo 12). A este respecto, el Convenio núm. 102 de 1952 establece las normas mínimas de *Seguridad Social*. Varios instrumentos adoptados desde entonces están basados en este Convenio, pero proporcionan una más amplia protección en términos de personas amparadas y del importe de las prestaciones. Es el caso, especialmente, del Convenio núm. 130 y de la Recomendación núm.134, 1969, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, del Convenio núm. 168 y de la Recomendación núm. 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988. Finalmente, una Recomendación, la núm. 202 del año 2012, dirigiéndose en particular a los países pobres, establece pisos de protección social.

Los convenios proveen distintas fórmulas para evaluar la extensión con la que las prestaciones otorgadas bajo las leyes y las reglamentaciones nacionales cumplen los requisitos, incluso una que puede ser utilizada en sistemas que cubran no a los asalariados sino a todos los residentes, cubriendo por consecuencia a los trabajadores autónomos. El valor de la prestación debe entonces lograr, para un “beneficiario tipo”, un cierto porcentaje de su salario de referencia. El beneficiario tipo es definido de manera diferente para cada contingencia y sirve sólo como una referencia a fin de comparar el valor del beneficio provisto por las leyes y regulaciones nacionales y las disposiciones de los convenios. Los Estados son libres de adoptar sus propias reglas de cálculo del monto del beneficio; sujetos a la única condición de que sea, al menos, igual al monto establecido por los instrumentos.

La OIT ha adoptado una serie de Convenios y Recomendaciones sobre *la salud en relación con el trabajo*. Algunos de los instrumentos que tratan directamente el tema son de alcance general. Incluyen el Convenio núm. 155 y la Recomendación núm. 164, 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores, el Protocolo a este Convenio de 2002; el Convenio núm.161 y la Recomendación No. 171, 1985, sobre servicios de salud en el trabajo; la Recomendación núm. 97, 1953, sobre la

protección de la salud de los trabajadores; el Convenio núm.187 y la Recomendación núm.197, 2006, sobre el marco promocional para la salud y la seguridad en el trabajo.

El Convenio No. 155 determina la responsabilidad de las autoridades (prohibición, supervisión y autorizaciones administrativas, procedimientos para declarar enfermedades y accidentes, encuestas, análisis estadístico, sistemas de investigación e inspección, coordinación de los servicios) y de los fabricantes y vendedores de materiales y productos. Establece las responsabilidades del empleador (los términos de la obligación para asegurar la seguridad) y la del trabajador y sus representantes (la obligación de colaborar, de recibir la información necesaria y formación, de señalar cualquier situación peligrosa). El trabajador que “juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, con motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud” debe ser protegido de represalias (artículo 13; véase también el artículo 19 f) y el artículo 3 a) IV del Protocolo).

El Convenio No. 187 se centra en la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo. Dispone que los Estados deben no solamente elaborar, aplicar, controlar, sino también reexaminar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo en consulta con las organizaciones empresariales y sindicales. La situación actual requiere claramente tal revisión.

Otros Convenios y Recomendaciones consideran una rama específica de actividad, como el Convenio núm.120 y la Recomendación núm. 120 sobre higiene (comercio y oficinas), 1964; el Convenio núm.167 y la Recomendación núm.175 sobre seguridad y salud en la construcción, 1988; el Convenio núm.176 y la Recomendación núm.183 sobre salud y seguridad en la minas, 1995; el Convenio núm. 184 y la Recomendación núm.192 sobre seguridad y salud en la agricultura, 2001; Convenio núm. 152 y la Recomendación núm.160 sobre seguridad y salud en los trabajos portuarios, 1979. Algunos se ocupan de una categoría de trabajadores respecto de la cual se ha entendido que debe ser beneficiada con garantías adicionales: niños y jóvenes, trabajadores de edad madura, migrantes y mujeres. No debe olvidarse que lo que se ha logrado en el nivel universal es suplementado, entre otros ámbitos en Europa, por normas regionales.

Estas disposiciones son universalmente suplementadas con medidas menos obligatorias: resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, que se llamaron en el pasado códigos modelo y tienen ahora como nombre códigos de práctica. Compilan todo lo que se conoce y se ha experimentado sobre un tema determinado en términos de problemas identificados y soluciones de políticas sugeridas. Se han adoptado para sectores específicos de actividad (construcción, minas a cielo abierto, minas de carbón, industrias siderúrgicas, industrias de metales no ferrosos, agricultura, construcción y reparación de barcos, silvicultura, por ejemplo), sobre la protección de los trabajadores contra ciertos riesgos (como radiación, láser, unidades de visualización, productos químicos, asbesto, sustancias transportadas por el aire) y sobre ciertas medidas de seguridad y salud (por ejemplo, sistemas de gestión de seguridad y salud ocupacional; pautas éticas para la vigilancia de la salud de los trabajadores; registro y notificación de accidentes y enfermedades profesionales; protección de los datos personales de los trabajadores; seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo).

Existen finalmente guías y manuales para orientar a la gente encargada de cumplir esas medidas. Los programas de la Organización sobre salud y seguridad en el trabajo incluyen mucho más que actividades de creación de normas. También abarcan investigación, recolección y divulgación de datos, asesoramiento técnico y asistencia a sus miembros y programas de cooperación técnica de la OIT.

El Convenio núm. 149 y la Recomendación núm. 157 de 1977 reflejan las preocupaciones particulares del *personal de enfermería* respecto de sus condiciones de trabajo y de remuneración. El doble objetivo consiste en promover la calidad de los cuidados y servicios (“para asegurar a la población el mayor nivel posible de salud”) y las perspectivas de la carrera de las enfermeras por medio de garantizarles condiciones de empleo “capaces de atraer y retener al personal en la profesión” (artículo 2 del Convenio; párrafo 4 de la Recomendación). Cada Estado debe, si es necesario, esforzarse en mejorar las leyes y regulaciones existentes sobre salud y seguridad en el trabajo a través de su adaptación a la especial naturaleza del trabajo de enfermería.

La Recomendación contiene disposiciones detalladas sobre la protección de la salud y la seguridad social. Las condiciones de empleo y trabajo deben ser determinadas preferentemente por la negociación entre las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores. La participación del personal de enfermería en la planificación de los servicios de enfermería y la consulta en decisiones que le conciernan es fuertemente estimulada. La Recomendación trata en detalle de la remuneración; considera la posibilidad del empleo temporal y del empleo a tiempo parcial. Un anexo provee sugerencias para su aplicación práctica.

El *teletrabajo* aumenta considerablemente en este periodo de confinamiento, más, cierto es, en algunos países que en otros. La mayor parte de los convenios internacionales del trabajo y de las recomendaciones son redactados en términos suficientemente generales para comprender estos trabajadores a domicilio. El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 de 1996 tratan más específicamente de esta categoría; no se aplican a los trabajadores autónomos. Una dificultad consiste en el hecho de que las normas aplicables no pueden ser supervisadas de la misma manera. Los Estados deben promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros asalariados. La información acerca de o el conocimiento de los riesgos para la salud y la utilidad de las reglas protectoras son aquí de importancia particular.

La crisis actual afecta fuertemente a los *trabajadores por cuenta propia*. Ocupan un lugar separado en la gama de las situaciones de empleo. Sabemos que el derecho del trabajo se desarrolló para afrontar la protección de los asalariados; no se aplicó a los trabajadores que no estaban subordinados. Sin embargo, gradualmente se hizo claro que había necesidad de extender al menos algunas garantías a los autónomos, y de hacerlo no solamente cuando el estatus oficial de independientes podía camuflar genuina dependencia económica.

Que una norma laboral internacional se aplique o no a estos trabajadores depende de cómo esté redactado el texto relevante y, por supuesto, de su objeto. Varios instrumentos de la OIT, como ya vimos, utilizan la palabra “trabajador” sin calificativos, sin limitar el significado, directa o indirectamente, para aludir a los asalariados. Es el caso, en particular, de los relativos a sistemas de Seguridad Social que se basan en la residencia en un cierto país, y no sobre la relación de trabajo. Muchos textos, sin embargo, aunque no excluyen formalmente a los trabajadores autónomos y no son totalmente inaplicables a ellos, claramente no fueron concebidos para ese tipo de empleo.

Más allá de estas últimas observaciones, los trágicos eventos que conocemos llaman a reflexionar sobre los trastornos que probablemente van a conocer la organización del trabajo y sobre el carácter social cada vez más obsoleto de la distinción entre asalariados y trabajadores autónomos.

Jean-Michel Servais

Profesor visitante de la Universidad de Girona
Presidente honorario de la Sociedad internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social
Ex Director de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)