

Consejo de Administración

337.ª reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/INS/3/2

Sección Institucional

INS

Fecha: 7 de octubre de 2019

Original: inglés

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Cuestiones derivadas de las labores de la 108.ª reunión (2019) de la Conferencia Internacional del Trabajo

Seguimiento de la Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo: propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Finalidad del documento

Proponer un procedimiento por etapas para estudiar la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 23).

Objetivo estratégico pertinente: Protección social y principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 7: Promoción de la seguridad en el trabajo y del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo, inclusive en las cadenas mundiales de suministro, y Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Repercusiones para el orden del día de las reuniones de la Conferencia de 2021 o reuniones posteriores.

Repercusiones jurídicas: Las derivadas de las decisiones que el Consejo de Administración pueda adoptar.

Repercusiones financieras: Las derivadas de las decisiones que el Consejo de Administración pueda adoptar.

Seguimiento requerido: El derivado de las decisiones que el Consejo de Administración pueda adoptar.

Unidad autora: Departamentos de la Cartera de Políticas y de la Cartera de Programas Exteriores y Alianzas.

Documentos conexos: Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo; *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.); Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), y Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).

Origen de las propuestas

1. En su 108.^a reunión (2019), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa a la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo en la que pedía al Consejo de Administración «que examine, lo antes posible, propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo»¹.
2. La resolución es fruto de los debates mantenidos en la Comisión Plenaria sobre la parte II, sección C, del proyecto de declaración que figuraba en el documento final del centenario de la OIT propuesto a la Conferencia, cuyo texto rezaba: «La seguridad y salud en el trabajo es un principio y derecho fundamental en el trabajo, que se añade a todos los principios y derechos que se enuncian en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)»². La Comisión no llegó a un consenso sobre el texto propuesto, ya que no se habían logrado disipar ciertas preocupaciones de carácter jurídico, técnico y práctico que planteaba declarar las condiciones de trabajo seguras y saludables como un principio y derecho fundamental en el trabajo con la formulación propuesta³. En su lugar, la Conferencia declaró que «[l]as condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente»⁴ y pidió al Consejo de Administración que examinara propuestas para incluir dicho principio en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
3. Cabe recordar que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, reafirma los principios relativos a los derechos inalienables que establecen los convenios fundamentales:
 - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación⁵.

Principales elementos contextuales para un procedimiento por etapas

4. He aquí un breve resumen del modo en que surgió la idea de un derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable y del proceso de elaboración del marco de la OIT relativo a los

¹ [Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#) (adoptada el 21 de junio de 2019), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión, párrafo 1.

² [Documento final del centenario de la OIT](#), Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión (2019).

³ [Actas Provisionales núm. 6B \(Rev.\)](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión (2019), párrafos 986, 1014, 1327 a 1333.

⁴ [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), parte II, D.

⁵ [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), 1998, párrafo 2.

principios y derechos fundamentales en el trabajo; el Consejo de Administración podría encontrarlo útil como base para su examen del procedimiento por etapas.

Elementos contextuales relativos al derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable

5. La protección de los trabajadores contra las condiciones de trabajo inseguras e insalubres es uno de los principales objetivos de la Organización desde hace cien años. En el Preámbulo de la Constitución de la OIT, de 1919, se considera que «es urgente mejorar» la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo». La Declaración de Filadelfia (1944) reconoce la «obligación solemne» de la OIT de fomentar programas para «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones»⁶. En el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) se establece que «el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable» debe promoverse e impulsarse en todos los niveles pertinentes como un asunto de política nacional⁷. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, se incluyen las «condiciones de trabajo saludables y seguras» en el objetivo estratégico de la protección social⁸.
6. Desde 1919, la Organización ha dedicado una parte importante de su labor normativa a la seguridad y salud en el trabajo, con la adopción de 20 convenios, un protocolo y 27 recomendaciones⁹. Durante los debates de la Comisión Plenaria, algunos mandantes indicaron que existen varios convenios sobre la seguridad y la salud en el trabajo, mientras que otros señalaron que sólo hay tres instrumentos relativos a los principios fundamentales de seguridad y salud en el trabajo, a saber: el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)¹⁰. Algo menos de la mitad de los Estados Miembros de la OIT han ratificado al menos uno de estos tres Convenios hasta la fecha. La Comisión Plenaria debatió sobre el nivel de ratificación de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo. Algunos mandantes indicaron que la tasa de ratificación de muchos de ellos era baja. Otros señalaron que ello no era una justificación razonable para no clasificar estos convenios como fundamentales y recordaron que, en el momento de la adopción de la Declaración de 1998, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) contaba sólo con 68 ratificaciones y

⁶ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), III, g).

⁷ Convenio núm. 187, artículo 3, párrafo 2.

⁸ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, parte I, A, ii).

⁹ El Consejo de Administración no considera todos estos instrumentos actualizados. Con arreglo a su programa de trabajo inicial, el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas ha examinado 24 instrumentos y ha clasificado 12 de ellos como «instrumentos actualizados», diez como «instrumentos que requieren medidas adicionales para asegurar su relevancia continua y futura» y dos como «instrumentos superados».

¹⁰ *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), párrafos 988 y 1004. Cabe señalar que, en su 307.^a reunión (marzo de 2010), el Consejo de Administración adoptó un [Plan de acción \(2010-2016\)](#) para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002, y Convenio núm. 187).

que, gracias a la campaña de ratificación de los convenios fundamentales, el número aumentó a 171 ¹¹.

7. El Consejo de Administración tuvo la ocasión, en 2006, de examinar la sinergia entre la seguridad y la productividad generada por la seguridad y la salud en el trabajo ¹². El informe preparado por la Oficina para la discusión demostraba, por ejemplo:
 - a) una repercusión económica clara de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales a todos los niveles;
 - b) la repercusión positiva de las condiciones de trabajo seguras y saludables en la productividad de las empresas, reconociendo al mismo tiempo que los niveles más altos de seguridad y salud en el trabajo alcanzables no pueden ser los mismos en todas las circunstancias, y
 - c) una estrecha correlación entre la competitividad nacional y las tasas nacionales de accidentalidad laboral.
8. Fuera del ámbito de la OIT, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable se reconoce en el derecho internacional. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) garantiza el derecho de todo individuo a «la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona», así como a «condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo» ¹³. Este último concepto se definió ulteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluyendo en el mismo «la seguridad y la higiene en el trabajo» ¹⁴. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud se fundó sobre la base del principio de que «el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social» ¹⁵.
9. En las últimas ediciones del Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo se ha recordado sistemáticamente que el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable debería reconocerse como un derecho humano fundamental ¹⁶.
10. La aceptación universal de un enfoque basado en los derechos para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo también se corrobora en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: la meta 8.8 tiene por objeto «[p]roteger los derechos laborales y promover un

¹¹ *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), párrafos 988 y 1004.

¹² Documento [GB.295/ESP/3](#).

¹³ [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), artículos 3 y 23, 1).

¹⁴ [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), artículo 7, b).

¹⁵ Preámbulo de la [Constitución de la Organización Mundial de la Salud](#), 1946.

¹⁶ Véanse el Preámbulo de la [Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo](#) (2008) y el Preámbulo de la [Declaración de Estambul sobre Seguridad y Salud en el Trabajo](#) (2011). El XXI Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo celebrado en Singapur (2017) no concluyó con una declaración, pero la declaración de los Ministros de Trabajo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) recordaba las aspiraciones de las dos declaraciones anteriores y añadía que «todo trabajador tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable».

entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios»¹⁷.

Elementos contextuales referentes al marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

11. En su examen de las propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Consejo de Administración tal vez estime conveniente guiarse asimismo por el proceso que condujo a la determinación de los ocho convenios fundamentales y a la Declaración de 1998, instrumentos que siguen constituyendo el marco promocional vigente de la OIT relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. A continuación figura un resumen de los hitos principales de dicho proceso.
12. En la resolución sobre el 75.º aniversario de la OIT y su orientación futura, adoptada por la Conferencia en su 81.ª reunión (1994), ésta tomó nota por primera vez de «la especial importancia de los convenios de la OIT que se ocupan de derechos fundamentales, incluidos los Convenios núms. 87, 98, 100, 29 y 105 y 111». El seguimiento dado a esta resolución fue examinado por el Consejo de Administración en noviembre de 1994 y posteriormente en marzo de 1995¹⁸, en cuya ocasión solicitó a la Oficina que emprendiera una campaña para promover los convenios de la OIT sobre derechos humanos fundamentales, es decir, los Convenios núms. 29, 105, 87, 98 y 100 y 111.
13. En marzo de 1995, los participantes en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, aprobaron un programa de acción que instaba a los gobiernos a mejorar la calidad del trabajo y del empleo mediante la adopción de medidas para «[p]roteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incluidos la prohibición del trabajo forzado y el trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo, aplicando plenamente los convenios de la OIT en el caso de los Estados partes en esos convenios, y habida cuenta de los principios consagrados en ellos, en el caso de los Estados que no sean partes en esos convenios para lograr verdaderamente un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible» (párrafo 54, *b*). El 25 de mayo de 1995, el Director General puso en marcha una campaña para la ratificación de siete convenios fundamentales de la OIT: los seis convenios ya identificados como fundamentales desde la resolución de 1994, más el Convenio núm. 138.
14. En noviembre de 1997, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 86.ª reunión de la Conferencia (1998) un punto referente a una declaración relativa a los derechos fundamentales de los trabajadores y a un mecanismo de seguimiento apropiado. El documento sometido al Consejo de Administración recordaba que la Constitución reconoce desde siempre que la forma en que se da efecto a ciertos derechos puede variar en función del

¹⁷ La OIT es la entidad responsable de un indicador estadístico relativo a la seguridad y salud en el trabajo para la meta 8.8: «8.8.1. Tasas de frecuencia de accidentes del trabajo mortales y no mortales, desglosadas por sexo y situación migratoria». Otras metas pertinentes son: 3.4 (reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar); 3.8 (lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos), y 3.9 (reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo).

¹⁸ Documentos [GB.261/LILS/3/1](#), [GB.261/5/27](#) y [GB.262/LILS/4](#).

nivel de desarrollo económico, pero que existen derechos o principios que son esenciales para los objetivos de la Organización. Se hacía referencia al artículo 41 del texto original de la Constitución, el cual mencionaba métodos y principios «de especial importancia y urgencia», en particular el principio de que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía o un artículo de comercio. El documento añadía que «[l]as razones para considerar que ciertos derechos son en efecto fundamentales, independientemente de los niveles de desarrollo, han quedado más claras como resultado del debate que ha suscitado la creciente interdependencia de las economías y las sociedades. Esos derechos son en cierto sentido una condición previa para todos los demás porque proporcionan los elementos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas, de acuerdo con las circunstancias de los países de que se trate»¹⁹. El documento señalaba que los derechos en cuestión eran objeto de un consenso cuyo alcance trascendía a la OIT.

15. En su 86.^a reunión (1998), la Conferencia adoptó la Declaración, que reiteraba las obligaciones de los Estados Miembros en relación con principios y derechos establecidos en la Constitución y la Declaración de Filadelfia «expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización»²⁰. En su preámbulo se esbozan los aspectos determinantes del carácter habilitador de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico.
16. En la 87.^a reunión de la Conferencia (1999), tras la adopción unánime del Convenio núm. 182, el Director General comunicó que iniciaría una campaña mundial a favor de su ratificación, la cual pasó a formar parte de la campaña a favor de la ratificación de los convenios fundamentales que se había puesto en marcha en 1995.
17. En las conclusiones de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, celebrada en 2012, la Conferencia reafirmó «la naturaleza universal y permanente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo» y «la importancia especial de los mismos por cuanto son a la vez derechos humanos y condiciones que propician [el logro de los demás objetivos estratégicos de la OIT]»²¹.
18. En su 326.^a reunión (marzo de 2016), el Consejo de Administración aprobó un formulario de memoria para el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, que se remitiría a los Estados Miembros con arreglo a sus obligaciones de presentación de memorias en virtud del artículo 19, párrafo 5, e), de la Constitución de la OIT en lo que atañía a los instrumentos no ratificados con respecto a cualquiera de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo²².

¹⁹ Documento [GB.270/3/1](#), párrafos 13 y 16.

²⁰ Declaración de 1998, párrafo 1. Según se recalcó en las labores preparatorias de la Declaración de 1998, «los derechos fundamentales no son fundamentales porque la Declaración lo diga, sino que la Declaración lo dice porque lo son». Se otorga a estos derechos y principios la categoría de fundamentales porque, como se indica en la Declaración sobre la Justicia Social, revisten particular importancia para lograr todos los objetivos constitucionales de la Organización. Son fundamentales para la promoción de las normas internacionales del trabajo en general, sin establecer jerarquías entre ellas; véase OIT: *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales, y del mecanismo de seguimiento apropiado*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión, Ginebra, 1998, sección II.

²¹ Párrafo 5, a) y b), de las conclusiones.

²² Documentos [GB.325/PV](#), párrafo 64; [GB.326/PV](#), párrafo 524, y [GB.326/LILS/5](#).

Procedimiento por etapas propuesto

19. El procedimiento propuesto comprende un calendario y las cuestiones que deberá examinar el Consejo de Administración.
20. Durante la discusión sobre la Declaración del Centenario en la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes plantearon la cuestión de si debería revisarse la Declaración de 1998 y, en caso afirmativo, qué procedimiento se aplicaría ²³. Otra opción sería que el Consejo de Administración propusiera a la Conferencia que declare el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio y derecho fundamental en el trabajo en un documento final independiente. En cualquier caso, será la Conferencia quien tendrá que tomar una decisión al respecto. Habida cuenta de la amplitud de las cuestiones que se deben abordar y del tiempo necesario para alcanzar un consenso sobre un asunto tan importante para la OIT, la reunión de la Conferencia de 2021 parece ser la primera fecha posible para que la Conferencia celebre una discusión sobre este tema.
21. A fin de facilitar las próximas deliberaciones y consultas, la Oficina propone el siguiente procedimiento por etapas:
 - **338.^a reunión (marzo de 2020) del Consejo de Administración:** examen de cuestiones sustantivas para identificar posibles elementos de base; a partir de los debates de la Comisión Plenaria, así como de deliberaciones subsiguientes en el seno del Consejo de Administración, estas cuestiones pueden englobar, entre otras: la posibilidad de que se reconozca, promueva y aplique un derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable sobre las mismas bases que los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo existentes; la identificación de los convenios correspondientes; las tasas de ratificación, y las implicaciones del reconocimiento de una quinta categoría de principio y derecho fundamental en el trabajo, en particular en lo relativo a las modalidades de presentación de memorias, tanto de conformidad con el artículo 22 de la Constitución como con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 en virtud del artículo 19 de la Constitución.
 - **340.^a reunión (noviembre de 2020) del Consejo de Administración:** examen de cuestiones relacionadas con el proceso y posibles formas que puede adoptar la decisión de la Conferencia, incluida la inscripción de un punto técnico en el orden del día de la 110.^a reunión (2021) de la Conferencia.
 - **341.^a reunión (marzo de 2021) del Consejo de Administración:** examen de los elementos de un posible proyecto de documento final que la Conferencia examinaría en su 110.^a reunión (2021) y preparativos para la discusión de la Conferencia.
 - **110.^a reunión (2021) de la Conferencia:** examen de un posible documento final sobre la inclusión de condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
22. Este procedimiento por etapas no pretende ser un programa de trabajo rígido, sino una herramienta de planificación que el Consejo de Administración pueda ir modificando en función de los progresos alcanzados. El Consejo de Administración también puede decidir celebrar consultas entre reuniones, según sea necesario. Al proporcionar orientaciones sobre este procedimiento, el Consejo de Administración tal vez estime conveniente tener en cuenta

²³ *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión (2019), párrafos 996, 997, 1003 y 1004.

las propuestas para el orden del día de las reuniones de la Conferencia, presentadas en un documento independiente ²⁴.

Proyecto de decisión

- 23. El Consejo de Administración decide aprobar el procedimiento por etapas que figura en el párrafo 21 del documento GB.337/INS/3/2 para estudiar la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.***

²⁴ Documento [GB.337/INS/2](#).