



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2003/8
16 de septiembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
31º período de sesiones
Ginebra, 10 a 28 de noviembre de 2003
Tema 3 del programa provisional

**CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

Día de debate general sobre el artículo 6 del Pacto (derecho a trabajar)

Lunes 24 de noviembre de 2003

**HACIA LA FORMULACIÓN DE UNA OBSERVACIÓN GENERAL
SOBRE EL DERECHO A TRABAJAR: ELEMENTOS BÁSICOS***

**Documento informativo presentado por el
Profesor Richard L. Siegel (Estados Unidos)****

1. Este documento fue elaborado por petición de los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Comité) quienes solicitaron al autor que formulara observaciones sobre los elementos básicos del derecho a trabajar. Trata de manera

* Se reproduce tal como se recibió.

** Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas. Richard L. Siegel es catedrático de ciencias políticas y profesor asociado del Centro de Estudios de Justicia Grant Sawyer de la Universidad de Nevada, Reno. Realizó parte de la investigación para este trabajo en 2002, durante su estancia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York como profesor invitado de derecho mundial (Global Law Visiting Scholar).

especial cuestiones que el autor no puso de relieve en el capítulo titulado "The Right to Work: Core Minimum Obligations", de su libro *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Obligaciones básicas: elaboración de un marco para los derechos económicos, sociales y culturales), publicado por Audrey Chapman y Sage Russell¹. Ese capítulo se centra en los elementos básicos del derecho a trabajar, la relación de los derechos laborales básicos con ese derecho, el efecto de la globalización sobre un derecho de esas características, las obligaciones básicas mínimas de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos laborales, y las violaciones de los distintos aspectos de este derecho y su reparación, como subrayan los órganos internacionales de supervisión. En ese capítulo también se detallan las obligaciones, violaciones y recursos en lo que respecta al pleno empleo, la igualdad de trato y la no discriminación y el trabajo no escogido libremente (es decir, la esclavitud, los trabajos forzados y el trabajo infantil en condiciones de explotación). Se tienen en cuenta las contribuciones que han hecho distintos pactos, convenios, recomendaciones y órganos de supervisión internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Pacto) y su comité de supervisión, al análisis de las obligaciones, violaciones y recursos.

2. Uno de los objetivos del presente documento consiste en señalar algunas de las conclusiones y recomendaciones más importantes de mis anteriores escritos, pero se centrará fundamentalmente en cuestiones y temas indicados por los miembros del Comité. Cuando corresponda, se referirá de nuevo a cuestiones abordadas en el libro de Chapman-Russell a fin de responder a las preguntas complementarias formuladas por el Comité. La presente investigación aborda las siguientes cuestiones:

- 1) Definición del concepto del trabajo;
- 2) Definición del concepto de "trabajo digno";
- 3) Análisis de los obstáculos estructurales al derecho a trabajar;
- 4) Elementos básicos del derecho a trabajar y sus violaciones más importantes;
- 5) Relación entre los artículos 6 y 7 del Pacto;
- 6) Obligaciones de los Estados Partes en organizaciones internacionales, en particular en instituciones financieras internacionales, en lo que respecta al derecho a trabajar.

Se ha tratado de incluir otros asuntos de interés para el Comité en estas seis cuestiones. Así pues, comienzo mi análisis de la siguiente manera:

Definición del concepto de trabajo

3. En primer lugar se aborda el significado o definición del término trabajo. Aunque los prolongados debates en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

¹ Amberes y Oxford: Intersentia Publishers, 2002, págs. 21 a 52. Este libro fue patrocinado por la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia y el Sistema Internacional de Información y Documentación sobre Derechos Humanos (HURODOCS).

sobre el derecho a trabajar no se centraron en la propia definición de trabajo, hay divergencias sobre el significado de este término. Éste se define de distinto modo en disciplinas como la sociología, el derecho, la administración social, el trabajo social, la antropología y las relaciones laborales. El concepto de trabajo ha evolucionado de manera creativa en estudios culturales contemporáneos y en relación con períodos históricos, subculturas y regiones geográficas particulares. Como señala Keith Thomas en su influyente obra *The Oxford Book of Work*, "los diferentes significados del término comprenden distintas fases de desarrollo histórico y distintos puntos de vista políticos"². Aunque Thomas no puede proporcionar una "única definición de trabajo universalmente aceptada", propone la siguiente definición, bien fundamentada: "los esfuerzos físicos o mentales sostenidos que implican alguna forma de necesidad u obligación"³. Si bien esa necesidad u obligación puede ser voluntaria y el trabajo agradable, en general el término en inglés se identifica con los conceptos de labor, gran esfuerzo y empleo.

4. La naturaleza política de la definición de trabajo se refleja claramente en el artículo 6 del Pacto en que se insiste en que el trabajo debe ser libremente escogido y realizarse "en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana"⁴ (párrafo 2 del artículo 6). Se supone que el trabajo que no cumpla esas condiciones, incluido el trabajo forzoso, obligatorio, en condiciones de explotación, peligroso o inhumano por cualquier otra razón, sigue siendo trabajo, pero no cumple los criterios internacionales o nacionales de un trabajo digno o legal⁵. Dada esta distinción, pasaremos a analizar el "trabajo digno".

El concepto de "trabajo digno"

5. El Comité ha solicitado un análisis del término "trabajo digno", seguramente debido a que el derecho a trabajar no tiene por objeto garantizar o promover cualquier trabajo, y menos aún un trabajo en condiciones de explotación, forzoso o excesivamente peligroso. Hablar de un "trabajo digno" es vincular este derecho a una labor remunerada, libre de esas características negativas y configurada activamente por la protección social, la oportunidad para la realización personal (mediante el tiempo libre, si no mediante el propio trabajo), un contexto de desarrollo económico general, los esfuerzos para superar la pobreza y las políticas especiales encaminadas a mejorar los mercados locales, nacionales e internacionales del trabajo. Los defensores de unos

² Keith Thomas, editor, *The Oxford Book of Work*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pág. XV.

³ *Ibid.*, pág. XVI. Thomas señala que el *Oxford English Dictionary* presenta 34 acepciones distintas del sustantivo trabajo y 39 más del verbo trabajar.

⁴ Estos conceptos constituyeron una victoria del individualismo y el liberalismo occidentales. Véase Richard Siegel, *Employment and Human Rights: The International Dimension*, Filadelfia, Pensilvania: University of Pennsylvania Press, 1994, págs. 58 a 71.

⁵ No obstante, el "trabajo digno" tampoco debería limitarse al trabajo remunerado o compensado. No existe ninguna línea divisoria entre la definición tradicional de trabajo y tareas humanas como la expresión artística o creativa o el trabajo no remunerado de un aprendiz o un pasante.

planteamientos socialdemócratas, social de mercado y liberal neoclásico de la economía del trabajo y la política pública pueden en general coincidir en el objetivo de ese trabajo digno para todos, incluso si no están de acuerdo en las respectivas funciones del Estado y el mercado para conseguirlo.

6. El hecho de que un trabajo sea o no legal no determina por sí mismo si ese trabajo es digno. El trabajo ilegal puede existir abiertamente o ser clandestino y estar regulado o no; se encuentra en la "economía sumergida" por su naturaleza objetivamente ilícita o sirve en gran medida para evitar impuestos y reglamentaciones. Asimismo, puede que el trabajo esté regulado o sea lícito en un Estado determinado, pero que sea indigno y viole las normas internacionales del trabajo. Y éstas no prohíben totalmente el trabajo que no es digno. Después de todo, esas normas son en sí mismas el producto de avenencias políticas y de la aplicación de criterios subjetivos. La palabra "digno" se refiere por lo general a algo que es mínimamente aceptable, tanto por sus condiciones como por su valor de cambio. Gran parte del lenguaje utilizado en los instrumentos regionales e internacionales más importantes relativos al trabajo se refiere de forma implícita o explícita a un nivel mínimo de dignidad en términos de condiciones y remuneración, pero durante muchos decenios se seguirá tratando de ilegalizar el trabajo que no es digno.

7. A mi juicio, el Comité tiene dos opciones básicas para tratar de definir el término "trabajo digno". La primera consiste en centrarse en el término "explotador" como aspecto clave del trabajo que no es digno. Este término se encuentra implícito en muchos de los instrumentos que definen las normas internacionales del trabajo y los instrumentos de derechos humanos relativos al trabajo. El Convenio N° 182 de la OIT de 1999 (y la recomendación que lo acompaña) le da un significado muy específico en lo que respecta a "la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil"⁶. En conexión con esto, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989, reconoce "el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social"⁷. La explotación también se aborda de forma explícita en los instrumentos internacionales relativos a la mujer, los migrantes y otros grupos que se considera que necesitan protección especial, pero la explotación es un criterio razonable para definir el "trabajo que no es digno" para cualquier trabajador. Desafortunadamente, el significado del término explotador no es evidente ni es objeto de un acuerdo total. El Convenio N° 182 de la OIT sobre el trabajo infantil hace hincapié en las cuestiones de moralidad, drogas, explotación sexual y trabajo peligroso. En lo que respecta al trabajo digno para los adultos, el Comité debería acentuar su rechazo del trabajo forzoso, la discriminación a todos los niveles de formación y empleo y el trabajo que no sea saludable, seguro o justamente recompensado, todos ellos elementos básicos del derecho a trabajar.

⁶ OIT, *Trabajo infantil*, Informe IV (2B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, 1999. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, pág. 4.

⁷ Párrafo 1 del artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989; la Convención entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Naciones Unidas, *Treaty Series*, N° 27531.

8. Sin embargo, el Comité, además de centrar su atención en la explotación, debería examinar asimismo los distintos convenios en materia de trabajo y los tratados de derechos humanos que no abordan de forma explícita el término "explotación". Los términos "trabajo digno" y "explotación del trabajo" se usan con frecuencia en los convenios internacionales del trabajo y las legislaciones nacionales, pero menos en los instrumentos de derechos humanos.

La Declaración Universal se refiere a "condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo" y a "una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana... que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social" (párrafos 1 y 3 del artículo 23). Asimismo conviene señalar la formulación del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos sobre el "derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas" y el artículo 25, que reclama "un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar".

9. El Pacto incluye los siguientes conceptos relativos a la "dignidad" del trabajo:

Artículo 6: "trabajo libremente escogido o aceptado".

Artículo 7: "condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor...;
 - condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias...".

El artículo 7 asocia las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias con:

- "la seguridad y la higiene en el trabajo;
- igual oportunidad en la promoción dentro del trabajo;
- el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas..."

El artículo 8 incorpora el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, y el artículo 9 prevé "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

10. La Declaración Universal y el Pacto se caracterizan por 1) la falta de especificidad de sus disposiciones relativas a las condiciones de trabajo mínimamente aceptables, y 2) las concesiones entre los redactores de ambos documentos que reflejan tanto el concepto liberal del trabajo libremente escogido como el concepto europeo y católico romano, que considera importante la protección social en esferas como la seguridad, la salud y la seguridad social así como la planificación para lograr el pleno empleo.

11. Los criterios para definir el trabajo digno siguen siendo muy subjetivos y variables, y dependen en gran medida del nivel de desarrollo económico de un país o región determinados. No obstante, ni la historia del Pacto ni los convenios y recomendaciones de la OIT indican que los Estados miembros y los Estados Partes contemplasen un nivel de trabajo digno que

representase el mínimo común denominador o el resultado de una "*race to the bottom*" (nivelación hacia abajo). Todas las interpretaciones de los derechos socioeconómicos que figuran en las observaciones generales aprobadas hasta el momento por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o por otros órganos mundiales creados en virtud de tratados reflejan niveles más elevados.

12. El Comité debe adoptar un nivel elevado de trabajo digno que debería estar influenciado por fuentes tan diversas como los convenios pertinentes de la OIT y las interpretaciones de los órganos de supervisión de esa organización, las resoluciones y recomendaciones de la OCDE sobre políticas de empleo, las interpretaciones recientes del Consejo de Europa, la Unión Europea y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y el pensamiento reflejado en los pactos, convenios y demás instrumentos internacionales patrocinados por las Naciones Unidas a partir de 1966 relativos a todas las cuestiones conexas y los derechos de grupos protegidos, como los niños, las mujeres, los migrantes y las personas discapacitadas y de edad. Todas estas fuentes documentarias y las opiniones y juicios emitidos por los órganos creados en virtud de tratados abordan el trabajo digno y el núcleo de las obligaciones mínimas de los Estados Partes y otros países de respetar, proteger y realizar el derecho a trabajar.

13. Si el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata de establecer una concepción global de trabajo digno que responda plenamente a la noción contemporánea de normas fundamentales del trabajo, debería considerar la posibilidad de modificar y adaptar los elementos del trabajo digno establecidos en los artículos 1 a 10 de la versión revisada de 1996 de la Carta Social Europea del Consejo de Europa, para su aplicación a nivel mundial. Al eliminar algunos elementos de ese instrumento, inclusive el párrafo 3 del artículo 2, que se refiere a "conceder vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas como mínimo" y el párrafo 1 del artículo 8, que establece 14 semanas de licencia de maternidad, el Comité puede asegurarse de no estar imponiendo niveles inadecuados a los países en desarrollo. La mayor parte de los artículos 1 a 10 establecen niveles que casi todos los Estados Partes en el Pacto pueden alcanzar de forma inmediata o progresiva. La mayoría de los elementos de los artículos 1 a 10 de la Carta son objeto asimismo de distintos convenios de la OIT. Sin embargo, la Carta Social Europea presenta esas normas de una forma razonablemente concisa y completa, y por ello constituye una excelente fuente de referencia para establecer los criterios de trabajo digno.

Obstáculos estructurales al derecho a trabajar

14. En su Observación general N° 1 (1989), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales invitó a los Estados a informar acerca de "las circunstancias y dificultades" que inhiben la realización progresiva e inmediata de los derechos económicos, sociales y culturales⁸. Sugirió entonces que la identificación y el reconocimiento de esas circunstancias proporcionarían luego el marco en el cual podrían elaborarse políticas más apropiadas. La naturaleza de las obligaciones de los Estados de cara a esas limitaciones constituye uno de los principales objetos del examen de las obligaciones de los Estados Partes que realiza el Comité en su Observación

⁸ Observación general N° 1 (1989), "Presentación de informes por los Estados Partes", aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su tercer período de sesiones, 24 de febrero de 1989.

general N° 3 (1990)⁹. La cuestión de los obstáculos estructurales al derecho a trabajar implica definir la índole de estos obstáculos y detallar las obligaciones de los Estados en ese contexto.

Definir los obstáculos estructurales. Estos obstáculos no habían quedado establecidos completa y claramente en las anteriores observaciones generales del Comité¹⁰. Sin embargo, la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de mayo de 1998, constituye un excelente punto de partida para elaborar la declaración sobre los obstáculos estructurales que figurará en la observación general sobre el trabajo prevista. La observación general del Comité sobre el derecho a trabajar debería remitir a los Estados Partes a esa declaración, que incluye la afirmación de que "el derecho al trabajo y a unas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo resulta amenazado si se insiste excesivamente en la competitividad en detrimento del respeto de los derechos laborales que figuran en el Pacto"¹¹. El párrafo 2 de ese documento presenta un útil resumen crítico de 12 líneas de la globalización, que resulta apropiado para analizar los obstáculos estructurales. No obstante, también es importante tener en cuenta que las doctrinas neoclásica y neoliberal justifican la globalización y los programas de ajuste estructural como medios necesarios para eliminar los obstáculos estructurales a nivel mundial y nacional. En este sentido, recomiendo que las perspectivas conflictivas sobre la globalización y los obstáculos estructurales se resuelvan mediante el reconocimiento de distintos documentos de política por el Banco Mundial, la OIT, el PNUD, comisiones independientes y otras organizaciones, que señalan tanto algunas contribuciones positivas de la globalización como la necesidad de conservar y ampliar algunas de las fuertes facultades de los Estados para gravar y regular a las empresas así como mantener y ampliar las

⁹ Aprobada el 14 de diciembre de 1990 en el quinto período de sesiones.

¹⁰ Los obstáculos se refieren tanto a la globalización y el orden mundial como a los obstáculos e impedimentos de origen fundamentalmente nacional. La Observación general N° 3 del Comité resalta la naturaleza de los obstáculos estructurales y las obligaciones que los Estados Partes y la comunidad internacional deben seguir cumpliendo. Esa observación general asocia las circunstancias estructurales con "tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores..." (ibíd., párr. 12). En su Observación general N° 11 (1999) sobre la enseñanza primaria, el Comité sugiere como ejemplos de esos obstáculos, "los programas de ajuste estructural que comenzaron en el decenio de 1970, las crisis de la deuda que siguieron en el decenio de 1980 y las crisis financieras de finales del decenio de 1990..." (Observación general N° 11, "Planes de acción para la enseñanza primaria", aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 20° período de sesiones, 10 de mayo de 1999, párr. 3). En lo que respecta al derecho a la alimentación, el Comité ha asociado los obstáculos estructurales con "limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores..." (Observación general N° 12, "El derecho a una alimentación adecuada", aprobada por el Comité en su 20° período de sesiones, 12 de mayo de 1990, párr. 28).

¹¹ "La mundialización y sus consecuencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales", Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mayo de 1998, párr. 3, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 18° período de sesiones.

medidas contra la pobreza y otros tipos de protección social, en particular de los más vulnerables¹².

15. El Comité debe reconocer de forma explícita que los principales problemas relativos a la globalización sólo se manifiestan parcialmente en fenómenos pasajeros como las crisis financieras de 1997-1998 o las distintas recesiones económicas mundiales¹³. Sin necesidad de adoptar ninguna postura política radical, el Comité puede observar la fragilidad de los regímenes mundiales en materia de finanzas, inversión, desarrollo y comercio y reconocer las graves desigualdades, inestabilidad y desequilibrios inherentes a las divisiones que existen en el mundo en lo que respecta al trabajo, los ingresos, la riqueza y el poder, a pesar de que el progreso económico reciente de la India y China ha aumentado la desigualdad existente en el ingreso mundial debido a algunas medidas¹⁴.

16. No obstante, los obstáculos estructurales se basan en algo más que en la globalización y sus distintas manifestaciones. También lo hacen en situaciones nacionales y regionales que incluyen enfermedades endémicas, guerras civiles e internacionales, "Estados fallidos", corrupción y crimen organizado y delitos violentos generalizados. También intervienen los desastres naturales, que empeoran esas situaciones. Está claro que el mercado laboral y los derechos laborales son las principales víctimas de estos obstáculos estructurales nacionales y regionales.

¹² Véase, por ejemplo, Comisión Independiente de los Países del Sur sobre los Problemas de Desarrollo, *Desafío para el Sur: Informe de la Comisión del Sur*, Nueva York: Oxford University Press, 1990; OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards*, París, OCDE, 1996; y Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Nueva York: Oxford University Press para el BIRD/Banco Mundial, 1997.

¹³ Las publicaciones sobre la globalización aumentan vertiginosamente. Los miembros del Comité pueden estar particularmente interesados en libros recientes como el de Alison Brysk, editora, *Globalization and Human Rights*, Berkeley: University of California Press, 2002; William Grieder, *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*, Nueva York: Simon & Schuster Publishers, 1997; Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000; Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nueva York: W. W. Norton Co., 2002; y Hubert Vedrine y Dominique Moisi, *France in an Age of Globalization*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001. Los efectos de la globalización sobre el trabajo son analizados por Robert B. Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Nueva York: Knopf Publishers, 1991; Robert W. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Nueva York: Columbia University Press, 1987; y el Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: El mundo del trabajo en una economía integrada*, Nueva York: Oxford University Press para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1995; y Ethan Kapstein, *Sharing the Wealth: Workers and the World Economy*, Nueva York: W. W. Norton, 1999.

¹⁴ Véase Jeromin Zettelmeyer, "Bhalla Versus the World Bank: An Outsider's Perspective", *Finance & Development*, junio de 2003, págs 50 a 53.

17. Una gran proporción de países en desarrollo y con economías de transición, así como diversos Estados Partes desarrollados, invocan los obstáculos estructurales en sus informes. Tratan de excusar, al menos en parte, su mala conducta y deficientes resultados en lo que respecta al trabajo y otras esferas de la política y los derechos económicos y sociales. Recurren a los obstáculos estructurales para justificar que piden más tiempo e indulgencia para realizar el derecho a trabajar de forma progresiva. El Comité simpatiza a menudo con esta argumentación, incluso aunque su objetivo sea elaborar un núcleo de obligaciones mínimas que considera inmediatamente vinculantes para los Estados Partes sin tener en cuenta los obstáculos estructurales, la pobreza extrema, o ambos.

18. Las obligaciones de aplicación inmediata de los Estados Partes relativas al derecho al trabajo implican deberes de conducta y de resultado en lo que respecta a la no discriminación, la igualdad de protección y la forma de evitar las políticas y medidas legales que supongan un paso atrás respecto de las que se necesitan para hacer cumplir las obligaciones básicas mínimas de los Estados. También implican el deber de proporcionar protección especial a los sectores más vulnerables de la población de cara a los obstáculos estructurales y las políticas de ajuste estructural. Pero el derecho a trabajar sobresale de entre los demás derechos socioeconómicos en cuanto a la responsabilidad del Estado de legislar y aplicar determinadas leyes penales y civiles que afectan al trabajo y la libertad, y que rigen tanto para los gobiernos como las organizaciones privadas. Ni las normas de realización progresiva ni los obstáculos estructurales justifican que los Estados Partes no actúen de manera inmediata y eficaz contra toda forma de trabajo forzoso prohibido, incluidos la esclavitud, el trabajo en condiciones de servidumbre y la explotación del trabajo infantil. Las fábricas donde se explota a los trabajadores y los trabajos extremadamente peligrosos también son violaciones que deben acarrear sanciones penales y civiles y el Comité debe imponer al respecto exigencias de conducta y resultado.

19. El alcance de esas obligaciones inmediatas en materia de trabajo y libertad para los Estados que no han ratificado los pactos y convenciones pertinentes se desprende en parte del derecho consuetudinario internacional y también de los estatutos de los tribunales penales internacionales y las actuaciones de la OIT y otras organizaciones y tribunales internacionales. Esos elementos de derecho internacional tienen por objetivo garantizar que todos los Estados estén sujetos a ciertas obligaciones. Estas obligaciones universales incluyen el deber vinculante de aplicación inmediata de impedir y sancionar el trabajo forzoso, las violaciones graves de la libertad de asociación, el trabajo infantil en condiciones de explotación y los tipos de segregación laboral obligatoria que se encuentran en los sistemas de *apartheid* racial¹⁵.

Elementos básicos del derecho a trabajar y sus violaciones

20. Los elementos básicos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en lo que respecta al derecho a trabajar figuran de un modo un tanto incompleto en el capítulo de mi libro de Chapman-Russell, porque decidí limitar esa obra al artículo 6, las cláusulas sobre la igualdad de oportunidades del artículo 7 y el párrafo sobre el trabajo infantil del artículo 10. En ese sentido, el núcleo de las obligaciones mínimas se definía y examinaba en términos de obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos, pero únicamente en lo que

¹⁵ Véanse referencias a esas obligaciones y violaciones universales y/o sancionadas penalmente en Siegel, "The Right to Work: Core Minimum Obligations", *op. cit.*, págs. 28 a 32 y 40 a 46.

respecta al pleno empleo, la igualdad de trato y la no discriminación y el trabajo no escogido libremente, en particular la esclavitud, el trabajo forzoso y el trabajo infantil en condiciones de explotación.

21. Las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, de enero de 1997, representan el marco más amplio para analizar la cuestión de las violaciones¹⁶. Se examinan las violaciones por actos u omisiones y las violaciones cometidas tanto por el propio Estado como por agentes no estatales. El capítulo de mi libro de Chapman-Russell señala las violaciones de las obligaciones inmediatas de conducta y de resultado, como el consentimiento de la discriminación en la formación y el empleo y la legislación regresiva, y las obligaciones sujetas a una realización progresiva¹⁷.

22. A mi juicio, los puntos más importantes de ese capítulo son que 1) las obligaciones del Estado Parte relativas al trabajo no escogido libremente no constituyen solo una cuestión de derecho laboral sino que también guardan un vínculo fundamental con los derechos civiles y políticos¹⁸, las libertades civiles y el derecho penal, y que 2) las obligaciones de los Estados Partes en lo que respecta al pleno empleo deben reforzarse en el clima ideológico, económico y político actual. Los aspectos fundamentales del derecho a trabajar y las normas fundamentales del trabajo confluyen con el derecho penal internacional y nacional, los derechos civiles y políticos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las graves violaciones de los derechos humanos que contempla el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. No se trata de que esas violaciones del derecho a trabajar, como el consentimiento de la esclavitud, el *apartheid* en el trabajo, el trabajo forzoso o la violencia contra los sindicalistas sean necesariamente más serias o importantes que las graves violaciones del derecho a la alimentación, la educación o la salud. Más bien, lo que ocurre es que las violaciones relativas al derecho al trabajo se han incluido en una categoría especial en el sistema de presentación de informes de la OIT y en la jurisprudencia de la nueva Corte Penal Internacional, y que otros importantes convenios internacionales sobre esta materia todavía atribuyen responsabilidades especiales a los Estados para que actúen de forma inmediata y eficaz a fin de impedir y eliminar esos abusos¹⁹.

¹⁶ Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht (Países Bajos), 22 a 26 de enero de 1997, reproducidas en Bekker, *op. cit.*, págs. 151 a 160.

¹⁷ Siegel, "The Right to Work: Core Minimum Obligations" en A. Chapman y S. Russell, *op. cit.*

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, art. 8.

¹⁹ Éstos incluyen la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956 (en Naciones Unidas, *Treaty Series, 1957*, vol. CCLXVI, N° 3822) y la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, aprobada por la Asamblea General el 30 de noviembre de 1973, A/RES/3068 (XXVIII).

23. La formulación de una observación general sobre el derecho a trabajar ofrece una excelente oportunidad al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para subrayar la obligación del Estado de hacer que esas violaciones puedan llevarse ante los tribunales y estén sujetas a un derecho penal eficaz, así como prever recursos significativos para las víctimas. Es necesario defender esta idea y promocionar otras propuestas de prevención como son la educación y la aplicación de programas que fomentan alternativas culturales, sociales y económicas a esa explotación. Esas obligaciones excepcionales de los Estados Partes y los demás Estados con respecto al trabajo deben obedecer a un mandato del Comité independientemente de la vulnerabilidad de los Estados ante las amenazas de las empresas y fábricas de instalarse en otros países y de las quejas de los gobiernos en cuanto a la soberanía o las injerencias en su jurisdicción nacional, ni su protesta relativa a las injerencias en materia de comercio e inversión. El Comité debería asimismo reflejar en su observación general el hecho de que los gobiernos nacionales que acogen a la mayoría de las empresas multinacionales tienen amplios poderes para regular a esas empresas y sancionarlas por su participación en las violaciones más graves de los elementos básicos del derecho a trabajar y las normas fundamentales del trabajo dentro y fuera del país. La legitimidad de esas acciones fue puesta de manifiesto cuando los Estados Unidos y muchos otros países aplicaron, en el decenio de 1980, sanciones contra el *apartheid* sudafricano.

24. Las obligaciones estatales relativas al pleno empleo y el trabajo forzoso constituyeron los aspectos más polémicos de los debates sobre el derecho a trabajar que tuvieron lugar en las Naciones Unidas durante la redacción y la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre 1948 y 1966 la opinión generalizada era que ese derecho no garantizaba un empleo a las personas. Más bien, la mayoría de los órganos de las Naciones Unidas coincidió en que todos los Estados Partes (y todos los Estados en la medida en que la Declaración Universal de Derechos Humanos pasaría a ser considerada parte del derecho internacional consuetudinario) tenían obligaciones determinadas y delimitadas por documentos como la Declaración de Filadelfia de la OIT, de 1944 y el Convenio N° 122 de la OIT relativo a la política del empleo de 1964²⁰.

25. La naturaleza exacta de las obligaciones de los Estados Partes sobre el pleno empleo sigue siendo inevitablemente variable. La propia OIT trató de actualizar esas obligaciones con su estudio de un nuevo convenio sobre el empleo en 1983 y 1984, pero en esa ocasión acabó formulando una recomendación²¹.

26. En esencia, las obligaciones de los Estados Partes en cuanto al pleno empleo implican aplicar las mejores prácticas internacionales en lo que respecta a las políticas activas sobre el empleo y el mercado laboral y continuar haciendo mucho hincapié en la promoción y seguridad

²⁰ Véase Siegel, *Employment and Human Rights*, *op. cit.*, págs. 193 a 196, y OIT, *Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1966*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1966, págs. 1097 a 1099.

²¹ Véase la Recomendación N° 169 de la OIT sobre la política del empleo, adoptada el 26 de junio de 1984, en Siegel, *ibíd.*, págs. 208 a 218, y en la Conferencia Internacional del Trabajo, septuagésima reunión; *Actas*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1984, págs. XVIII a XXXV.

del empleo en todas las políticas económicas y sociales nacionales y extranjeras. Todos los Estados deberían estar sujetos a obligaciones básicas mínimas para evitar acciones que aumenten de forma intencionada la tasa de desempleo. Asimismo, deben integrar una planificación para el pleno empleo en sus políticas macroeconómicas y microeconómicas. Los Estados deberían reflejar esta prioridad en sus políticas y programas comerciales, monetarios, fiscales, industriales, agrícolas, educativos y de formación. Aunque no existe una tasa máxima fija de desempleo aceptable, debe considerarse que todo Estado que ignore sus responsabilidades frente a tasas de desempleo y subempleo altas y persistentes en comparación con otros Estados con las mismas características regionales y socioeconómicas, incurre en una violación del artículo 6 en lo que respecta a la conducta y los resultados.

27. También resulta evidente que para lograr a largo plazo una tendencia al alza del pleno empleo puede ser necesario aplicar políticas monetarias, fiscales y de otra índole que a corto o incluso mediano plazo tengan un efecto negativo sobre el empleo. Las principales obligaciones de los Estados Partes implican el desarrollo y la aplicación de planes eficaces para lograr el pleno empleo con el tiempo. Los programas y políticas necesarios deben ser polifacéticos e incluir versiones actualizadas de las políticas activas del mercado de trabajo formuladas por la OIT, la OCDE, la UE y otras organizaciones. Estos programas deben desarrollarse en cooperación con sindicatos y patronales. Aunque debido a esa planificación deberían superarse los obstáculos estructurales al crecimiento económico y darse flexibilidad al mercado laboral, no hay que rendirse ante las demandas abusivas de austeridad de las clases dirigentes, las organizaciones internacionales o los principales poderes económicos.

28. La colusión o connivencia de los Estados Partes con violaciones graves del derecho al trabajo, como son el trabajo infantil en condiciones de esclavitud y de explotación y la falta de protección contra los desastres derivados de trabajos peligrosos, revisten la misma gravedad que las cuestiones analizadas anteriormente. No obstante, su prevención y erradicación requieren una mayor comprensión por parte del Comité de los obstáculos estructurales y de otra índole. Sin embargo, el trabajo infantil en condiciones de explotación y los trabajos peligrosos implican violaciones que los Estados Partes deben contrarrestar con una acción inmediata y continua en un amplio espectro de frentes políticos y jurídicos y con la asistencia internacional necesaria. El Comité debe insistir enérgicamente en que se aborden estos elementos del derecho a trabajar y estas normas fundamentales del trabajo como es debido a fin de lograr resultados significativos en el menor tiempo posible.

29. Resulta asimismo fundamental que el Comité reconozca que los artículos 8, 9 y 10, así como los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contienen explícita o implícitamente otros elementos esenciales, obligaciones básicas mínimas y violaciones relativos al derecho al trabajo. Las obligaciones señaladas en estos artículos han sido reconocidas como derechos o normas fundamentales del trabajo por la OIT, las Naciones Unidas, la OCDE, otras organizaciones internacionales y expertos reconocidos. Estos derechos o normas fundamentales del trabajo incluyen por supuesto la libre asociación consagrada en el artículo 8 del Pacto, la igual protección formulada en el artículo 7 y la protección que el artículo 10 ofrece contra el trabajo infantil en condiciones de explotación.

30. Conviene asimismo añadir, adoptando una perspectiva más amplia del derecho a trabajar, elementos básicos y obligaciones mínimas básicas sobre la seguridad y a la higiene en el trabajo (párrafo b) del artículo 7), la protección especial de la mujer trabajadora (párrafo 2 del

artículo 10) y, "... el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social" (art. 9). En ese sentido, el Comité no debe limitar su examen del derecho a trabajar a las obligaciones establecidas en los artículos 6 y 7. Es necesario ampliar este examen para incluir asimismo los artículos 8, 9 y 10. El Comité puede tratar asimismo de reconocer, en su observación general, la relación del artículo 11 (alimentación y nivel de vida), el artículo 12 (salud) y el artículo 13 (educación) con el derecho a trabajar, aunque, para la presente observación general, el autor no recomienda que ninguna obligación básica mínima emane directamente de estos artículos. Sin embargo el Comité debería tomar nota de la interdependencia entre el derecho a trabajar y los derechos a la salud, la educación, la seguridad de los ingresos y un nivel de vida digno. En la próxima sección de este documento se analizan otras relaciones entre los artículos 6 y 7 y los tres artículos siguientes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Relación entre los artículos 6 y 7

31. Como se señaló en el párrafo anterior, no sólo los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están interconectados y tienen un cierto grado de interdependencia, sino que lo mismo sucede con los artículos 8, 9 y 10. El artículo 6, que con mucha frecuencia se asocia al derecho a trabajar, gira principalmente en torno al concepto del pleno empleo y el "trabajo libremente escogido". En el artículo 7, que también sirve de fuente central del derecho a trabajar, encontramos conceptos como "condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias", "salario equitativo e igual por trabajo de igual valor", "condiciones de trabajo [de las mujeres] no inferiores a las de los hombres", "la seguridad y la higiene en el trabajo" y "el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo". En efecto, el artículo 7 incluye los conceptos más importantes del Pacto en el ámbito específico del trabajo y la no discriminación, la igualdad de protección y oportunidades y las garantías de que las condiciones de trabajo serán "dignas".

32. El Comité debería considerar que todos los conceptos fundamentales mencionados en el párrafo anterior son esenciales para que el trabajo sea digno y que representan el núcleo de las obligaciones mínimas de los Estados. De hecho, la igual protección y la necesidad de fomentar de manera permanente el concepto de "seguridad e higiene" casi sin duda son objeto, en principio, de un consenso internacional más generalizado que el concepto del pleno empleo que es fundamental en el artículo 6.

33. El Comité debería interpretar que los conceptos fundamentales del artículo 7 y el concepto del trabajo infantil del artículo 10 innegablemente forman parte de las obligaciones mínimas relativas al derecho a trabajar. Esta perspectiva de la interdependencia está implícita en los convenios y otros trabajos de la Organización Internacional del Trabajo sobre cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo, no discriminación y la necesidad de una protección especial para las mujeres, los niños y otros grupos concretos como los trabajadores de más edad, los migrantes y los discapacitados.

34. Es difícil definir con precisión el nivel o grado de inseguridad en el trabajo que determinados países o la comunidad internacional consideran inaceptables. Al ocuparse del trabajo infantil, la OIT se centró en el concepto de explotación, lo cual exigió que en la elaboración del Convenio de 1999 se hicieran concesiones políticas, morales y económicas. La comunidad internacional considera que la eliminación del trabajo insalubre e inseguro

depende en gran medida de la realización progresiva y de la evolución de las normas internacionales mínimas. Los miembros de la Organización Mundial de Comercio se muestran reacios a aplicar las normas fundamentales del trabajo por conducto de dicha organización y prefieren remitirse a la OIT. El Comité debe reflejar el concepto de trabajo saludable y seguro en unas pocas obligaciones mínimas básicas, pero queda por determinar cómo hacerlo de manera específica y significativa.

35. La profesora de derecho británica Geraldine Van Beuren señala que el derecho internacional no define el término "peligroso" con relación al trabajo. Esta experta en trabajo infantil afirma que, al establecer las obligaciones de los Estados y de terceros, "se atribuye a los Estados Partes la responsabilidad de determinar, tras celebrar consultas con las organizaciones patronales y sindicales, los tipos de trabajo que corresponden a esa definición"²². Van Beuren también afirma que al hacer esta determinación, "los Estados deben tomar plenamente en cuenta todos los tratados pertinentes en los que son partes, en particular los relativos a las sustancias peligrosas, las condiciones para levantar pesos importantes y el trabajo subterráneo"²³. Añade que los Estados y la comunidad internacional deben revisar periódicamente sus definiciones de trabajo peligroso para tener en cuenta el avance de los conocimientos y las investigaciones epidemiológicas.

36. La opinión de Van Beuren sugiere al parecer que el núcleo de las obligaciones mínimas respecto de la seguridad e higiene en el trabajo debe fundarse en procesos y en la buena fe de los Estados Partes. No estoy muy convencido de que este enfoque sea correcto en la medida en que quita importancia a criterios sustantivos. Los requisitos tales como las consultas y la buena fe deben complementarse con normas básicas eficaces, aplicadas por autoridades internacionales, que como mínimo excluyan la posibilidad de un grave incumplimiento por el Estado Parte de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar dichas normas. Estas obligaciones mínimas deben basarse en información científica internacional y actualizarse periódicamente. Deben aplicarse a todos los trabajadores, pero brindar una protección complementaria a los niños, las embarazadas y otros grupos especialmente vulnerables. Deben recogerse en leyes y reglamentos, que deben aplicarse como obligaciones de resultados, previendo sanciones penales y civiles en el caso de violaciones graves.

37. Jan Hodges, de la Oficina Internacional del Trabajo, elaboró en 1998 un resumen del contenido fundamental del Pacto en relación con la seguridad e higiene en el medio laboral²⁴. Señaló que en la edición de 1997 de la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* se ahondaba en la cuestión de los peligros en el trabajo. En una declaración concisa sugirió que "respecto de la seguridad e higiene en el medio laboral debe existir una política nacional coherente que se aplique a todos los trabajadores a fin de impedir los accidentes y las lesiones y reducir en la medida de lo posible las causas de los peligros propios del medio laboral. Uno de

²² Geraldine Van Beuren, "The Minimal Core Obligations of States Under Article 10 (3) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", en Audrey Chapman y Serge Russell, ed., *op. cit.*, pág. 154.

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase Hodges, "Core Minimal Content of the Right to Work", manuscrito inédito, 1998.

los elementos claves es la promulgación de leyes, pero existen otros métodos, como la formación, para que funcione un sistema de inspección de los lugares de trabajo. Los empleadores deben proporcionar ropa y equipos de protección. No podrá despedirse a los trabajadores que se hayan retirado de sus puestos de trabajo ante una situación peligrosa. El uso de determinadas sustancias peligrosas está prohibido (por ejemplo la cerusa y los sulfatos de plomo, el benceno), así como la exposición al amianto y a productos químicos. No se podrá pedir a ningún trabajador que utilice máquinas motorizadas que no estén debidamente protegidas. Tampoco se podrá exigirles que transporten manualmente una carga que, por su peso, pudiera poner en peligro su salud o seguridad. Todo peso superior a 1.000 kilos deberá ser debidamente marcado para su transporte por cualquier medio. Los edificios y el equipo con que se trabaja serán objeto de mantenimiento y limpieza adecuados y deberán tener los debidos niveles de ventilación, iluminación (preferentemente natural), temperatura y ruido, y se deberá contar con instalaciones sanitarias y de higiene personal y servicios de primeros auxilios, etc. Se aplican modalidades especiales al trabajo en las minas y en la construcción.

38. El artículo 3 de la versión revisada de 1996 de la Carta Social Europea presenta el siguiente resumen de las obligaciones básicas relativas al derecho a gozar de condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. Dicho resumen se centra en los procesos e incluye elementos sustantivos definidos sólo de manera general:

El derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo

A fin de garantizar un ejercicio efectivo del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, las Partes se comprometen, en consulta con las organizaciones patronales y sindicales, a:

- Formular, aplicar y revisar periódicamente políticas nacionales coherentes sobre la seguridad e higiene en el trabajo y el medio laboral. El objetivo principal de esta política será mejorar la seguridad e higiene en el trabajo e impedir accidentes y perjuicios para la salud que sean producto del trabajo, estén vinculados con él o se produzcan durante su realización, en particular reduciendo al mínimo las causas de los peligros propios del medio laboral.
- Dictar normas de seguridad e higiene.
- Garantizar la aplicación de dichas normas con medidas de supervisión.
- Promover el desarrollo progresivo de servicios de medicina del trabajo para todos los trabajadores, cuya misión será esencialmente brindar asesoramiento preventivo.

Obligaciones de los Estados Partes y de los miembros de las instituciones financieras internacionales respecto del derecho a trabajar²⁵

39. En esta sección examino si es necesario que el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales modifique su enfoque respecto de las obligaciones de las instituciones financieras internacionales y demás organizaciones internacionales, así como de los Estados miembros de dichos organismos, respecto del derecho a trabajar. El Comité podría considerar conveniente examinar las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto en su calidad de miembros de una amplia red de organizaciones regionales y mundiales. La OIT es la principal organización especializada en este ámbito de los derechos y las políticas, aunque otras organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OCDE, la UNCTAD, el PNUD, el FMI y el Banco Mundial también han dado importancia al trabajo y las cuestiones laborales. En general, el FMI, la OMC y el Banco Mundial han intentado distanciarse de las obligaciones que se estiman no económicas o que se derivan de determinados instrumentos de derechos humanos. Aún así, resulta evidente que los derechos sindicales o de los trabajadores tienen un carácter económico y social a la vez.

40. Algunas organizaciones como la UE, el Consejo de Europa y la OCDE han hecho aportes significativos a dimensiones del derecho a trabajar como la planificación nacional del empleo y el análisis de las cuestiones de igual protección. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha prestado atención a estos temas, y la OIT ha hecho contribuciones sustanciales a la promoción de todos los elementos básicos del derecho a trabajar en el curso de sus casi 85 años de existencia. Las propias Naciones Unidas han desempeñado un papel especialmente importante respecto de cuestiones como el trabajo forzoso, la esclavitud, el *apartheid*, la igualdad de trato a las mujeres y los migrantes y las obligaciones de las empresas multinacionales, y la violación de varios de estos aspectos se encuentran entre los crímenes de lesa humanidad consignados en el Estatuto de Roma de la nueva Corte Penal Internacional. Puede no ser necesario pedir a estas organizaciones que añadan nuevos aspectos a sus fórmulas sobre el derecho a trabajar, pero sí corresponde pedirles que sigan mejorando la supervisión y aplicación de sus instrumentos y políticas de derechos humanos en el ámbito del trabajo y ayudando a los países en desarrollo y en transición a elaborar programas nacionales y locales eficaces, así como a aplicar las normas y las políticas sobre cuestiones como la igual protección, el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la esclavitud²⁶. Hoy en día, las actividades de todas las organizaciones antes mencionadas en esas esferas se ve gravemente limitada por la escasez de recursos y la falta de una suficiente voluntad política. Es fundamental que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ejerza influencia sobre todas las organizaciones

²⁵ El autor señala el beneficio que representó examinar este tema a la luz de su participación en el Seminario sobre la Aplicación Internacional de los Derechos Humanos, dictado por el Profesor Philip Alston, durante su estancia en la Facultad de Derecho de Nueva York en calidad de Profesor Invitado de Derecho Mundial en 2002. El Profesor Alston proporcionó numerosos documentos a los participantes en el seminario.

²⁶ Las organizaciones europeas y otras organizaciones regionales tienen oportunidades excepcionales de influir en la política de los candidatos a miembros, los Estados asociados que no son miembros y los Estados con los que mantienen relaciones de intercambio comercial, ayuda exterior e inversión extranjera directa.

relacionadas con el trabajo y el medio laboral para optimizar en particular la aplicación de las normas y los reglamentos a los que sus miembros han dado una condición especial²⁷. También podría ser útil alentar a la OMC y a sus miembros a que brinden su apoyo explícito a las normas fundamentales del trabajo y el derecho a trabajar y a que no se limiten a remitir tales cuestiones a la OIT²⁸. Aunque existe la opinión generalizada entre los miembros de la OMC de que invocar las normas fundamentales del trabajo en los acuerdos comerciales significa reforzar el proteccionismo, es de esperar que la propia OMC no tarde en promover políticas y normas que disuadan a los Estados de aprobar o alentar la violaciones graves de las normas fundamentales del trabajo y el derecho a trabajar.

41. Todas las organizaciones intergubernamentales debieron enfrentar en los decenios de 1980 y 1990 enfoques neoliberales cada vez más dominantes de los derechos y la política. Estas doctrinas, profundamente influenciadas por cambios en las políticas nacionales de los principales Estados miembros, dieron lugar, en organizaciones como la UE, a prioridades de mercado libre que competían entre sí y en algunos casos se superponían, e incluso afectaron al espíritu más socialdemócrata de la OIT²⁹. Cabe mencionar el profundo efecto que tuvo la creciente tolerancia que comenzaron a demostrar las organizaciones intergubernamentales -que durante mucho tiempo habían apoyado los principales aspectos del derecho a trabajar-, ante modificaciones de las leyes y las prácticas que en realidad debilitaron la meta del pleno empleo. Cada vez más aceptaron o alentaron formas menos seguras y protegidas de empleo en aras de la reestructuración. Las fórmulas en materia de política y derechos laborales que las organizaciones intergubernamentales anteriormente habían favorecido no se revocaron, sino que se les dio menos prioridad. Este cambio se intensificó tras la desaparición de los regímenes marxistas- leninistas que, al menos formalmente, se habían consagrado a la causa del pleno empleo en sus países y en el extranjero.

42. En su Observación general N° 3, el Comité abordó la necesidad de que los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas cuyo trabajo guardaba relación con las políticas de ajuste, la deuda internacional, la asistencia técnica y la cooperación para el desarrollo, protegieran en general "los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales" que adquirirían una urgencia mayor en el contexto de la austeridad (párr. 9). El Comité se ha interesado especialmente en el papel de los Estados Partes en el Pacto en su calidad de miembros de las principales instituciones financieras internacionales. Esta participación cobró mayor importancia en los últimos decenios cuando la condicionalidad

²⁷ Me refiero aquí en particular a las normas y convenios básicos en materia laboral que la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT ha declarado vinculantes para todos los Estados miembros y sobre cuyo cumplimiento éstos deben presentar informes.

²⁸ Para un examen reciente de estas cuestiones, véase Kimberley Ann Elliot y Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve under Globalization?*, Washington: Institute for International Economics, 2003.

²⁹ El consentimiento brindado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a dichas doctrinas se refleja en el párrafo 9 de su Observación general N° 2 (1990) en que "[e]l Comité reconoce que los programas de ajuste son muchas veces inevitables y que a menudo suponen un elemento importante de austeridad".

mediante los acuerdos y los programas de ajuste estructural se convirtió en un rasgo normal de los procesos de préstamo de dichas organizaciones³⁰. Estas disposiciones han tenido un efecto negativo sobre aspectos del derecho a trabajar como las oportunidades de empleo, las condiciones laborales y la seguridad del empleo en los sectores estatal y privado. Además, las políticas de austeridad resultantes han tenido repercusiones muy diversas en diversos sectores de la sociedad, por lo general dañando más gravemente a los pobres y los marginados. La desregulación ha desestabilizado los mercados laborales en los países desarrollados y en desarrollo, incluso aunque nuevas corrientes significativas de inversión extranjera directa e inversiones de cartera hayan creado nuevas oportunidades de trabajo a corto y largo plazo en varios países que han recibido dichas corrientes.

43. Se han planteado también importantes cuestiones de derechos humanos con relación a los préstamos del Banco Mundial para la realización de proyectos y los criterios adoptados por las dos instituciones financieras internacionales para el otorgamiento de préstamos a Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos. Estas instituciones internacionales afirman a menudo que esos polémicos préstamos se otorgan en parte para promover las oportunidades de empleo y las metas de lucha contra la pobreza. Aun cuando en algún caso determinado pueda observarse un resultado positivo sobre el empleo, las organizaciones intergubernamentales pueden estar apuntalando regímenes responsables de graves violaciones de diversos aspectos de los derechos humanos que afectan al derecho a trabajar y a las normas fundamentales del trabajo³¹.

44. Aunque las oficinas del Consejero Jurídico y otros funcionarios del FMI y el Banco Mundial por lo general se han negado a aceptar que sus organismos tienen la obligación jurídica de respetar determinados instrumentos de derechos humanos, algunos funcionarios del Banco ocasionalmente han cedido terreno sobre estas cuestiones. Han esgrimido argumentos un tanto incoherentes sobre la necesidad de sustentar sus políticas en consideraciones económicas. El Banco reconoce que es inevitable tener en cuenta los factores políticos y afirma regirse por un enfoque restringido de las consideraciones políticas a fin de legitimar las acciones de la institución que se oponen a la corrupción política, promueven la participación ciudadana y la estabilidad y previsibilidad de los gobiernos y ayudan a desarrollar la capacidad oficial de elaborar y aplicar políticas. En realidad, las referencias que hace el Banco Mundial en sus comentarios a la necesidad de tener en cuenta el estado de derecho y el derecho al desarrollo en sus relaciones con los países miembros receptores de ayuda no establecen casi ninguna distinción

³⁰ El Banco Mundial brinda préstamos de ajuste estructural y para la realización de proyectos; los primeros implican una mayor condicionalidad. Para un análisis profundo y polémico del papel de las instituciones financieras internacionales en la estabilidad financiera y la pobreza, véase Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nueva York y Londres: W. W. Norton & Co., 2003. En su obra, el autor se ocupa en particular de las fórmulas del FMI para la reestructuración de los bancos y las industrias de Asia, la privatización en Rusia y las políticas para reducir las subvenciones a los alimentos y los combustibles.

³¹ Estas cuestiones se aplican a las empresas multinacionales como inversores así como a las organizaciones intergubernamentales. Véase Genoveva Hernández Uriz, "To lend or Not to lend: Oil, Human Rights and the World Bank's Internal Contradictions", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 14 (2001): 197-231.

entre su lista de consideraciones políticas aceptables y las concepciones más amplias de los derechos humanos³². De hecho, puesto que el Banco y el FMI afirman haber aplicado la política de no tomar en cuenta consideraciones de derechos humanos, como por ejemplo los antecedentes civiles y políticos en de los posibles receptores, estos organismos obviamente han violado sus propias políticas al tomar medidas basadas en los votos decisorios de los Estados occidentales, que en numerosos casos se basaron en criterios manifiestos de derechos humanos³³.

45. El Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no está convencido de que los organismos especializados u otras organizaciones internacionales estén absueltos de toda responsabilidad en virtud de los Pactos. En 1998, abordó la cuestión de la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales en el proceso puesto en marcha por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)³⁴ y también sostuvo en su Declaración acerca de la mundialización y sus consecuencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de mayo de 1998 que "las organizaciones internacionales, así como los gobiernos que las han creado y las gestionan", tienen la responsabilidad grande y constante de ayudar a los gobiernos "a que elaboren políticas y programas que fomenten el respeto de esos derechos"³⁵. El Comité mencionó especialmente las esferas del comercio, las finanzas y las inversiones, afirmando que "en modo alguno quedan exentas de esos principios generales"³⁶.

46. Aparte de estas afirmaciones que relacionan a las organizaciones internacionales con los derechos humanos, existen importantes vínculos entre las instituciones financieras internacionales y el derecho a trabajar y las normas fundamentales del trabajo, tal como lo demuestran sus convenios constitutivos. De conformidad con su Convenio, el Banco Mundial debe tener en cuenta concretamente la necesidad de "mejorar las condiciones de trabajo" [art. 1 iii)], mientras que "mantener altos niveles ocupación y de ingresos" es parte de las obligaciones del FMI con arreglo a su Convenio Constitutivo [art. 1 ii)]³⁷. Estas cláusulas se

³² Para un examen de este punto, véase Uriz, *ibíd.*, págs. 204 a 210. Respecto de la opinión del Banco, véase Ibrahim Shihata *The World Bank Legal Papers* (2000), págs. 219 a 244. Para conocer la posición declarada del Consejero Jurídico del FMI, véase François Gianviti, *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, n.d.

³³ Ibrahim Shihata, Consejero Jurídico General del Banco Mundial, señaló en 2003 que "[c]omo expliqué en 1990 en mi Memorando Jurídico sobre "Cuestiones de Buen Gobierno", el Banco puede incluso tomar en cuenta las violaciones políticas de los derechos humanos si son tan generalizadas y repugnantes que afectan claramente el clima de inversión del país y su desempeño económico". Shihata, *op. cit.*, pág. 234.

³⁴ Comentarios aprobados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 19º período de sesiones, 15 de mayo de 1998.

³⁵ Declaración formulada en el 19º período de sesiones tras celebrar consultas con organismos especializados y otras organizaciones y expertos internacionales, párr. 5.

³⁶ *Ibíd.*, párr. 5.

³⁷ Uriz, *op. cit.*, págs. 210 y 211.

aprobaron en momentos en que la promoción del pleno empleo era una consideración bastante importante para los Estados Unidos, Gran Bretaña y la comunidad internacional en general³⁸. En ese sentido, los convenios respaldan la idea de que, en las consideraciones y las obligaciones del FMI y el Banco Mundial, el derecho a trabajar debería ocupar un lugar más importante que otros derechos humanos, tanto económicos como civiles y políticos.

47. Establecer claramente las obligaciones en materia de derechos humanos de determinadas organizaciones intergubernamentales fundamentalmente importante porque se subrayan así las responsabilidades de sus miembros. No obstante, las obligaciones de los Estados Partes no dependen principalmente de las obligaciones en materia de derechos humanos de las organizaciones intergubernamentales a las que pertenecen. Por el contrario, las obligaciones de los Estados se basan en los propios compromisos que han contraído en virtud de tratados, junto con el derecho consuetudinario y otras fuentes del derecho internacional. Aún así, es importante que en esta observación general se afirme que las organizaciones financieras internacionales tienen ciertas responsabilidades en cuanto a las condiciones de trabajo y los niveles de empleo, entre otros elementos esenciales del derecho a trabajar.

48. Las obligaciones de los Estados Partes con relación al derecho a trabajar tienen su raíz en fuentes como la Declaración Universal, la Carta de las Naciones Unidas y diversos instrumentos mundiales y regionales de derechos humanos (incluidos los relativos a los derechos de la mujer, el niño y los derechos civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por otro). Estas fuentes comprenden también el Estatuto de Roma y los convenios e instrumentos de la OIT y las Naciones Unidas en materia de esclavitud, *apartheid*, trata de mujeres y niños, trabajo infantil y otros elementos integrantes de las normas fundamentales del trabajo y el derecho a trabajar.

49. El Comité resumió sus opiniones sobre las obligaciones de los Estados miembros de las organizaciones intergubernamentales en los párrafos 13 y 14 de su Observación general N° 3 (1990). Señaló que dicha obligación incumbe a todos los Estados, pero que "[c]orresponde particularmente a los Estados que están en condiciones ayudar a los demás a este respecto" (párr. 14). Remitió a todos los Estados a las obligaciones consignadas en los artículos 11, 15, 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De todas maneras, es notable que las "medidas de orden internacional" citadas del artículo 23 tengan una importancia limitada para el cumplimiento de sus obligaciones. En ese artículo, se asignan a los Estados Partes responsabilidades como la conclusión de convenciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de las reuniones pertinentes. Sin embargo, la cuestión central es cómo ejercer sus diferentes grados de influencia y hacer frente al poder de los funcionarios de los organismos y de los Estados miembros más importantes en la elaboración y aplicación de políticas que se inmiscuyen profundamente en las prerrogativas y preferencias de los Estados dependientes. Si bien las políticas de los organismos pueden servir para amparar políticamente las decisiones difíciles favorecidas por las clases dirigentes de los Estados receptores, también existe la posibilidad de que se impongan acuerdos que debilitan los elementos básicos del derecho a trabajar y otros derechos económicos, sociales y culturales.

³⁸ Véase Siegel, *Employment and Human Rights*, págs. 58 a 65.

50. Si se las compara con otros derechos más básicos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, algunas de las obligaciones de los Estados Partes respecto del derecho a trabajar tienen más probabilidades de ser invocadas ante la justicia nacional e internacional o dar origen a sanciones económicas internacionales. Esta realidad debería inducir a los miembros de diversas organizaciones intergubernamentales a que se oponerse categóricamente a determinadas prácticas que violan el derecho penal internacional. En la era actual de la globalización, el ajuste estructural, las crisis financieras y la condicionalidad, los Estados Partes, en su calidad de miembros de organizaciones internacionales, como actores bilaterales y como receptores de ayuda internacional, deben asumir una verdadera responsabilidad respecto del pleno empleo, las condiciones de trabajo y la pobreza. Esta responsabilidad debe aplicarse también a los efectos de sus funciones en las organizaciones intergubernamentales sobre cuestiones tales como la seguridad del empleo, las oportunidades de trabajo, la discriminación, las diversas repercusiones de todas ellas en determinados grupos vulnerables, así como las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

51. Las obligaciones de los Estados Partes son tan fundamentales en el contexto de las organizaciones regionales como en las mundiales, y en las operaciones de la Organización Mundial de Comercio tanto como del FMI y el Banco Mundial. El empleo se ve afectado por la relación de intercambio y la integración económica así como por las condiciones y reglamentaciones impuestas por las instituciones financieras mundiales. Es notable que las cuestiones laborales hayan hecho surgir, poco después de la primera guerra mundial, un acuerdo sobre la necesidad de crear la OIT, que fue una de las primeras organizaciones internacionales mundiales. Lo menos que puede decirse es que los resultados de un siglo de actividad internacional en numerosas cuestiones relacionadas con el trabajo y la pobreza no han sido totalmente satisfactorios. A raíz de ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe ahora adoptar una posición sobre la responsabilidad de los Estados y los organismos que vaya mucho más allá de la aceptación de modas ideológicas, la inercia burocrática y los argumentos débiles para sostener la idea de que los mercados libres, la globalización o las políticas actuales, así como una intervención limitada de los Estados y la comunidad internacional, inevitablemente darán lugar a condiciones de trabajo dignas. El PNUD, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Oficina Internacional de Trabajo reconocen la necesidad de una posición más decidida sobre la responsabilidad de los Estados, actitud compartida por un número creciente de intelectuales y profesionales que critican las tendencias actuales de la globalización. Así pues, al abordar las cuestiones de la condicionalidad, el ajuste estructural y el abandono de los regímenes autoritarios, el Comité debería promover criterios que, en lo que respecta al empleo, traten el derecho al trabajo como un derecho humano fundamental.
