



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2003/10
6 de octubre de 2003

ESPAÑOL
Original: RUSO

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**

**EL DERECHO AL TRABAJO: HACIA UNA OBSERVACIÓN GENERAL
SOBRE EL ARTÍCULO 6 DEL PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES***

**Documento de antecedentes presentado por el
profesor Akmal Saidov (Uzbekistán)****

* Reproducido tal como se recibió.

** Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

Descripción general del derecho al trabajo

1. El trabajo es uno de los derechos humanos fundamentales. Es asimismo una actividad útil del hombre para conservar, modificar o adaptar el hábitat, crear valores materiales y espirituales y producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades personales y sociales. Todos tienen derecho al trabajo, que es una condición indispensable para la vida digna del hombre.

El ejercicio del derecho a trabajar se puede garantizar mediante una serie de criterios que se complementan mutuamente, como el acceso a un trabajo digno, la formulación de la política de empleo y la protección contra el desempleo, la aplicación de programas de seguridad e higiene en el trabajo, la garantías de la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la abolición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición del trabajo infantil, la lucha contra la discriminación en materia de empleo y ocupación, los programas de capacitación técnica y formación profesional elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la concertación de determinados tratados jurídicamente vinculantes. Por otra parte, el derecho al trabajo comprende diversos elementos cuya observancia está garantizada por ley (Código del Trabajo)¹, por ejemplo el principio de no discriminación en la admisión al trabajo, la contratación, la promoción profesional y el despido.

2. El Comité ha logrado reunir abundante información sobre el derecho al trabajo. El Comité y el Grupo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones, que existió hasta el establecimiento del Comité, habían examinado, al finalizar su 30º período de sesiones, 153 informes iniciales, 71 segundos informes periódicos relativos a los derechos enunciados en los artículos 6 a 9, 10 a 12 y 13 a 15 del Pacto y 110 informes generales de los Estados Partes. Han presentado informes un gran número de Estados Partes en el Pacto, que actualmente son 147. Esos Estados representan a todas las regiones del mundo con diferentes regímenes socioeconómicos, culturales, políticos y jurídicos. Los informes que han presentado hasta la fecha ilustran muchos de los problemas que se plantean al aplicar el Pacto. En dichos informes se analiza exhaustivamente una vez más la situación mundial en lo que respecta al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al trabajo². Por otra parte, en 1989 el Comité organizó el día de debate general sobre el derecho al trabajo. El Comité coopera estrechamente con otros órganos importantes de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en su sexto período de sesiones el Comité confió a uno de sus miembros que supervisara la labor realizada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Junto con el Comité de los Derechos del Niño, el Comité ha subrayado la obligación de los Estados de

¹ Por ejemplo, en numerosos ordenamientos jurídicos nacionales la legislación (el Código del Trabajo) ampara el principio de no discriminación en materia de empleo y ocupación.

² Véanse las Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Introducción: finalidad de las observaciones generales (E/1988/14, párrs. 366 y 367).

garantizar, aunque sea mínimamente, los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños, incluidos los discapacitados y los internados en instituciones estatales³.

3. El derecho a trabajar forma parte integrante de las normas de derecho internacional relativas a los derechos humanos. Ese derecho está reconocido en numerosos tratados internacionales. Así, en el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, se reconoce que el logro del pleno empleo es uno de los objetivos más importantes de la Organización. Por primera vez en la historia del derecho internacional en materia de derechos humanos, en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se formulan derechos humanos fundamentales, indisolubles e inalienables en materia de trabajo tales como el derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo y a la protección contra el desempleo; el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; el derecho a igual salario por trabajo igual sin discriminación alguna; el derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse.

4. En lo que respecta a las normas internacionales de derechos humanos, las disposiciones más exhaustivas sobre el derecho al trabajo figuran en los artículos 6 a 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que se proclama el derecho a trabajar (art. 6); el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluido un salario equitativo sin discriminación alguna; condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias; la seguridad y la higiene en el trabajo; iguales oportunidades para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; el derecho al descanso, y la protección especial del trabajo y de los intereses de las madres, los niños y los adolescentes (art. 7). En el Pacto figuran normas por las que se prohíbe el trabajo forzoso y se reconoce el libre ejercicio del derecho a fundar sindicatos y el derecho de huelga (art. 8).

5. Además, el derecho al trabajo se reconoce, en particular, en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, en el artículo 10 de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, de 1967, en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, en el principio 9 de la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959, en los artículos 32, 34 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y en el artículo 11 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. El derecho al trabajo está consagrado también en diversos acuerdos regionales de derechos humanos, como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 1950 (art. 4), la Carta Social Europea de 1961, revisada (art. 1), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 (art. 15), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (art. 16), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969 (art. 6) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de

³ Véase el párrafo 21 de las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca del tercer informe periódico presentado por Ucrania en 1995, o el párrafo 10 de las observaciones del Comité de los Derechos del Niño acerca del primer informe presentado por el Perú en 1993.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988 y la Declaración Islámica Universal de Derechos Humanos, de 1981 (sec. VIII).

6. El mayor número de disposiciones normativas relativas al derecho al trabajo figura en los estatutos, los convenios y las recomendaciones de la OIT, Organización establecida expresamente para resolver los problemas relacionados con el trabajo y principal centro de formulación de normas internacionales en materia laboral, legislación laboral y colaboración social. Por ejemplo, desde su establecimiento en 1919 hasta nuestros días, la OIT ha elaborado 184 convenios y formulado 192 recomendaciones que constituyen un auténtico código internacional de trabajo. Las disposiciones normativas de la OIT contemplan propuestas programáticas que definen las directrices fundamentales para el establecimiento de normas internacionales⁴ del trabajo. La idea de establecer un código internacional del trabajo, propuesta por la OIT, merece todo el apoyo. Numerosos acuerdos (tratados) bilaterales en materia de migración laboral, y en ocasiones acuerdos trilaterales⁵, versan sobre el derecho al trabajo.

7. El derecho al trabajo es uno de los derechos naturales y fundamentales de la persona que no sólo forma la base de todo el conjunto de derechos y libertades socioeconómicos, sino que es al propio tiempo uno de los derechos fundamentales de todo el sistema de derechos y libertades del ser humano. No obstante, el reconocimiento, el afianzamiento y, sobre todo, la interpretación y el ejercicio del derecho al trabajo figuran entre los más problemáticos de todo el conjunto de derechos y libertades del ser humano.

8. El derecho al trabajo tiene un significado fundamental para el ejercicio de los demás derechos humanos que afectan a la existencia y la organización mismas del ser humano, como el derecho a la vida, a la alimentación, a la vivienda, a la dignidad humana, a la no discriminación, a la igualdad, a la intimidad, al acceso a la información y a la enseñanza, así como a la libertad de asociación, de reunión y de circulación⁶. Los derechos y libertades de la persona reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos carecen de sentido para las personas que están privadas del derecho al trabajo y, que, por consiguiente, carecen de ingresos suficientes y de condiciones de vida normales.

9. El trabajo es la base de la existencia y el desarrollo de la sociedad humana, así como un medio de garantizar la actividad y satisfacer las necesidades básicas del ser humano. Sin embargo, no todos los trabajos satisfacen las necesidades del hombre, sus anhelos y su alta misión. No basta con el trabajo o una ocupación más plena, sino que es necesario un trabajo

⁴ La OIT se estableció en 1919 sobre la base del Tratado de Paz de Versalles de la Sociedad de las Naciones. Sobrevivió a la desaparición de ésta y en 1945 se convirtió en el primero y uno de los más importantes organismos especializados de las Naciones Unidas. Véase la actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, Memoria del Director General de la OIT. Ginebra, 1997.

⁵ Véase el Acuerdo trilateral entre los Estados Unidos de América, el Canadá y México sobre cooperación en lo concerniente al trabajo y a las relaciones laborales de 1993.

⁶ Véase el párrafo 3 de la Observación general N° 14 (22° período de sesiones, 2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12).

digno. El trabajo digno es un trabajo de alta productividad y calidad, que se realiza en condiciones propicias que den a cada trabajador la satisfacción más plena posible y la posibilidad de manifestar plenamente sus capacidades y conocimientos, un trabajo en el que estén protegidos los derechos de los trabajadores, que proporcione unos ingresos dignos y se desempeñe respetando la ética productiva.

10. El Comité señala que el problema del trabajo digno debe solucionarse directamente en las empresas y los organismos, que son el elemento clave del desarrollo y el empleo. Sus actividades repercuten en gran medida en la calidad del trabajo, la evolución de las relaciones laborales, la capacitación profesional y el empleo.

11. La OIT se ocupa activamente de la formulación de un amplio programa en materia de trabajo digno. Esta Organización cuenta con la posibilidad de contribuir de manera singular al logro del trabajo digno, puesto que agrupa a representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, quienes pueden resolver conjuntamente cualquier problema, incluido el relativo al trabajo digno. La OIT tiene la posibilidad de aprovechar el potencial de las empresas y los círculos empresariales, puesto que éstos están representados directamente en la Organización. Para que la OIT logre que el trabajo sea digno, es esencial la aplicación de la Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998.

12. En opinión del Comité, se trata de cumplir cuatro tareas. En primer lugar, la accesibilidad del trabajo digno o, en otras palabras, la posibilidad de dicho trabajo. El trabajo digno exige esfuerzos considerables. Para evaluar los inconvenientes y las ventajas reales del trabajo digno, los Estados deben analizar y establecer más detalladamente los vínculos entre su significado social y su efectividad. En segundo lugar, es necesaria una labor específica y a largo plazo por parte de la OIT, sus miembros trilaterales y otros para explicar la conveniencia del trabajo digno. En tercer lugar, los Estados deben formular un programa político consecuente y lógico. El programa sobre el trabajo digno debe ser amplio y prever objetivos tanto económicos como sociales y políticos. Dicho programa no puede formularse sin el apoyo político de los Estados. El cuarto objetivo consiste en determinar si el trabajo digno constituye un objetivo viable en el nuevo marco de globalización de la economía. Las diferencias cada vez mayores en la esfera del trabajo, y en los ingresos entre los Estados y dentro de ellos representan una amenaza para la legitimidad misma de la globalización. Los intentos de incorporar aspectos sociales al proceso de mundialización siguen siendo muy limitados.

13. A pesar de que la comunidad internacional ha confirmado reiteradamente la importancia de que se respete plenamente el derecho al trabajo, sigue habiendo una alarmante y considerable brecha entre las normas enunciadas en el artículo 6 del Pacto y la situación que impera en muchas partes del mundo. Estos problemas revisten a menudo carácter grave en los países que tropiezan con limitaciones debidas a la escasez de recursos u otras circunstancias. Según datos de la OIT, en el mundo hay más de 1.000 millones de desempleados y personas empleadas a tiempo parcial como consecuencia de la globalización de la economía y el problema de los refugiados. Asimismo, miles y miles de personas ejercen trabajos ilegales y peligrosos. Según datos oficiales, por cada 100 personas con empleo en el mundo hay 6 desempleados, y 16 personas con empleo pleno o parcial perciben salarios inferiores al nivel mínimo, que es de 1 dólar de los EE.UU. al día. No hay indicios de que se esté reduciendo el número de personas en tal situación. Parece evidente que ni un solo Estado Parte está exento de problemas

significativos de una u otra clase en relación con el derecho al trabajo. El Comité es consciente que para millones de personas en todo el mundo el pleno ejercicio del derecho al trabajo sigue siendo un objetivo a largo plazo. Asimismo, en muchos casos, y en especial en el caso de los desempleados que viven en la miseria, se trata de un objetivo cada vez más lejano. El problema de la pobreza está íntimamente ligado al del desempleo, aunque el ser clasificado como pobre no equivale ni mucho menos a estar desempleado, puesto que en esa categoría entran muchas personas que trabajan, en especial cuando se trata de familias numerosas, personas discapacitadas, personas de edad, etc. El Comité reconoce la existencia de importantes obstáculos estructurales y de otra índole debidos a factores internacionales y de otro tipo que escapan al control de los Estados y entorpecen la plena aplicación del artículo 6 en muchos Estados Partes.

14. La OIT toma nota del "deterioro de las oportunidades de empleo en la mayoría de los países industrializados y de los países en desarrollo" y expresa "la convicción de que la miseria, el desempleo y la desigualdad de oportunidades son inaceptables desde el punto de vista humano y de la justicia social y pueden provocar tensiones sociales y crear así condiciones susceptibles de poner en peligro la paz y de menoscabar el ejercicio del derecho al trabajo, el cual incluye el derecho a la libre elección de empleo, condiciones de trabajo justas y favorables y protección contra el desempleo⁷. El concepto de "pleno empleo" no implica la erradicación completa del desempleo, sino únicamente su mantenimiento a un nivel que permita el funcionamiento normal de la economía de mercado. En los documentos de la OIT se habla de un nivel de desempleo "aceptable" compatible con el pleno empleo.

15. En ocasiones, en los informes que examina el Comité, los Estados Partes reconocen y describen las dificultades con que se enfrentan al hacer efectivo el derecho al trabajo. Sin embargo, gran parte de la información facilitada es insuficiente para dar al Comité una idea clara de la situación en un determinado Estado. Por consiguiente, la presente Observación general tiene por objeto señalar algunas cuestiones fundamentales que, a juicio del Comité, son importantes en relación con este derecho. Para asistir a los Estados Partes en la aplicación del Pacto y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes, en la presente Observación general se examinan el contenido normativo del artículo 6 (sec. I), las obligaciones de los Estados Partes (sec. II), el incumplimiento (sec. III) y la aplicación en el plano nacional (sec. IV), mientras que las obligaciones de otros sujetos distintos de los Estados Partes se examinan en la sección V.

I. CONTENIDO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 6

16. En el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto se define el derecho al trabajo, mientras que en el párrafo 2 de dicho artículo se enumeran de manera exhaustiva las obligaciones de los Estados Partes.

17. En el artículo 6 del Pacto el derecho al trabajo se interpreta como el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o

⁷ Recomendación N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de 26 de junio de 1984, sobre política del empleo.

aceptado. De este modo, se subraya la libertad del trabajo, de elección de un trabajo concreto y se establece asimismo la obligación de los Estados de no sólo reconocer el derecho al trabajo sino también de adoptar medidas adecuadas para garantizar ese derecho. El trabajo libremente elegido es uno de los principios más importantes que definen la vida del hombre. Para muchas personas empleadas tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado el trabajo es la principal fuente de ingresos de la que depende su existencia, su supervivencia y su vida.

18. Los principales elementos del derecho al trabajo son:

- a) El derecho de toda persona a poder ganarse la vida con su trabajo;
- b) El derecho de toda persona a elegir o aceptar libremente un trabajo;
- c) La obligación del Estado de adoptar las pertinentes medidas normativas (legislativas, administrativas y judiciales), económicas y psicológicas para garantizar plenamente el derecho al trabajo;
- d) La obligación del Estado de brindar a todas las personas la posibilidad de ganarse la vida con su trabajo;
- e) La obligación del Estado de brindar a todas las personas la posibilidad de escoger o aceptar libremente un trabajo;
- f) La obligación del Estado de garantizar, con miras al ejercicio del derecho al trabajo, la aplicación de programas de formación tecnicoprofesional, el fomento socioeconómico y la ocupación plena y productiva;
- g) La obligación del Estado de crear condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales del hombre.

19. Reviste gran importancia la garantía del derecho al trabajo, es decir, la garantía jurídica de lograr el pleno empleo. Por este motivo, el Comité estima que contribuir al pleno empleo productivo y libremente escogido es un medio del ejercicio efectivo del derecho al trabajo y que el logro de tal empleo ha de considerarse objetivo prioritario y parte integrante de la política económica y social de los Estados. Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados han aceptado la obligación de promover niveles de vida más elevados y el "trabajo permanente para todos". Los Estados deben contribuir al desarrollo del mercado de trabajo, ante todo en el sector oficial de la economía, no sometido a las leyes del mercado. El aumento del desempleo registrado en todo el mundo puede agravar aún más las tensiones sociales. El Comité observa que es motivo de especial preocupación el aumento del desempleo entre los jóvenes⁸. El derecho

⁸ Como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el Foro Mundial sobre el Empleo, celebrado el 1º de noviembre de 2001 en Ginebra, el desempleo de los jóvenes es una pesada carga para quienes la padecen. Puede complicar las posibilidades de conseguir empleo en el futuro y conducir a un círculo vicioso de desesperación, pobreza e inestabilidad social. Desde 1995 el número de jóvenes desempleados en el mundo ha aumentado en 10 millones y afecta ya a 66 millones de personas. Véase *Noticias de las Naciones Unidas*, 2 de noviembre de 2001.

al trabajo adquirirá mayor importancia a medida que los gobiernos de todos los países dejen de ejercer la responsabilidad de prestar a la población servicios básicos confiándolos a las estructuras de mercado y a las no oficiales.

20. En opinión del Comité, el derecho al trabajo no debe interpretarse en sentido limitado o restrictivo, pues ello lo equipararía, por ejemplo, con la concesión de trabajo que sólo significa que alguien tiene un determinado empleo. Ese derecho debe considerarse más bien como el derecho al trabajo con dignidad para poder ganarse la vida que la persona elige o acepta libremente. Esta observación resulta justificada por dos razones como mínimo. En primer lugar, el derecho al trabajo está plenamente vinculado con otros derechos humanos y principios fundamentales en que se basa el Pacto. De este modo, "tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo", de lo que, como ya se ha señalado, dimana el derecho al trabajo enunciado en el Pacto, exige que el término "trabajo" se interprete teniendo en cuenta otras consideraciones. En segundo lugar, esa frase del artículo 6 del Pacto debe interpretarse como una referencia no sólo al trabajo en cuanto tal, sino al trabajo digno y libre.

21. El ser humano debe tener la posibilidad de elegir libremente su trabajo. Con todo, su libertad y posibilidad de elegir la forma y el tipo de trabajo no son absolutas ni ilimitadas. El ser humano vive en un entorno natural, en una sociedad y en un Estado en los que existen determinadas condiciones naturales y sociales y normas de comportamiento que no puede dejar de tener en cuenta en su actividad vital. El Comité estima que los Estados Partes deben velar por la distribución y ordenación racionales del potencial laboral y por la ocupación laboral de sus ciudadanos, y deberán adoptar medidas para que todos los ciudadanos aptos para el trabajo tengan la oportunidad de "ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado" y estimular con medios jurídicos y económicos a los empleadores, sean públicos o privados, para que creen puestos de trabajo.

22. El derecho al trabajo consta de tres elementos interdependientes. En primer lugar, el derecho de todas las personas a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante el trabajo. En segundo lugar, el derecho de todos a elegir libremente las clases y formas de trabajo sin discriminación alguna; y, en tercer lugar, el derecho a conservar el trabajo obtenido y a la protección contra los despidos arbitrarios o injustificados por parte del empleador. Así pues, sólo puede considerarse que una persona ha ejercido el derecho al trabajo si ha conseguido un empleo y puede conservarlo. Para ello es preciso que el derecho al trabajo vaya acompañado de garantías jurídicas y socioeconómicas eficaces. Además, el derecho de cada persona al trabajo entraña la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de ese derecho.

23. El trabajo libre significa que es competencia exclusiva de cada persona disponer de sus capacidades para un trabajo productivo y creador. Al ejercer el derecho al trabajo, la persona puede elegir libremente una determinada clase de actividad y ocupación, sus condiciones y su duración. La función del Estado a este respecto es no impedir que la persona ejerza el derecho al trabajo. Lo que debe protegerse es el derecho de la persona a decidir por sí misma la actividad profesional en condiciones contractuales, la libre elección de su empleador y la aceptación de las condiciones de trabajo.

24. La libertad de trabajo de la persona y su derecho a disponer libremente de su capacidad laboral implican también el derecho a no trabajar. Todo depende de la voluntad y los deseos de la persona. Como lo demuestra la experiencia de los países con economía de mercado, existen

muchos factores subjetivos y objetivos que influyen en las posibilidades y el deseo de una persona de ejercer su derecho al trabajo libre. "El trabajo libremente elegido sigue siendo uno de los principios más importantes que determinan la existencia del hombre." Todos deben tener derecho a escoger o aceptar libremente la clase y la forma de trabajo según sus posibilidades físicas e intelectuales, sus necesidades materiales y espirituales y las circunstancias naturales y sociales. La libertad de trabajo comprende también la exclusión de toda forma o manifestación de trabajo forzoso. En los instrumentos internacionales se reconoce como forzoso todo trabajo que un ciudadano no elija voluntariamente.

25. El derecho al trabajo y la libertad de trabajo sólo pueden ejercerse en gran medida y de manera efectiva si se garantiza a todos el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. El ejercicio del derecho al trabajo es posible si existen garantías jurídicas especiales que estimulen y amparen el trabajo de la persona⁹. La disponibilidad de trabajo y las garantías de empleo deben complementarse con unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias¹⁰. Efectivamente, los artículos 6 y 7 del Pacto están relacionados entre sí, y el

⁹ Los Estados se han comprometido a establecer tales garantías de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales que han concertado y con las normas de la legislación nacional.

¹⁰ El derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias se enuncia de la manera más exhaustiva en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los principales elementos de este derecho son:

- a) El derecho a una remuneración justa (inciso i) del apartado a));
- b) El derecho a un salario igual por trabajo igual sin discriminación alguna (inciso i) del apartado a));
- c) El derecho de las mujeres a condiciones de trabajo garantizadas y no inferiores a las de los hombres (inciso i) del apartado a));
- d) El derecho de las mujeres a un salario igual por trabajo igual (inciso i) del apartado a));
- e) El derecho de los trabajadores a un salario que garantice unas condiciones de existencia dignas para él y su familia (inciso i) del apartado a));
- f) El derecho a condiciones de trabajo que satisfagan las normas de seguridad e higiene (apartado b));
- g) El derecho a las mismas oportunidades de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad (apartado c));
- h) El derecho al descanso (apartado d));
- i) El derecho al disfrute del tiempo libre (apartado d));
- j) El derecho a la limitación razonable de las horas de trabajo (apartado d));

derecho al trabajo comprende necesariamente la garantía complementaria de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Sin embargo, la presente Observación general, dedicada únicamente al artículo 6, no examina las cuestiones que regula el artículo 7 del Pacto.

26. El término "trabajo infantil" no se aplica a todo el trabajo desempeñado por los menores de 18 años pues hay millones de jóvenes que trabajan de manera legal y que perciben, o no perciben, una remuneración por el trabajo que se corresponde con su edad y grado de madurez.

27. Aunque las peores formas de trabajo infantil se dan prácticamente en todos los países, los Estados aún no adoptan las medidas necesarias para su erradicación. A pesar de los crecientes esfuerzos que realizan los Estados, los agentes sociales y la sociedad civil para resolver el problema del trabajo infantil, éste aún está muy generalizado. Según datos actualizados de la OIT correspondientes a 2000, de los 211 millones de niños de 5 a 14 años que realizan diversas actividades económicas, 186 millones realizan trabajos infantiles que deben ser suprimidos, incluidas sus peores formas. De unos 141 millones de niños de 15 a 17 años que realizan actividades económicas, 59 millones realizan trabajos peligrosos. Más de 8 millones de niños en todo el mundo realizan sin duda las peores formas de trabajo infantil¹¹. El Comité

k) El derecho a las vacaciones periódicas pagadas (apartado d));

l) El derecho a la remuneración de los días festivos (apartado d)).

Un mérito indudable del Pacto es el haber enumerado con bastante precisión los derechos concretos de los trabajadores. El ejercicio de estos derechos es una de las prerrogativas de los Estados. La Organización Mundial del Trabajo desempeña una importante función en la unificación de los criterios y principios por los que se guía la actividad de los Estados y en la descripción detallada de estos derechos. La OIT ha formulado y adoptado un número considerable de convenios y recomendaciones por los que se reglamentan aspectos concretos del derecho de todos a unas condiciones de trabajo equitativas, seguras y satisfactorias. Véase: *Convenciones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1956*, vol. I, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1991; *Convenciones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1957-1990*, vol. II, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1991.

¹¹ Estos datos figuran en el informe del Director General titulado *Un futuro sin trabajo infantil*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90º período de sesiones (2002), Informe 1 (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Además, en este informe se señala que deben tomarse con suma cautela estas cifras, dado el carácter sumamente complejo de reunir datos sobre estas formas de actividades clandestinas e ilegales. Efectivamente, la investigación del trabajo infantil plantea grandes dificultades. La falta de información sobre la amplitud y el carácter del fenómeno ha sido durante muchos años un grave obstáculo para la aplicación de normas efectivas a este respecto (www.ilo.org/public/spanish/standards/decl/publ/reports/report3.htm).

En la recomendación N° 190 sobre las peores formas de trabajo infantil se enumeran detalladamente los trabajos que se consideran peligrosos. Se enumeran los tres primeros grupos de las peores formas de trabajo (de los cuatro mencionados en el Convenio N° 182 de 1999) cuya realización deberá ser considerada por los Estados como un hecho punible por ley. Se hace

estima que esos niños carecen de la posibilidad de recibir enseñanza, están perjudicando su salud y están siendo privados de sus libertades fundamentales. Muchos de ellos practican las peores formas de trabajo infantil, que les causan daños físicos y psicológicos irreversibles, o ponen en peligro su vida. El Comité considera que, cuando un órgano competente de un país descubra los lugares en los que se utiliza el trabajo infantil, deberá crear los mecanismos correspondientes para velar por la aplicación de esta Convención e incluso dictar y aplicar sanciones penales o, en función de las circunstancias, otras sanciones. El Comité estima que la solución del problema del trabajo infantil depende esencialmente del desarrollo de la economía y de la reducción del nivel de la pobreza. Ello permite mejorar el bienestar de las familias, amplía el acceso a la educación y conduce a la erradicación del trabajo infantil.

28. La prohibición del trabajo infantil y la estricta reglamentación del trabajo de los adolescentes ocupa un lugar importante en las actividades de la OIT. La Organización ha adoptado varios convenios y recomendaciones para erradicar el trabajo infantil y reglamentar el trabajo de los jóvenes con arreglo a los parámetros siguientes:

- a) Edad mínima de admisión al empleo;
- b) Trabajo nocturno de adolescentes y jóvenes;
- c) Reconocimiento médico de niños y adolescentes;
- d) Formación y orientación profesional de los adolescentes;
- e) Condiciones de empleo de los adolescentes y los jóvenes.

Dio un gran impulso a la lucha contra el trabajo infantil la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998¹², que entre los cuatro derechos fundamentales incluyó la prohibición efectiva del trabajo infantil, mientras que el Convenio N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 1973, y el Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999, se encuentran entre los convenios fundamentales. El Comité considera necesario incluir, como prioridad principal, en las medidas de ámbito nacional e internacional nuevos aspectos para prohibir y erradicar las peores formas de trabajo infantil¹³. La erradicación

especial hincapié en la inadmisibilidad de utilizar a los niños (sobre todo los menores, las niñas y los adolescentes) en trabajos de carácter sexual y en las formas de esclavitud encubiertas.

¹² La Declaración fue aprobada en el 86° período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998. Véase: Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

¹³ La OIT lleva a cabo una labor importante para la erradicación del trabajo infantil, especialmente mediante el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). El "Programa In Focus: eliminación progresiva del trabajo infantil en pro del desarrollo" fomenta y amplía el programa IPEC. El Programa In Focus va más allá de la eliminación del trabajo infantil, puesto que tiene por objeto contribuir al desarrollo brindando a

efectiva de las peores formas de trabajo infantil exige la adopción de medidas inmediatas y generales por parte de los Estados¹⁴.

29. El Comité estima que la erradicación del trabajo forzoso es uno de los problemas más complejos que plantea la protección de los derechos humanos. Por trabajo forzoso u obligatorio se entiende cualquier trabajo o servicio que se exija de una persona con amenaza de

los niños la posibilidad de recibir educación y, a sus padres, el acceso a un trabajo digno, ingresos suficientes y bienestar social.

¹⁴ El artículo 1 del Convenio N° 182 (1999) establece que todos los Estados deben adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

Los Convenios N° 138 y N° 182 destacan tres categorías de trabajo infantil que deben erradicarse:

- a) El trabajo desempeñado por niños que no hayan alcanzado la edad mínima establecida para tal trabajo en la legislación nacional o en las normas internacionales;
- b) El trabajo peligroso que ponga en peligro el bienestar mental o moral del niño, tanto por su carácter como por las condiciones en que se realiza;
- c) Las formas indiscutiblemente peores de trabajo infantil definidas a nivel internacional como la esclavitud, la trata de personas, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, la prostitución o la pornografía, así como cualquier otra actividad ilegal.

En el Convenio N° 182 (1999) se define el concepto de "peores formas de trabajo infantil":

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes;
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Informe del Director General, Un futuro sin trabajo infantil, Conferencia Internacional del Trabajo, 90° período de sesiones (2002), Informe 1 (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, C. 9.

un castigo y para el cual esa persona no se haya ofrecido voluntariamente. En el artículo 1 del Convenio N° 29 se enuncia que las Partes están obligadas "a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas"¹⁵. El Comité observa que los órganos competentes no deben prescribir, ni permitir que se prescriba, el trabajo forzoso u obligatorio en beneficio de particulares, empresas o sociedades. La imposición ilegal del trabajo forzoso debe perseguirse con arreglo al derecho penal, y todos los Estados Partes deberán velar por que se impongan de manera efectiva todas las sanciones previstas por la ley¹⁶.

30. El Comité observa que actualmente siguen existiendo las formas siguientes de trabajo forzoso:

- a) Esclavitud y secuestro de personas;
- b) Participación obligatoria en obras públicas;

¹⁵ En la Declaración de la OIT de 1998, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio ocupa el segundo lugar entre las obligaciones que los Estados miembros deben observar, apoyar, aplicar y llevar a la práctica, independientemente de la ratificación, y que forman la base del convenio en esta esfera. Véase: Informe del Director General: *"La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio"* (www.ilo.org/public/spanish/standards/decl/publ/reports/index.htm), el informe global presentado de conformidad con los mecanismos de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe 1 (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001. Guardan relación con las cuestiones relativas al trabajo forzoso el Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo, de 1947; el Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado), de 1949; y el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989.

¹⁶ En el artículo 1 del Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso se establece que todo miembro de la OIT que ratifique ese Convenio "se compromete a suprimir el trabajo forzoso u obligatorio y a no recurrir a ninguna de sus formas:

- a) Como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- b) Como método de movilización y utilización de la mano de obra en aras del desarrollo económico;
- c) Como medida de disciplina en el trabajo;
- d) Como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa."

El artículo 2 del Convenio establece que todo miembro de la OIT debe tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa de todas las clases de trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 del Convenio. A principios de 2001, 153 países habían ratificado el Convenio N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957.

- c) Servidumbre de la gleba;
- d) Servicio doméstico en condiciones forzosas;
- e) Servidumbre por deudas;
- f) Trabajo realizado por orden de la autoridad militar;
- g) Trabajo forzoso relacionado con la trata de personas;
- h) Ciertas clases de trabajo de los reclusos.

Los grupos más vulnerables al trabajo forzoso contemporáneo son los niños, las mujeres, los sectores pobres de la población y los migrantes. Los conflictos armados agravan este problema.

31. El Comité considera que a pesar de haber sido condenado resueltamente, el trabajo forzoso aún no ha pasado a ser una prioridad ni en la OIT ni en otros organismos internacionales. Actualmente se ocupan del trabajo forzoso varias organizaciones internacionales, algunas de ellas junto con la OIT. Entre tales organismos del sistema de las Naciones Unidas están el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). El problema del trabajo forzoso exige los esfuerzos de toda la comunidad internacional y de todos los miembros trilaterales de la OIT en los países.

II. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

Obligaciones jurídicas de carácter general

32. Aunque el Pacto prevé una aplicación progresiva y reconoce que existen dificultades debido a los recursos limitados de que se dispone, también impone a los Estados Partes varias obligaciones de carácter apremiante. Los Estados Partes tienen obligaciones que dimanen directamente del derecho al trabajo, como la necesidad de velar por el ejercicio de este derecho sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo 1 del artículo 2) para garantizar la plena aplicación del artículo 6. Deben ser medidas ponderadas, concretas y tan selectivas como sea posible para dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo. Para ello, los Estados Partes deberán prevalerse de todos los medios de que dispongan, lo que comprende, en particular, la adopción de medidas legislativas. El Comité reconoce que la existencia de una legislación laboral en consonancia con las normas internacionales es una condición indispensable para el pleno ejercicio del derecho al trabajo. Por otra parte, las obligaciones asumidas por los Estados Partes con arreglo al artículo 6 del Pacto no se reducen a la adopción de medidas legislativas. En los casos en que el derecho al trabajo queda consagrado constitucionalmente o en que las disposiciones del artículo 6 del Pacto se incorporan directamente a la legislación nacional, el Comité desearía que se le facilitara información sobre el grado en que ese derecho está amparado judicialmente (es decir, si puede invocarse ante los tribunales).

33. Por regla general, la plena efectividad del derecho al trabajo no puede lograrse durante un breve período de tiempo. La principal obligación consiste en adoptar medidas para lograr

progresivamente la plena efectividad del artículo 6 del Pacto. El Comité estima que la efectividad progresiva del derecho al trabajo a lo largo del tiempo no debe interpretarse en el sentido de que priva a la obligación de los Estados Partes de todo contenido significativo. La progresiva efectividad significa más bien que los Estados Partes tienen la obligación concreta de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr la plena efectividad del artículo 6¹⁷.

34. El Comité entiende que cada Estado Parte tiene la obligación esencial mínima de velar por el ejercicio del derecho al trabajo, aunque sólo sea a un nivel mínimo, y de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. La falta de recursos suficientes no exime en modo alguno de la obligación de supervisar el grado de aplicación, y en especial de no aplicación, del derecho al trabajo, ni de formular estrategias y programas para dar efectividad a ese derecho. El Comité ya se ha referido a estas cuestiones en sus Observaciones generales Nº 1 (1989) y Nº 3 (1990).

35. El Comité considera que, para dar plena efectividad al artículo 6 del Pacto, los Estados Partes deben adoptar las siguientes medidas concretas:

- a) Creación de nuevos puestos de trabajo mediante el fomento del crecimiento económico equilibrado a largo plazo y la adopción de una política socioeconómica razonable;
- b) Reducción del nivel de la pobreza mediante una remuneración equitativa de la actividad productiva y el acceso a los bienes y servicios esenciales;
- c) Igualdad de derechos en el empleo mediante la mejora del funcionamiento del mercado laboral y del equilibrio entre la oferta y la demanda de la mano de obra;
- d) Mejora de la eficacia del trabajo en los sectores estructurado y no estructurado de la economía;
- e) Protección de los grupos de trabajadores particularmente vulnerables y erradicación de la discriminación contra determinados grupos, como las mujeres, los jóvenes, los discapacitados, los trabajadores de edad y los migrantes;
- f) Necesidad de prestar mayor atención al problema de la migración, que plantea graves cuestiones de colocación e integración tanto en los países a los que llegan los migrantes como en los países de los que salen.

36. Como en el caso de todos los demás derechos amparados por el Pacto, hay que tener presente que la cuestión del derecho al trabajo no se soluciona adoptando medidas regresivas, en particular despidiendo a los trabajadores. Cuando el Estado Parte adopte deliberadamente medidas regresivas, deberá demostrar que esas medidas se adoptaron tras el análisis más exhaustivo de todas las alternativas y que están debidamente justificadas si se tiene en cuenta

¹⁷ Observación general Nº 3, párr. 9; Observación general Nº 14, párr. 31.

todo el conjunto de derechos garantizados por el Pacto y en el contexto de la utilización máxima de todos los recursos de que disponen los Estados Partes¹⁸.

37. Como ocurre en el caso de todos los derechos humanos, el derecho al trabajo establece para los Estados Partes tres categorías o niveles de obligaciones, a saber: *respetar, proteger y aplicar*. A su vez, la obligación de *aplicar* entraña la obligación de *contribuir, garantizar y estimular*¹⁹. La obligación de *respetar* requiere que los Estados se abstengan de atentar directa o indirectamente contra el derecho al trabajo. La obligación de *proteger* requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros atenten contra las garantías enunciadas en el artículo 6. Y por último, la obligación de *aplicar* requiere que los Estados adopten las pertinentes medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole, así como los estímulos correspondientes, para dar plena efectividad al derecho al trabajo.

Obligaciones jurídicas concretas

38. Al igual que los demás derechos humanos, el derecho al trabajo impone a los Estados Partes las obligaciones de *respetar, proteger y aplicar*.

La obligación de respetar

39. Esta obligación requiere que los Estados Partes se abstengan de atentar directa o indirectamente contra el ejercicio del derecho al trabajo. Esta obligación presupone, entre otras cosas, la renuncia a realizar cualquier práctica o a participar en cualquier actividad que tenga por objeto impedir o limitar el acceso igual a un trabajo digno; abstenerse de adoptar medidas que impidan o limiten el acceso igual a todos, con inclusión de las personas pertenecientes a las minorías, los solicitantes de asilo, los sometidos a servidumbre voluntaria, los inmigrantes ilegales, etc., así como de agravar la desigualdad entre ellos y los demás trabajadores; abstenerse de conferir a la práctica discriminatoria rango de política de Estado, y de adoptar una actitud discriminatoria con respecto al trabajo de la mujer y a sus necesidades en esta esfera.

40. El Comité observa que durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y las catástrofes naturales, el derecho al trabajo incluye asimismo obligaciones que los Estados Partes deben respetar de conformidad con el derecho internacional humanitario²⁰.

¹⁸ Véase la Observación general N° 3, párr. 9; la Observación general N° 13, párr. 45, y la Observación general N° 14, párr. 32.

¹⁹ Según las Observaciones generales N° 12 y N° 13, la obligación de aplicar también lleva aparejadas las obligaciones de contribuir y de garantizar. Al igual que en la Observación general N° 14, la actual Observación general también prevé la necesidad de promover, habida cuenta de la gran importancia del derecho al trabajo, las actividades realizadas por la OIT y otros organismos.

²⁰ A propósito de la cuestión de la interrelación entre las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el Comité subraya el fallo del Tribunal Internacional en el caso de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares

Obligación de proteger

41. La obligación de proteger requiere que los Estados Partes adopten medidas para impedir todo atentado por terceros contra el ejercicio del derecho al trabajo. Por terceros se entienden las personas físicas, las personas jurídicas y otros sujetos de derecho, así como los agentes que actúan en su nombre. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la adopción de medidas legislativas necesarias y eficaces y de otras medidas para impedir, por ejemplo, que terceros realicen actos relacionados con la denegación del acceso igual a un trabajo digno. La obligación de proteger requiere, en particular, que los Estados Partes adapten su legislación laboral nacional a las normas internacionales relativas al derecho al trabajo; adopten medidas complementarias para garantizar iguales oportunidades en el ejercicio del derecho al trabajo; velen por que las medidas de privatización no se traduzcan en una reducción de los puestos de trabajo; elaboren planes de capacitación y reciclaje que permitan conseguir trabajo, y apliquen una política de lucha contra el desempleo.

La obligación de aplicar

42. La obligación de aplicar se puede subdividir en la obligación de contribuir, alentar y conceder²¹. La obligación de contribuir requiere que los Estados adopten medidas positivas con miras a prestar ayuda a determinadas personas y comunidades para dar efectividad a este derecho. La obligación de alentar obliga al Estado Parte a adoptar medidas para informar debidamente acerca del ejercicio del derecho al trabajo. Además, los Estados Partes tienen la obligación de realizar (garantizar) el derecho al trabajo en los casos en que determinadas personas o grupos de personas no están en situación, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer ellos mismos ese derecho con ayuda de los medios de que disponen.

43. La obligación de aplicar exige que el Estado Parte adopte las medidas necesarias para dar plena efectividad al derecho al trabajo. Ello incluye en particular el reconocimiento explícito de ese derecho en el marco del sistema político y jurídico nacional, de preferencia mediante su incorporación a la legislación interna; la elaboración de una estrategia nacional para garantizar la plena ocupación y la adopción del correspondiente plan de acción; la creación de las condiciones necesarias para que el derecho al trabajo, consignado en el plan económico, sea asequible para todos; y la creación de mayores posibilidades para garantizar un acceso más completo y estable a un trabajo digno, sobre todo en las zonas rurales y en distritos urbanos en que residen los pobres.

Obligaciones internacionales

44. En el párrafo 13 de la Observación general N° 3 (1990) se señala que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, "tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas..." para dar efectividad a los derechos enunciados en el Pacto y, ante todo, el derecho al trabajo. A tenor de lo dispuesto en los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y de conformidad con los requisitos

(solicitud de la Asamblea General), *LCF Reports* (1996), párr. 25, pág. 226. Véase también la Observación general N° 15, párr. 22.

²¹ Observación general N° 15, párr. 25.

establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 y en los artículos 6, 22 y 23 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el papel esencial que desempeña la asistencia y la cooperación internacionales y adoptar, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, medidas para dar plena efectividad al derecho al trabajo. En el párrafo 3 de la Observación general N° 1 (1989) se señala que, al presentar su informe al Comité, el Estado Parte deberá indicar el "carácter" y el alcance de la asistencia internacional que pueda necesitar²².

45. Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al trabajo, los Estados Partes deberán respetar la realización de ese derecho en otros países. En el marco de la cooperación internacional se requiere que los Estados Partes se abstengan de cualquier acción que restrinja directa o indirectamente el ejercicio de ese derecho en otros países. Ninguna medida adoptada bajo la jurisdicción del Estado Parte deberá privar en ningún caso a otro país de la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo en aras de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.

46. Los Estados Partes deberán abstenerse de imponer limitaciones directas e indirectas en sus relaciones con otro país y adoptar medidas análogas que obstaculicen el libre movimiento de los recursos de mano de obra que son necesarios para garantizar el derecho al trabajo. El trabajo no se puede utilizar en ninguna circunstancia como instrumento de presión política y económica. A este respecto, el Comité recuerda su posición expuesta en su Observación general N° 8 (1997) acerca de la interrelación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

47. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen en otros países el derecho al trabajo de las personas. Si los Estados Partes están en situación de ejercer presión sobre terceros para garantizar el ejercicio de dicho derecho por medios jurídicos o políticos, deberán hacerlo conforme a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional aplicable.

48. En función de los recursos de que dispongan, los Estados deberán contribuir a la aplicación del derecho al trabajo en otros países, por ejemplo prestando ayuda financiera y técnica y, en su caso, cualquier otra ayuda necesaria. Al prestar ayuda para superar las consecuencias de las catástrofes naturales o de los estados de excepción, incluso al prestar ayuda a los refugiados y a las personas desplazadas, es preciso prestar principal atención a los derechos enunciados en el Pacto, incluido el acceso a un trabajo digno. La ayuda internacional deberá prestarse de manera tal que sea compatible con las disposiciones del Pacto o con otras normas relativas a los derechos laborales de la persona. Además, esa ayuda deberá prestarse con carácter periódico y teniendo en cuenta las particularidades culturales. Son los Estados Partes económicamente desarrollados los que están especialmente obligados e interesados en prestar la correspondiente ayuda a los países en desarrollo más pobres.

²² Véase también la Observación general N° 2 (cuarto período de sesiones, 1990). Medidas internacionales en lo referente a la prestación de ayuda técnica (párrafo 22 del Pacto); la Observación general N° 3 (quinto período de sesiones, 1990) acerca del carácter de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párrs. 13 y 14.

49. Los Estados Partes deberán velar por que, al ejercer el derecho al trabajo, se tengan debidamente en cuenta los acuerdos internacionales en vigor, y, a este respecto, será preciso elaborar nuevas disposiciones normativas. En lo que se refiere a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Partes deberán adoptar medidas para que esos acuerdos no redunden en detrimento del derecho al trabajo. Los acuerdos sobre la liberalización del comercio no deberán limitar ni menoscabar la posibilidad de cualquier país de garantizar y aplicar plenamente el derecho al trabajo.

50. Los Estados Partes, en cuanto miembros de organizaciones internacionales, deberán velar por que en sus actividades se tenga debidamente en cuenta el derecho al trabajo. Análogamente, los Estados Partes que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deberán adoptar medidas para velar por que se tenga en cuenta el derecho al trabajo en la política que siguen esas instituciones en la esfera de la concesión de créditos, concertación de acuerdos de contratación y otras medidas internacionales.

Principales obligaciones

51. En su Observación general N° 3 (1990) el Comité reitera nuevamente que incumbe a los Estados Partes la obligación fundamental de garantizar el ejercicio de cada uno de los derechos, aunque sólo sea a un nivel mínimo. A juicio del Comité, cabe mencionar como mínimo, en lo referente al derecho al trabajo, las siguientes obligaciones fundamentales que requieren cumplimiento inmediato:

- a) Garantizar el acceso a un trabajo mínimamente accesible que sea suficiente para satisfacer las necesidades de vida normales.
- b) Impedir toda discriminación en materia de trabajo y ocupación y garantizar el derecho de acceso a un trabajo digno sin discriminación alguna, sobre todo por lo que se refiere a los grupos desfavorecidos y necesitados de la población.
- c) Garantizar las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y en el medio productivo (contaminación del aire, ruidos, vibraciones) y adoptar medidas profilácticas para proteger a los trabajadores de las distintas enfermedades profesionales.
- d) Crear las condiciones que respondan en la mayor medida posible a las capacidades físicas e intelectuales de cada persona, así como condiciones seguras y satisfactorias del medio productivo, incluida la aplicación de principios económicos al diseñar los mecanismos y la organización del trabajo y la prevención de situaciones de excesiva carga y cansancio.
- e) Eliminar toda amenaza a la seguridad personal al ejercer el acceso físico a un trabajo digno.
- f) Crear un sistema de oficinas especiales de colocaciones a título gratuito (bolsas de trabajo) encargadas de adoptar medidas de organización que contribuyan a la reducción del desempleo.

- g) Garantizar iguales oportunidades de acceso al empleo y la igualdad de todos en el mercado de trabajo, y propiciar la colocación de los grupos más vulnerables de la población.
- h) Apoyar y desarrollar las fuerzas productivas.
- i) Introducir modalidades no habituales de empleo más flexibles que consoliden la demanda general de mano de obra.
- j) Condenar y suprimir el trabajo forzado u obligatorio lo antes posible.
- k) Prohibir el trabajo infantil y reglamentar estrictamente el trabajo de los adolescentes, y proteger a los niños y los adolescentes de condiciones de trabajo desfavorables.
- l) Elaborar y aplicar, con miras a garantizar el pleno empleo, estrategias de acción nacionales que abarquen a toda la población. Las estrategias y los planes de acción deberán elaborarse y revisarse periódicamente teniendo en cuenta los principios de participación y transparencia. En el curso de la elaboración y aplicación de las estrategias y los planes de acción deberá prestarse especial atención a los grupos desfavorecidos y necesitados de la población.
- m) Supervisar el grado de aplicación o de no aplicación del derecho al trabajo.
- n) Crear un servicio competente y gratuito para la prestación de ayuda a los trabajadores migrantes.
- o) Garantizar el igual acceso de todos a la formación profesional y la actividad laboral sin discriminación alguna.
- p) Aplicar la política nacional y los programas de formación profesional en colaboración con las organizaciones de los empleadores y los trabajadores.
- q) Asignar medios de protección judicial u otras medidas eficaces para el ejercicio del derecho al trabajo.

52. Con el fin de evitar cualquier duda, el Comité desea subrayar que en los Estados Partes y otros agentes capaces de prestar ayuda recae una responsabilidad especial por la prestación de ayuda internacional y el desarrollo de la cooperación, especialmente económica y técnica, que permita a los países en desarrollo cumplir las obligaciones fundamentales a que se hace referencia en el párrafo 51.

II. VIOLACIONES

53. Cuando el contenido normativo del derecho al trabajo (véase la primera parte) se aplica a las obligaciones de los Estados Partes (segunda parte) se pone en marcha un proceso que permite detectar las violaciones del derecho al trabajo. En los párrafos que figuran a continuación se aportan ejemplos de la violación de ese derecho.

54. Al solucionar la cuestión de los tipos de acción o inacción que representan una violación del derecho al trabajo, importa establecer una distinción entre la incapacidad y la renuencia de los Estados Partes a cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 6. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 6, que versa sobre el reconocimiento del derecho al trabajo por los Estados Partes, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que obliga a todos los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. El Estado que no desee utilizar el máximo de los recursos de que dispone para realizar el derecho al trabajo no cumple las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 6. Si los recursos limitados no permiten al Estado cumplir plenamente las obligaciones dimanantes del Pacto, deberá demostrar que, ello no obstante, ha hecho todo lo posible con miras a utilizar todos los recursos de que dispone para dar cumplimiento prioritario a las obligaciones enumeradas *supra*. Con todo, es preciso señalar que el Estado Parte no puede justificar en ningún caso el incumplimiento de las obligaciones fundamentales enunciadas en el párrafo 49 *supra*, que no pueden ser soslayadas.

55. Las violaciones del derecho al trabajo pueden deberse a los actos directos de Estado o de otros agentes cuya actividad no está debidamente reglamentada por el Estado. La adopción de cualesquiera medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones fundamentales relativas al derecho al trabajo, a que se hace referencia en el párrafo 51 *supra*, constituye una violación del derecho al trabajo. Entre las violaciones por acción figuran la supresión o la revocación oficiales de las medidas legislativas que resultan necesarias para garantizar la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo, o la adopción de medidas legislativas o de estrategias que sean manifiestamente contrarias a las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales que hayan adoptado anteriormente en lo que se refiere al derecho al trabajo.

56. Las violaciones de derecho al trabajo también pueden ser el resultado de la omisión o de la no adopción por los Estados de las medidas necesarias dimanantes de sus obligaciones jurídicas. Entre las violaciones por omisión figuran la no adopción de las medidas necesarias para garantizar plenamente el ejercicio del derecho al trabajo, la falta de acción en lo referente a la elaboración de la política nacional en materia de ocupación y acceso a un puesto de trabajo digno, la creación de condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y el incumplimiento de las pertinentes leyes laborales.

Violación de la obligación de respetar

57. Entre las violaciones de la obligación de respetar figuran los actos, estrategias o leyes del Estado que vulneran las normas enunciadas en el artículo 6 del Pacto y pueden conducir a discriminación en la esfera del trabajo y la ocupación, la violación de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y el recurso al trabajo forzoso u obligatorio y al trabajo infantil. Constituyen ejemplos de ello la denegación del acceso a un trabajo digno a determinadas personas o grupos de personas como consecuencia de la discriminación practicada *de jure* o *de facto*; el ocultamiento o la tergiversación conscientes de información que revista vital

importancia para el ejercicio del derecho al trabajo; la suspensión o promulgación de leyes o la adopción de estrategias que impidan el disfrute de algún componente del derecho al trabajo; y el incumplimiento por el Estado de obligaciones jurídicas en lo referente al derecho al trabajo al concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales y otros sujetos de derecho tales como las empresas transnacionales.

Violación de la obligación de proteger

58. La violación de la obligación de proteger se produce cuando el Estado no toma todas las medidas necesarias para proteger a las personas bajo su jurisdicción frente a los atentados de terceros contra el derecho al trabajo. Se incluyen en esta categoría de violaciones y omisiones tales como la no adopción de medidas para reglamentar las actividades de los particulares, los grupos o las empresas con el fin de impedir que se viole el derecho al trabajo de otras personas; la falta de protección de los trabajadores contra determinadas prácticas discriminatorias en la esfera del trabajo y la ocupación, a las que recurren, por ejemplo, los empleadores; la no adopción de medidas para impedir el trabajo forzoso u obligatorio o la utilización del trabajo infantil; la falta de protección de la mujer contra la violencia o la no adopción de medidas para procesar a los culpables; y la no promulgación o aplicación de leyes que impidan la discriminación por parte de los empleadores en la esfera del trabajo y la ocupación.

Violación de la obligación de aplicar

59. Las violaciones de la obligación de aplicar se producen cuando los Estados Partes no toman todas las medidas necesarias para velar por el ejercicio del derecho al trabajo. Algunos ejemplos de ello son la no adopción o no aplicación de la política nacional en materia de ocupación con miras a garantizar el derecho al trabajo a cada persona; la asignación insuficiente de recursos públicos o su utilización indebida, lo que hace que las personas o grupos de personas, en particular los grupos vulnerables o socialmente excluidos, no tengan la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo; la no supervisión del ejercicio del derecho al trabajo a nivel nacional, por ejemplo mediante el establecimiento de índices e indicadores para definir este derecho; el no velar por garantizar el derecho al trabajo mediante un criterio que tenga en cuenta las cuestiones de género; y la no adopción de medidas para impedir que se recurra al trabajo forzoso u obligatorio o al trabajo infantil.

III. APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL

Marco jurídico

60. Las medidas que resulten más adecuadas de entre todas las posibles para el ejercicio del derecho al trabajo serán distintas según de que Estado se trate. Cada Estado tiene cierta libertad para elegir las medidas que resulten óptimas en función de sus necesidades concretas. Al propio tiempo, el Pacto obliga explícitamente a cada Estado a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a todos el acceso a un trabajo digno. Ello requiere la formulación de una estrategia nacional para velar por que todos puedan ejercer el derecho al trabajo basándose en los principios de los derechos humanos que definen el objetivo de tal estrategia, así como la definición de las correspondientes medidas de política, índices e indicadores en lo referente al derecho al trabajo. La estrategia nacional de empleo debe definir también los recursos de que se

dispone para el logro de tales objetivos y determinar los medios más eficaces de utilizarlos en función de los costos.

61. Al formular y aplicar las estrategias nacionales de empleo y los planes de acción deberá respetarse, en particular, el principio de no discriminación y de participación de la población. En particular, el derecho de las personas y grupos de personas a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan repercutir en su desarrollo deberá formar parte integrante de toda política, programa o estrategia de cumplimiento por el Estado de las obligaciones que ha contraído con arreglo al artículo 6. Deberá formar parte integrante de la garantía del derecho al trabajo toda actividad efectiva ejercida a nivel local para definir las prioridades, adoptar decisiones, planificar, llevar a la práctica y evaluar las estrategias de empleo de la población. Los Estados sólo podrán lograr el ejercicio efectivo del derecho al trabajo si la población participa en esta labor.

62. La estrategia nacional de empleo y el plan de acción deberán basarse también en los principios de la rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial, puesto que una gestión racional es fundamental para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, incluido el derecho al trabajo. Para establecer un clima propicio al ejercicio de ese derecho, los Estados Partes deberán adoptar las medidas necesarias para que el sector privado y las instituciones de la sociedad civil se hagan cargo de la importancia del derecho al trabajo y lo tengan en cuenta al llevar a cabo sus actividades.

63. Los Estados deberán examinar la posibilidad de adoptar una legislación marco en materia de trabajo que garantice la aplicación práctica de su estrategia nacional sobre la materia. Sobre la base de este marco legislativo deberán establecerse mecanismos nacionales de control de la aplicación de las estrategias nacionales de empleo y los planes de acción. Dicho marco deberá contemplar disposiciones relativas a los objetivos fijados y los plazos para su cumplimiento; los medios para alcanzar los indicadores relativos al derecho al trabajo; la cooperación prevista con la sociedad civil, incluidos los expertos en materia de trabajo, el sector privado y las organizaciones internacionales; las instituciones a las que compete la aplicación de la estrategia nacional de empleo y los planes de acción; y los posibles procedimientos para la presentación de denuncias. Al evaluar los resultados obtenidos en el ejercicio del derecho al trabajo, los Estados Partes deberán señalar los factores y dificultades que entorpecen el cumplimiento de sus obligaciones.

Indicadores del derecho al trabajo

64. En el marco de la estrategia nacional de empleo hay que definir los correspondientes indicadores y proyecciones relativos al derecho al trabajo. Deben elaborarse indicadores para determinar el grado en que el Estado Parte cumple las obligaciones dimanantes del artículo 6 en el plano nacional e internacional. Para elaborar indicadores relativos al ejercicio del derecho al trabajo que reflejen debidamente los distintos aspectos de este derecho, los Estados podrán pedir asesoramiento a la OIT, que prosigue la labor en esta esfera. Para definir los indicadores relativos al ejercicio del derecho al trabajo se requieren datos desglosados sobre las formas de discriminación prohibidas.

65. Al establecer los respectivos indicadores sobre el derecho al trabajo, se recomienda a los Estados Partes que fijen a cada indicador las correspondientes proyecciones nacionales.

Al examinar los informes periódicos, el Comité aplicará un proceso de estudio que entraña el examen conjunto por el Comité y el Estado Parte de los indicadores y las proyecciones nacionales que permitan formular los objetivos que deban alcanzarse en el siguiente período de examen. En los cinco años subsiguientes el Estado Parte utilizará esas proyecciones nacionales para verificar el cumplimiento por el Estado de lo dispuesto en el artículo 6. En el siguiente período de examen el Estado Parte y el Comité examinarán la cuestión de si se han alcanzado las proyecciones previstas, así como las razones de cualesquiera dificultades que hayan surgido a este respecto.

Medios de defensa judicial y rendición de cuentas

66. Toda persona o grupo de personas que haya sido víctima de una violación del derecho al trabajo debe tener acceso a una defensa judicial efectiva o a otros medios, tanto en el plano nacional como internacional²³. Todas las víctimas de tales violaciones tienen derecho a ser resarcidas adecuadamente por vía de restitución, indemnización, satisfacción o garantía de no reincidencia. La lucha contra las violaciones del derecho al trabajo compete a las autoridades nacionales y a las comisiones de derechos humanos, los sindicatos, las comisiones sobre conflictos laborales, las instituciones de la sociedad civil o instancias análogas.

67. La incorporación a la legislación nacional de los tratados internacionales que consagran el derecho al trabajo puede ampliar significativamente el alcance de los medios de defensa judicial y aumentar su eficacia, por lo que debe fomentarse invariablemente²⁴. Ello permitiría a los tribunales invocar directamente las obligaciones dimanantes del Pacto para combatir las violaciones del derecho al trabajo o, al menos, de su contenido fundamental.

68. Los Estados Partes deberán alentar a los magistrados y otros profesionales del derecho a que, en el desempeño de sus obligaciones, presten mayor atención a las violaciones del derecho al trabajo. Es importante que, con el patrocinio de los órganos estatales, se establezca un mecanismo de mediación, reconciliación y arbitraje que permita resolver los conflictos laborales de manera amistosa.

69. Los Estados miembros deben respetar, proteger, estimular y apoyar la actividad de los defensores de los derechos humanos y demás representantes de las instituciones de la sociedad civil a fin de prestar ayuda a los grupos vulnerables o socialmente excluidos en el ejercicio de su derecho al trabajo. En el párrafo 5 de su Observación general N° 1 (1989) el Comité instaba a facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad civil en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.

²³ Independientemente de que un grupo de personas pueda beneficiarse como tal de una defensa judicial en tanto que detentor individual de derechos, el artículo 6 impone a los Estados Partes obligaciones colectivas e individuales. Los derechos colectivos tienen una importancia decisiva en la política estatal contemporánea en materia de empleo y ocupación, que hace gran hincapié en los convenios colectivos, que reflejan ante todo el criterio de grupo.

²⁴ Véase: Observación general N° 2, párr. 9; y Observación general N° 14, párr. 60.

IV. OBLIGACIONES DE OTROS SUJETOS DISTINTOS DE LOS ESTADOS PARTES

70. Reviste especial importancia la función que desempeñan los organismos y los programas de las Naciones Unidas, en particular la OIT, a la que compete principalmente el ejercicio del derecho al trabajo en los planos internacional, regional y nacional. Al formular y aplicar estrategias nacionales de empleo, los Estados Partes deberán recabar la asistencia técnica y la cooperación de la OIT. Asimismo, al preparar sus informes, los Estados Partes deberán aprovechar la amplia información y los servicios de asesoramiento de la OIT en la reunión y el desglose de los datos y la elaboración de indicadores e índices relativos al derecho al trabajo.

71. Por otra parte, hay que mantener los esfuerzos coordinados para dar efectividad al derecho al trabajo y fortalecer la interacción entre todas las partes interesadas, comprendidos los distintos elementos de la sociedad civil. Con arreglo a los artículos 22 y 23 del Pacto, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deberán cooperar de manera efectiva con los Estados Partes valiéndose de la experiencia adquirida en el plano nacional en el ejercicio del derecho al trabajo y teniendo debidamente en cuenta sus respectivos mandatos. En particular, las instituciones financieras internacionales, y en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberán prestar mayor atención a la protección del derecho al trabajo en su política de concesión de créditos, acuerdos de préstamo y programas de ajuste estructural. Al examinar los informes periódicos de los Estados Partes y sus posibilidades de cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 6, el Comité estudiará las consecuencias de la asistencia técnica que presten todas las demás Partes. La adopción por los organismos especializados, los programas y los órganos de las Naciones Unidas de un criterio basado en el respeto de los derechos humanos contribuirá significativamente al ejercicio del derecho al trabajo. Al examinar los informes periódicos de los Estados Partes el Comité estudiará también el papel desempeñado por los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales en el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que han contraído en virtud del artículo 6.

72. La función desempeñada por la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y por las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos nacionales reviste particular importancia a la hora de prestar ayuda de emergencia a raíz de los desastres naturales y asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluso a los refugiados y a los desplazados internos. En el párrafo 6 de la Observación general N° 2 (1990) se señalaba que "los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo, supongan la utilización de trabajo forzoso en violación de las normas internacionales, o que fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto, o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas. En términos positivos significa que, en lo posible, los organismos deberían hacerse los defensores de los proyectos y métodos que contribuyan no sólo a realizar el crecimiento económico u otros objetivos definidos de manera amplia, sino también a potenciar el disfrute de todo el abanico de derechos humanos".

73. El sector privado desempeña un papel importante en el ejercicio del derecho al trabajo. Dado que las empresas públicas, privadas y transnacionales no están vinculadas por el Pacto, adquieren especial importancia en la creación de puestos de trabajo y en la política de contratación, despido, acceso sin discriminación a un trabajo digno, etc. El sector privado es una fuerza dinámica en la economía de cualquier Estado y desempeña una función primordial no sólo en la distribución racional de los recursos, sino también en el fomento de la iniciativa individual, el aumento de la competitividad de los órganos de dirección y el mejoramiento de la capacitación profesional, así como en la participación activa en la formulación de la política económica y social de cada país. En este sentido, el diálogo social sólo puede tener lugar cuando los Estados Partes otorgan gran libertad de acción a los empleadores y a los trabajadores, sin prefijar nada de antemano. El principio de representación tripartita (tripartismo), es decir, la representación del Gobierno, los sindicatos y los empleadores en las actividades de la OIT, es una aplicación de los principios de la democracia política, a saber: la libertad, el pluralismo y la participación de las partes interesadas en la solución de los problemas sociales y laborales.

74. Los sindicatos apoyan firmemente la representación tripartita y constituyen un contrapeso a las organizaciones de los empleadores. Para que los sindicatos puedan desempeñar una función positiva y constructiva, y para que su participación sea útil y realista, deberán llevar a cabo sus actividades en condiciones de libertad y responsabilidad. Los sindicatos deben actuar como asociados independientes en condiciones económicas y sociales complejas y llevar a cabo negociaciones con las organizaciones de los empleadores y el Estado en defensa de los intereses de los trabajadores y del principio de su participación. El desarrollo de los acuerdos y la cooperación trilaterales es una premisa importante para el fortalecimiento de la sociedad civil.

75. El concepto, la necesidad, la esencia, el significado y las formas de lograr un trabajo digno han sido establecidos por la OIT. El contenido esencial de un trabajo digno ya quedó suficientemente definido en la Declaración de Filadelfia, adoptada en el 26º período de sesiones de la Conferencia el 10 de mayo de 1944. (Véase: "Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global", memoria del Director General, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, págs. 7 y 8.) "Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es crear oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana." (Véase: "Trabajo decente", memoria del Director General, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999, pág. 4.) La idea del trabajo decente cuenta ya con gran apoyo. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 2000 como continuación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se expresó directamente apoyo al Programa de la OIT para el trabajo decente como elemento fundamental de futuras iniciativas. (Véase: Naciones Unidas, "La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI", informe del Secretario General, Nueva York, 2000.)
