



Consejo de Administración

340.^a reunión, Ginebra, octubre–noviembre de 2020

Sección Institucional

INS

Fecha: 5 de octubre de 2020

Original: inglés

Cuarto punto del orden del día

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

Resumen: En el presente documento se abordan cuestiones sustantivas a fin de que el Consejo de Administración pueda seguir examinando 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, con arreglo al procedimiento por etapas aprobado en su 337.^a reunión (octubre–noviembre de 2019).

Nota: El examen de este punto, inscrito en el orden del día de la 338.^a reunión (marzo de 2020) del Consejo de Administración, se ha aplazado a la presente reunión. El contenido del documento es exactamente el mismo que el del documento GB.338/INS/3/2.

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 (2019), 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).

▶ A. Origen de las propuestas

1. En su 108.^a reunión (2019), la Conferencia Internacional del Trabajo proclamó en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo que «[l]as condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente»¹; y adoptó una resolución 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»².
2. En su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), el Consejo de Administración aprobó un «procedimiento por etapas [...] como herramienta de planificación que el Consejo de Administración pueda ir revisando y modificando en función de los progresos alcanzados, para estudiar propuestas para incluir la cuestión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, teniendo en cuenta las orientaciones proporcionadas en la discusión»³. En el marco de dicho procedimiento por etapas, se propone que el Consejo de Administración examine en su 338.^a reunión (marzo de 2020) «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 [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo] en virtud del artículo 19 de la Constitución»⁴.

▶ B. Condiciones de trabajo seguras y saludables y marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

3. En la Declaración de 1998 se reconocía el consenso que había alcanzado la comunidad internacional con respecto a la significación especial de algunos derechos fundamentales en el contexto mundial, y se expresaba el compromiso de los mandantes de la OIT de reforzar la aplicación universal de esos derechos⁵. La inclusión de los cuatro

¹ Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

² 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, párr. 1.

³ GB.337/INS/3/2/decisión.

⁴ GB.337/INS/3/2, párr. 21.

⁵ GB.270/3/1, párr. 6.

principios y derechos fundamentales en el trabajo en la Declaración de 1998 reafirmó determinados principios constitucionales —esto es, principios a los que se hace referencia expresa en la Constitución o que se derivan directamente de ella— que los Miembros de la OIT ya se habían comprometido a cumplir por el hecho mismo de ser miembros de la Organización. Este reconocimiento reforzó su aplicación universal, independientemente de que los Estados Miembros hubieran ratificado o no los convenios fundamentales asociados a esos principios constitucionales ⁶. Cabe prever que la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo tendrá el mismo efecto.

4. A ese respecto, conviene recordar que, aunque no es exclusiva ni exhaustiva, la base para la distinción entre los derechos fundamentales y otros derechos que condujo al reconocimiento de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo en la Declaración de 1998 incluía su origen constitucional y su pertinencia para los principios fundamentales sobre los que se sustenta la Organización, entre otros, el principio de que el trabajo no es una mercancía ⁷; su condición de derechos humanos; su función en cuanto que condiciones propicias o derechos esenciales para lograr la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas, y el hecho de que han sido reconocidos como fundamentales tanto dentro como fuera del ámbito de la Organización.
5. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo están consagrados en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia. Ambos instrumentos hacen referencia explícita a la protección de los niños y a la igualdad de trato, así como a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva. Si bien estos instrumentos no mencionan explícitamente la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, los valores y principios enunciados en estos textos conllevan necesariamente la prohibición del trabajo forzoso. Ello puede derivarse, por ejemplo, de la parte II, *a*), de la Declaración de Filadelfia, en la que se afirma que: «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Mediante su inclusión en la Constitución y en la Declaración, los cuatro principios también están directamente vinculados al principio de que el trabajo no es una mercancía, enunciado en la parte I, *a*), de la Declaración de Filadelfia.
6. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo también han sido reconocidos como derechos humanos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁸.
7. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo se han descrito «[...] no solo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos [...]» de la OIT ⁹. En el preámbulo de la Declaración de 1998 se hace referencia a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como condiciones propicias de la manera siguiente: «[...] con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos

⁶ Solo entre 2000 y 2016, la prevalencia del trabajo infantil se redujo en un 38 por ciento en todo el mundo; véase OIT, *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012-2016*, pág. 12.

⁷ GB.270/3/1.

⁸ Véanse arts. 4, 7, 23 y 25, 2), de la [Declaración Universal de Derechos Humanos \(1948\)](#) y arts. 2, 2), 7, *a*), i) y c), 8 y 10, 3), del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(1966\)](#).

⁹ [Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa](#), 2008, parte I, A), iv).

fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano»¹⁰. Como ya se ha señalado, estos 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»¹¹.

8. Asimismo, el reconocimiento en el ámbito de la OIT de la importancia especial de los derechos que materializan los principios y derechos fundamentales en el trabajo es incluso anterior a la adopción de la Declaración de 1998. Por ejemplo, en su Resolución sobre el 75.º aniversario de la OIT, de 1994, la Conferencia tomó nota 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»¹². La importancia de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo también ha sido reconocida por la comunidad internacional, por ejemplo, en el Programa de Acción adoptado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995¹³, y en la Declaración de Singapur, adoptada por la Organización Mundial del Comercio en 1996¹⁴.
9. Podría considerarse que la base y el ámbito de aplicación del derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables son similares a los de los principios y derechos fundamentales en el trabajo existentes. En la Constitución de la OIT se reconoce la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo» como un elemento fundamental de la justicia social. La Declaración de Filadelfia va más allá y reconoce la «obligación solemne» de la OIT de fomentar programas que permitan «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones». Estos instrumentos ponen de relieve la importancia fundamental de las condiciones de trabajo seguras y saludables para el principio de que el trabajo no es una mercancía.
10. El derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables ha sido reconocido como un derecho humano en el derecho internacional. En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se proclama que «[t]odo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»¹⁵. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce asimismo el derecho a «la seguridad y la higiene en el trabajo»¹⁶. En una serie de instrumentos regionales de derechos humanos también se reconoce un derecho similar¹⁷. Además, cabe señalar que en las recientes

¹⁰ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, quinto párrafo del preámbulo.

¹¹ GB.270/3/1, párr. 16.

¹² Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, Resoluciones, pág. 3.

¹³ Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, párr. 54, b).

¹⁴ Declaración ministerial de Singapur, 1996, párr. 4.

¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3.

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7, b).

¹⁷ Por ejemplo, en el artículo 15 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, en el artículo 7 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en el artículo 3 de la Carta Social Europea y en el artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

declaraciones adoptadas en el marco 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 ¹⁸.

- 11.** Asimismo, las condiciones de trabajo seguras y saludables pueden considerarse una condición previa para todos los demás derechos consagrados en la Constitución de la OIT; ya que son a la vez esenciales y necesarios para el ejercicio de otros derechos laborales. Los trabajadores que enferman o se lesionan —o que ponen su vida en peligro— en el trabajo no pueden «reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido [ni] desarrollar plenamente su potencial humano» ¹⁹. La seguridad y salud en el trabajo (SST) protege, entre los derechos humanos más fundamentales, el derecho a la vida y el derecho a la salud ²⁰. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos ²¹. Tal como ha reconocido la Comisión de Aplicación de Normas, arriesgar la propia vida, seguridad o salud en el trabajo pone en peligro la capacidad de trabajar ²². El Consejo de Administración también reconoció en 2006 la importancia de ofrecer condiciones de trabajo seguras y saludables para mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico ²³.
- 12.** La naturaleza fundamental de las condiciones de trabajo seguras y saludables ha sido reconocida tanto dentro como fuera del ámbito de la OIT. En los últimos veinte años, varios acontecimientos importantes en la OIT apuntan a un reconocimiento de la importancia especial que revisten las condiciones de trabajo seguras y saludables. En las conclusiones de la discusión general sobre las actividades normativas de la OIT en la esfera de la SST celebrada en 2003, la Conferencia reconoció que la SST era un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente. Asimismo, destacó la necesidad de otorgar mayor prioridad a la promoción de la SST a nivel internacional, nacional y empresarial ²⁴. En 2009 y 2017, la Comisión de Aplicación de Normas constató el acuerdo común de que la SST sigue siendo un tema de fundamental

¹⁸ 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).

¹⁹ Declaración de 1998, quinto párrafo del preámbulo.

²⁰ El derecho a la vida se antepone a muchos otros derechos en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

²¹ [Observación general núm. 14 \(2000\) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas](#).

²² Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia: [Extractos de las Actas](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, párr. 208, «[La Comisión de Aplicación de Normas] reconoció que la seguridad y la salud en el trabajo es de crucial importancia para la calidad del trabajo y la dignidad humana».

²³ En el informe preparado para el Consejo de Administración, se ponía de manifiesto, por ejemplo: una repercusión económica clara de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales a todos los niveles; 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 una estrecha correlación entre la competitividad nacional y las tasas nacionales de accidentalidad laboral. Véase [GB.295/ESP/3](#).

²⁴ OIT, [Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo: Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91.ª reunión, 2003](#).

importancia para todas las partes interesadas ²⁵ y de que se encuentra en el centro del mandato de la OIT y constituye un elemento esencial del Programa de Trabajo Decente ²⁶. En 2019, la Conferencia también reconoció la importancia fundamental de las condiciones de trabajo seguras y saludables en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, en la que afirmaba que «las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente» ²⁷.

- 13.** Fuera del ámbito de la OIT, se ha subrayado en varias ocasiones el reconocimiento de la naturaleza fundamental de las condiciones de trabajo seguras y saludables. En su observación general núm. 23 sobre el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas indicó que la prevención de accidentes y enfermedades profesionales es un componente fundamental del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias ²⁸. De modo similar, el Comité Europeo de Derechos Sociales afirmó, en su compendio de jurisprudencia sobre la Carta Social Europea, que el derecho de todo trabajador a un entorno de trabajo seguro y saludable es un principio ampliamente reconocido, que se deriva directamente del derecho a la integridad personal, uno de los principios fundamentales de los derechos humanos ²⁹. 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» ³⁰. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también demuestra la aceptación universal de la necesidad de promover condiciones de trabajo seguras y saludables, ya que la meta 8.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene por objeto «[p]roteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores».
- 14.** La inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en muchos documentos de política e instrumentos internacionales esenciales también pone de manifiesto su importancia fundamental. Por ejemplo, se hace referencia a las condiciones de trabajo seguras y saludables en las cláusulas de trabajo incluidas en varios acuerdos de libre comercio suscritos recientemente ³¹. La SST ocupa un lugar destacado en muchas iniciativas privadas de cumplimiento en materia de responsabilidad social de las

²⁵ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, Extractos de las Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, párr. 208.

²⁶ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, [Extractos de las Actas](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017, párrs. 58 y 59.

²⁷ Declaración del Centenario de la OIT, parte II, D).

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [observación general núm. 23 \(2016\)](#) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 27 de abril de 2016, párr. 25.

²⁹ [Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights](#), diciembre de 2018, pág. 73.

³⁰ Constitución de la Organización Mundial de la Salud, tercer párrafo del preámbulo.

³¹ Véanse, por ejemplo, el [Acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania](#), de 2001, así como otros acuerdos suscritos por los Estados Unidos desde 2001; el [Tratado de libre comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá](#), de 2002, y otros acuerdos suscritos por el Canadá desde 2002, pero también el reciente [Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y el Canadá](#), que aún no ha entrado plenamente en vigor.

empresas³². La SST también se aborda en «políticas de salvaguardia», a través de las cuales las instituciones internacionales de crédito tratan de prevenir daños y mitigar los riesgos resultantes de sus operaciones de préstamo³³.

15. La importancia fundamental de las condiciones de trabajo seguras y saludables también se reconoce ampliamente en el plano nacional. Aproximadamente dos tercios del total de constituciones nacionales reconocen explícitamente el derecho a la salud para todos³⁴.
16. Además, la Conferencia ha reconocido que los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»³⁵. Asegurar condiciones de trabajo seguras y saludables, como quinto principio y derecho, tendría una relación similar. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos y depende de estos, en particular el derecho a la dignidad humana, a la no discriminación y a la libertad de asociación³⁶. La promoción del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable contribuye a la consecución del objetivo de eliminar las peores formas de trabajo infantil. De hecho, todo trabajo que puede producir efectos perjudiciales en la salud, la seguridad y el desarrollo moral de los niños es, por definición, una de las peores formas de trabajo infantil³⁷. Asimismo, las víctimas de trabajo forzoso tienen más probabilidades de trabajar en condiciones degradantes y peligrosas que, en otras circunstancias, no aceptarían libremente³⁸. El respeto de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva permiten establecer sistemas de prevención y protección contra los riesgos para la SST.

³² Por ejemplo, la *Iniciativa Mundial de Presentación de Informes*, la *Iniciativa de Comercio Ético*, la *Asociación para el Trabajo Justo* o el *Índice de referencia de los derechos humanos en las empresas*.

³³ Véanse, por ejemplo, el *Estándar Ambiental y Social EAS 2* del Grupo del Banco Mundial, la *Norma de Desempeño 2 en materia de trabajo y condiciones laborales* de la Corporación Financiera Internacional o el *Sistema integrado de salvaguardias del Grupo del Banco Africano de Desarrollo*, pág. 50.

³⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El derecho a la salud*, Folleto informativo núm. 31, pág. 15.

³⁵ Véanse, por ejemplo, las *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, párr. 5, c), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, y las *Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017.

³⁶ Observación general núm. 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

³⁷ Según las estimaciones de la OIT, 73 millones de los 152 millones de trabajadores menores de edad en el mundo realizan trabajos peligrosos que ponen directamente en peligro su salud, seguridad y desarrollo moral; véase OIT, *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil, 2012-2016*, pág. 5.

³⁸ *Indicadores de la OIT sobre el trabajo forzoso*.

► C. Cuestiones sustantivas para la determinación de posibles elementos de base para 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

Posibles vías para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

17. Existen dos posibles vías para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo³⁹, a saber: la Conferencia podría aprobar una enmienda a la Declaración de 1998 por la que se añadiría a la misma un nuevo principio y derecho sobre las condiciones de trabajo seguras y saludables, o bien podría adoptar una declaración aparte en la que se reconocería que las condiciones de trabajo seguras y saludables son un principio y derecho fundamental en el trabajo. No parece existir ninguna otra vía que se ajuste a los medios de acción de que dispone la Conferencia.
18. La introducción de una enmienda en la Declaración de 1998 mediante una decisión de la Conferencia sería jurídicamente viable, ya que la Conferencia está facultada para enmendar y ampliar el texto de las declaraciones que ha aprobado, como ya ocurrió con la Declaración referente a la política de «apartheid» de la República Sudafricana, de 1964, que fue objeto de varias modificaciones⁴⁰. En el caso que nos ocupa, la enmienda podría limitarse al párrafo 2 de la Declaración, en el que se enumeran las diferentes categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo.
19. Por otro lado, la opción de adoptar una declaración aparte también es jurídicamente viable. De hecho, la Conferencia ha promulgado varias declaraciones en los últimos decenios, como la Declaración de 1998, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008 (Declaración sobre la Justicia Social) y la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.
20. El Consejo de Administración o la Conferencia tendrían que decidir la vía que ha de escogerse, sobre la base de las consideraciones que estimen pertinentes. Algunas consideraciones que cabría tener en cuenta serían las siguientes: la introducción de una enmienda en la Declaración de 1998 pondría de relieve el estrecho vínculo existente entre las condiciones de trabajo seguras y saludables y los actuales principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, el nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo también quedaría amparado por el peso y la influencia que posee la Declaración de 1998. Por otro lado, la promulgación de una nueva declaración establecería un vínculo

³⁹ De conformidad con el procedimiento por etapas acordado, se ha encomendado al Consejo de Administración que, en su 340.ª reunión (octubre-noviembre de 2020), examine las «cuestiones relacionadas con el proceso y [las] 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 (2022) de la Conferencia». Véase GB.337/INS/3/2.

⁴⁰ La Declaración de 1964 sigue siendo, hasta la fecha, la única declaración adoptada por la Conferencia que ha sido revisada posteriormente. Sin embargo, en 2010, la Conferencia revisó el anexo de la Declaración de 1998 (véase Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, *Informe VII* y *Actas Provisionales* núm. 10). En el anexo de la Declaración de 1998 se preveía que la Conferencia volvería a examinar el funcionamiento de su seguimiento.

menos directo con el marco previsto en la Declaración de 1998. En ese caso, la Conferencia podría, por ejemplo, introducir un mecanismo de seguimiento aparte. De esta forma no se modificaría el texto de la Declaración de 1998, pero podría restar algo de claridad al marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en su conjunto.

Principios y derechos pertinentes para la seguridad y salud en el trabajo

21. El examen de un nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo sobre las condiciones de trabajo seguras y saludables podría iniciarse con la determinación de los principios constitucionales pertinentes. En el Preámbulo de la Constitución se hace referencia a la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo; mientras que en la Declaración de Filadelfia se hace referencia a la obligación de la OIT de «fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan [...] proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones». Ello se refleja a su vez en el Preámbulo del Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), y del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
22. En la Declaración de 1998 se establece que los principios y derechos fundamentales en el trabajo «han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización»⁴¹. En este contexto, la formulación de un principio fundamental relativo a la SST podría basarse en derechos y obligaciones específicos que figuran en convenios sobre SST actualizados de ámbito general, como el «derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable» reconocido en el Convenio núm. 187⁴². Otro de los principios relativos a la SST es el principio de la prevención, que figura en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y en su Protocolo, así como en los Convenios núms. 187 y 161⁴³. También cabe citar principios básicos tales como evaluar los riesgos o peligros del trabajo, combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo, establecer una jerarquía de controles y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación, que se mencionan en los Convenios núms. 187, 155 y 161, así como en el Protocolo relativo al Convenio núm. 155⁴⁴.

Asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos

23. El reconocimiento de un derecho fundamental en el ámbito de la SST, independientemente de cómo se formule, entrañaría necesariamente la dimensión de «protección», que se destaca claramente en la Constitución. Además, este derecho fundamental también podría abarcar la dimensión de prevención, en consonancia con las normas de la OIT adoptadas desde 1981, así como los demás principios y derechos

⁴¹ Declaración de 1998, párr. 1, *b*).

⁴² Arts. 1, *d*), y 3, 2).

⁴³ Véanse arts. 4, 2), y 16 del Convenio núm. 155, art. 3, *a*), iii), del Protocolo relativo al Convenio núm. 155, arts. 3, 3), y 5, 2), *a*), del Convenio núm. 187 y art. 1, *a*), del Convenio núm. 161.

⁴⁴ Art. 3, 3), del Convenio núm. 187, arts. 5, 16 y 19 del Convenio núm. 155, art. 5 del Convenio núm. 161 y arts. 2 y 3 del Protocolo relativo al Convenio núm. 155.

pertinentes para la SST, que pueden derivarse de los instrumentos de la OIT en dicha materia.

- 24.** En el Convenio núm. 187 se establece que una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud exige que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores participen activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos. En el ámbito de las empresas, dicho sistema exige a los empleadores «que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores»⁴⁵. También exige que los trabajadores «cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador»⁴⁶, lo que incluye, por ejemplo, que «velen, dentro de límites razonables, por su propia seguridad y por la de otras personas a quienes puedan afectar sus actos u omisiones en el trabajo»⁴⁷. En el artículo 6 del Convenio núm. 155 se hace referencia al «carácter complementario de tales responsabilidades». Los convenios designados como fundamentales servirían de base para todo «sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos», esencial para el reconocimiento de la SST como un principio y derecho fundamental en el trabajo y la comprensión de la SST como un proceso continuo basado en una política nacional coherente. Dado que dichos conceptos estarían recogidos en los instrumentos designados, tal vez no sería necesario incluirlos en la formulación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Posible formulación de las condiciones de trabajo seguras y saludables como principio y derecho fundamental en el trabajo

- 25.** Teniendo en cuenta estos principios y derechos, un posible principio y derecho fundamental en el trabajo relativo a las condiciones de trabajo seguras y saludables podría formularse de varias formas. La expresión «la seguridad y la higiene en el trabajo» aparece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, aunque en los convenios de la OIT más actualizados, como el Convenio núm. 187⁴⁸, se utiliza principalmente la expresión «medio ambiente de trabajo seguro y saludable». Teniendo esto presente, algunas posibles formulaciones podrían ser las siguientes: «el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable»; «el derecho a la seguridad y salud en el trabajo»; «la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales»; «asegurar entornos de trabajo seguros y saludables», o «la promoción de entornos de trabajo seguros y saludables».

⁴⁵ Art. 16, 1), del Convenio núm. 155.

⁴⁶ Art. 19, a), del Convenio núm. 155.

⁴⁷ Párr. 16, a), de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).

⁴⁸ Véase art. 3, 2), del Convenio núm. 187: «Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable».

Determinación de las normas internacionales del trabajo que guardan relación con los principios y derechos relativos a las condiciones de trabajo seguras y saludables

- 26.** Un principio fundamental refleja directamente un valor u objetivo constitucional, y las normas son uno de los medios primordiales de que dispone la Organización para alcanzar esos objetivos ⁴⁹. Por consiguiente, la elevación formal de un objetivo constitucional a la categoría de principio y derecho fundamental en el trabajo ha ido asociada a la determinación de normas laborales internacionales que dan expresión y contenido específicos a ese principio o derecho ⁵⁰. Los mandantes tripartitos están facultados para tomar tal decisión en la reunión anual de la Conferencia o en una reunión del Consejo de Administración ⁵¹. El reconocimiento formal de un principio o derecho fundamental y la determinación del convenio o de los convenios fundamentales correspondientes no tienen por qué realizarse de forma simultánea. La determinación de siete de los ocho convenios fundamentales se realizó en una fecha anterior al reconocimiento oficial de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidas en la Declaración de 1998 ⁵², mientras que la determinación del Convenio núm. 182 fue posterior a la adopción de la Declaración ⁵³.
- 27.** Por lo que respecta a las normas en vigor que podrían seleccionarse, los Convenios núms. 155, 161 y 187, así como el Protocolo relativo al Convenio núm. 155, están clasificados como instrumentos actualizados que tienen un carácter vinculante y contienen «disposiciones generales» sobre SST ⁵⁴, en las que se recogen por tanto los principios y derechos pertinentes en materia de SST mencionados anteriormente.
- 28.** Los Convenios núms. 155 y 187 son los convenios sobre SST con una mayor tasa de ratificaciones, la cual ha ido aumentando a un ritmo constante desde que fueron adoptados ⁵⁵. En ambos Convenios se describen los principios y derechos fundamentales

⁴⁹ Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, parte IV, A), y Declaración sobre la Justicia Social, preámbulo.

⁵⁰ La adopción de la Declaración de 1998 propició un importante aumento de las ratificaciones de los convenios conexos. Desde 1998 hasta la fecha, se ha producido el siguiente incremento en las tasas de ratificación: el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), ha pasado de 65 ratificaciones en 1998 a 172; el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), ha pasado de no tener ninguna ratificación en 1998 a 182; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), ha pasado de 125 ratificaciones a 175; el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) ha pasado de 145 a 178; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), ha pasado de 138 a 173; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), ha pasado de 129 a 175; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ha pasado de 120 a 155, y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ha pasado de 136 a 167. El gran número de ratificaciones de los convenios fundamentales en la actualidad sugiere que el reconocimiento de su carácter fundamental ha estimulado la ratificación y aplicación voluntarias de las normas pertinentes, lo que ha permitido alcanzar su aceptación casi universal en los dos últimos decenios.

⁵¹ *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, párr. 1002.

⁵² *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), párr. 1013, y GB.337/INS/3/2, párrs. 12 a 14.

⁵³ GB.277/LILS/5, párr. 2.

⁵⁴ Véase la [Lista de los instrumentos por tema y estatus](#), sección 12 relativa a la seguridad y salud en el trabajo.

⁵⁵ Como medida de seguimiento de la adopción de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo de 2003, que orienta las prioridades de la OIT relativas a la SST, la OIT ha promovido la ratificación de los instrumentos sobre SST y ha respaldado el fortalecimiento de los sistemas nacionales de SST. Asimismo, la OIT estableció el 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, que ha propiciado, desde 2010, 13 ratificaciones adicionales del Convenio núm. 155, siete nuevas ratificaciones de su Protocolo y 37 nuevas ratificaciones del Convenio núm. 187. Habida cuenta del

en materia de SST, que constituyen la base de las medidas de seguridad y salud de carácter más avanzado que se prevén en otros instrumentos en la materia. Los dos Convenios se complementan entre sí: en el Convenio núm. 155 se dispone la adopción de una política nacional coherente en materia de SST, así como las medidas que los gobiernos y las empresas deben tomar para promover la SST y mejorar las condiciones de trabajo. En el Convenio núm. 187 se adopta un enfoque sistémico para promover entornos de trabajo seguros y saludables, prestando una atención especial al establecimiento de políticas, sistemas y programas nacionales a fin de fomentar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud. Los mandantes de la OIT ya han confirmado el carácter esencial de los Convenios núms. 155 y 187 en materia de SST ⁵⁶. Podrían seleccionarse los dos Convenios, lo que reforzaría su complementariedad, y mantenerse la práctica actual de elegir dos convenios fundamentales por cada principio y derecho fundamental en el trabajo.

- 29.** El Protocolo relativo al Convenio núm. 155 también constituye una norma general en materia de SST y reviste una importancia especial para la compilación y el análisis de datos con el fin de apoyar la labor de prevención. En el Convenio núm. 161 se enumeran los principios generales sobre SST y se destaca un elemento clave de todo sistema de SST, a saber, el establecimiento de servicios de salud en el trabajo para todas las empresas, investidos de funciones esencialmente preventivas.
- 30.** Si la Conferencia decide incluir la SST como principio y derecho fundamental en el trabajo mediante una enmienda a la Declaración de 1998 limitada al párrafo 2, los correspondientes convenios en materia de SST serían reconocidos necesariamente como convenios fundamentales a la luz de lo dispuesto en el párrafo 1, *b)*, de la Declaración. Si la Conferencia adopta una declaración aparte, tal vez se podría considerar otra denominación para los convenios correspondientes.
- 31.** Cabe señalar, sin embargo, que ninguno de esos convenios puede ser reconocido como «prioritario» en el marco institucional actual. Aunque en el pasado el Consejo de Administración había utilizado la designación de «convenios prioritarios», esos convenios pasaron a designarse específicamente como «convenios de gobernanza» en la Declaración sobre la Justicia Social y su anexo a raíz de la decisión del Consejo de Administración de que dichos convenios debían contribuir a «mejorar la gobernanza del mundo del trabajo» ⁵⁷. En la parte II, B), iii), de la Declaración sobre la Justicia Social se enuncian los tres ámbitos temáticos abordados en los instrumentos de gobernanza: el tripartismo, la política de empleo y la inspección del trabajo. Aunque se ha entendido siempre que la lista de convenios de gobernanza podría actualizarse, los convenios sobre SST —salvo que se enmendara la Declaración sobre la Justicia Social— no podrían considerarse instrumentos de gobernanza, ya que no «abarcen» ninguno de los tres ámbitos temáticos enunciados en la Declaración, esto es, el tripartismo, la política de empleo y la inspección del trabajo.

aumento de la tasa de ratificación de los actuales convenios fundamentales, cabe esperar que 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 también conlleve un aumento de las ratificaciones.

⁵⁶ Por ejemplo, fueron los únicos convenios seleccionados en el contexto del [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, adoptado por el Consejo de Administración en su 307.^a reunión (marzo de 2010).

⁵⁷ Véase [GB.301/LILS/6 \(Rev.\)](#), párr. 7.

Procedimiento de seguimiento

- 32.** El reconocimiento de las condiciones de trabajo seguras y saludables como un principio y derecho fundamental en el trabajo no crearía nuevas obligaciones jurídicas para los Miembros. En la declaración revisada (o en una declaración aparte) se establecería o se declararía el carácter fundamental del derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables, que se deriva directamente de la Constitución. Por consiguiente, su carácter jurídico sería declarativo y no constitutivo. Por el hecho de pertenecer a la OIT, los Miembros estarían sujetos a la obligación de lograr los objetivos que se establecen en la Constitución de la Organización, incluida la protección de los trabajadores contra las enfermedades y los accidentes del trabajo, y se habrían comprometido a ello. La decisión de incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo no impondría a los Estados Miembros la obligación de ratificar ninguna norma internacional del trabajo. La Constitución de la OIT garantiza que la ratificación de las normas internacionales del trabajo es un acto voluntario y soberano, por lo que ningún Estado Miembro está obligado a ratificar ninguna norma internacional del trabajo.
- 33.** Sin embargo, sí tendría repercusiones en las obligaciones de los Estados Miembros relacionadas con la presentación de memorias. En el caso de que las condiciones de trabajo seguras y saludables se incluyan en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ya sea mediante una enmienda de la Declaración de 1998 o de otra forma, el seguimiento podría basarse en una decisión del Consejo de Administración, adoptada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 5, e), de la Constitución, por la que se exigiría a los Estados Miembros que no hayan ratificado todos los convenios fundamentales sobre SST que presenten memorias anuales en las que informen acerca de las iniciativas que han emprendido con miras a respetar, promover y hacer realidad de buena fe los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- 34.** Se invitaría a los Estados Miembros a que, en sus memorias anuales, presentaran información sobre los esfuerzos que han realizado, en la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas, para promover el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores podrían aportar sus observaciones con respecto a los esfuerzos realizados y señalados. Las memorias anuales también tendrían por objeto «contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales». Como tal, este seguimiento no sustituiría a los mecanismos de control establecidos. Por consiguiente, se esperaría que en las memorias solicitadas se abordaran los esfuerzos realizados para reconocer, promover y hacer realidad el principio fundamental en cuestión y no las disposiciones de los convenios fundamentales.
- 35.** Además, el Consejo de Administración adoptaría una decisión sobre la periodicidad del ciclo de presentación de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados (de conformidad con el artículo 22 de la Constitución) que podrían clasificarse como convenios fundamentales en materia de SST. El Consejo de Administración podría decidir adoptar el ciclo de tres años que se aplica actualmente en el caso de los ocho convenios fundamentales, o proponer un ciclo distinto.
- 36.** Además del procedimiento de presentación de memorias, se podría reforzar la movilización de medios de acción de la OIT en la discusión recurrente de la Conferencia sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se celebrará en 2023.

En dicha discusión recurrente se podrían examinar los avances realizados y las medidas adoptadas por los Miembros en relación con el nuevo principio, así como las medidas adoptadas por la OIT para prestarles asistencia, de conformidad con los mecanismos de seguimiento previstos en la Declaración de 1998 y la Declaración sobre la Justicia Social.

Apoyo a los Estados Miembros para que respeten, promuevan y hagan realidad el principio y derecho fundamental en el trabajo relativo a las condiciones de trabajo seguras y saludables

- 37.** La posible inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo implicaría el compromiso de los Estados Miembros de respetar, promover y hacer realidad el principio y derecho fundamental en el trabajo relativo a las condiciones de trabajo seguras y saludables, aun cuando no hayan ratificado los convenios correspondientes. Algunos Estados Miembros podrían carecer de la capacidad técnica necesaria para llevar plenamente a efecto el nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo o para ratificar y aplicar los convenios correspondientes y, por lo tanto, necesitarían el apoyo de la Oficina. Por consiguiente, es probable que la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo exija la prestación de un mayor apoyo técnico de la OIT a los países para reforzar sus sistemas nacionales de SST. Ello incluye la prestación de asistencia en relación con los marcos jurídicos y normativos, la promoción del cumplimiento de las normas, los servicios de vigilancia de la salud, la evaluación de los riesgos, la recopilación de datos, en particular con respecto al indicador estadístico 8.8.2 de los ODS, los sistemas de gestión de la SST y los servicios de apoyo a las empresas, entre otros.

Posibles repercusiones en los acuerdos de libre comercio de una versión revisada del marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

- 38.** Cada vez es más habitual que los acuerdos de libre comercio incluyan cláusulas de trabajo que hacen referencia expresa a la Declaración de 1998 o a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁵⁸. Varios acuerdos comerciales unilaterales también incluyen este tipo de cláusulas como parte de los criterios de selección para beneficiarse de incentivos comerciales especiales (entre otros, los denominados sistemas generalizados de preferencias).
- 39.** La posible inclusión de la SST en el marco relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo lleva a interrogarse sobre sus repercusiones en los actuales acuerdos de libre comercio y los sistemas generalizados de preferencias. Si bien las declaraciones de la OIT tienen efectos jurídicos vinculantes para los órganos de la Organización, como el Consejo de Administración y la Oficina, no tienen una incidencia

⁵⁸ Numerosas disposiciones laborales integradas en acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales hacen referencia a la Declaración de 1998 (véase OIT, *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión*, 2017). Las referencias son muy heterogéneas y abarcan desde citas genéricas de la Declaración de 1998 hasta listas enumerativas de los principios y derechos fundamentales en el trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del acuerdo. Por ejemplo, en algunas disposiciones se cita la Declaración de 1998 de manera no exclusiva, en cuanto que texto fuente de los derechos fundamentales de los trabajadores, mientras que en otras se hace referencia al concepto de trabajo decente o a la Declaración sobre la Justicia Social. En otras disposiciones laborales se hace referencia a instrumentos de derechos humanos en general.

automática en el ámbito de aplicación o el contenido de esos acuerdos o tratados comerciales, que permanecen bajo el control exclusivo de las partes contratantes.

40. La referencia a la Declaración de 1998 en las disposiciones laborales de acuerdos de libre comercio es el resultado de las decisiones adoptadas por los signatarios de dichos acuerdos. Por consiguiente, la integración, en los acuerdos de libre comercio actualmente vigentes, de una versión revisada de la Declaración de 1998 o de una nueva declaración de la OIT en la que se añada la SST como un nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo dependería enteramente de los Estados parte en esos acuerdos. Estos, en principio, tendrían que adoptar una medida específica a tal efecto, es decir, tendrían que expresar su acuerdo explícito a la inclusión o exclusión del nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo con respecto al ámbito de aplicación de dichos acuerdos. De manera análoga, un país que aplique un sistema generalizado de preferencias que contenga referencias a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y que decida incluir el nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo en su sistema unilateral tendría que adoptar una medida específica para tal fin.