



Asamblea General

Distr. general
21 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

31^{er} período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Efectividad del derecho al trabajo

**Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos**

Resumen

En el presente informe, elaborado de conformidad con la resolución 28/15 del Consejo de Derechos Humanos, se ofrece un panorama general del alcance del derecho al trabajo y las normas aplicables al respecto, una perspectiva general del reconocimiento de ese derecho en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho laboral internacional, y de su interpretación por los órganos de tratados de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, así como ejemplos extraídos de las experiencias nacionales.



I. Introducción

1. En su resolución 28/15, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un informe, en consulta con los Estados, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales, la sociedad civil y otras partes interesadas, de conformidad con sus respectivas obligaciones con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, sobre la efectividad del derecho al trabajo y los principales retos al respecto y las mejores prácticas en la materia, y que lo presentara al Consejo de Derechos Humanos antes de su 31^{er} período de sesiones.

2. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) solicitó a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, los sindicatos, las asociaciones de empleadores y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que presentaran comunicaciones y, a 7 de diciembre de 2015, se han recibido 26 respuestas de Estados¹, la Oficina Internacional del Trabajo y la ONG Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC).

3. En el informe se presenta un panorama general del alcance y el contenido del derecho al trabajo a la luz de los instrumentos de derechos humanos aplicables, la labor de los órganos de tratados de derechos humanos, las normas laborales internacionales y la doctrina de la OIT, y de las comunicaciones recibidas.

II. Reconocimiento normativo del derecho humano al trabajo

4. Desde principios del siglo XX, el reconocimiento del derecho al trabajo se ha enunciado en constituciones nacionales, tratados internacionales e instrumentos no vinculantes. La fundación de la OIT en 1919 fue un paso importante en ese proceso al establecerse el principio de que “el trabajo no es una mercancía”, como se señala en el Tratado de Versalles y se reafirma en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) de 1944. En el artículo III, párrafo a), de la Declaración se reconoce “la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida”.

5. Este reconocimiento se basa en la convicción de que el trabajo es un medio para que los seres humanos transformen el mundo y a sí mismos mediante la producción individual y colectiva; dispongan de bienes producidos socialmente; organicen estructuras básicas para convivir; aprendan unos de otros y establezcan vínculos de solidaridad; contribuyan al bienestar común y la autorrealización, y creen una identidad personal y colectiva. El trabajo no debería considerarse como una mercancía en venta con arreglo a las leyes del mercado, pues ello crea el riesgo de que se trate a las personas como meros recursos económicos y se vulnere su derecho a vivir con dignidad. Habida cuenta de la relación entre el trabajo y una vida digna, no basta solamente con reconocer la libertad de trabajar. Para conferir plenamente al trabajo su papel central en el contexto de los derechos humanos, el derecho al trabajo debería incluir deberes positivos con sus correlativos derechos.

¹ Austria, Azerbaiyán, Bahréin, Brasil, Bulgaria, Egipto, Eslovenia, España, Fiji, Francia, Grecia, Guatemala, Hungría, Kazajistán, Malta, Mauritania, México, Omán, Paraguay, Perú, Qatar, Serbia, Turquía y Uzbekistán.

6. El derecho internacional ha ido incorporando gradualmente la noción de que el trabajo no es únicamente un medio de generar ingresos. El derecho al trabajo implica unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias² y debería fomentarse la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana³. Estas permiten que los trabajadores desarrollen sus capacidades en aras de su propia realización personal y el bienestar común⁴ e implican que el trabajo no es un mero instrumento para conseguir objetivos económicos personales y colectivos. El trabajo, en tanto que derecho humano, no solo es esencial para lograr el disfrute de otros derechos humanos, sino que constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana⁵.

7. El derecho al trabajo obtuvo un reconocimiento internacional más amplio desde su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 6, 7 y 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 8 3 a)). Está reconocido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 e i)), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11 1 a)), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (arts. 11, 25, 26, 40, 52 y 54) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 27).

8. A nivel regional, en la Carta Social Europea de 1961 y la Carta revisada de 1996 se concede considerable atención al derecho al trabajo. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dedica los artículos 15, 23, 31 y 34 al derecho al trabajo. Este es también el objeto del artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el artículo 15 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el artículo 34 de la Carta Árabe de Derechos Humanos.

9. En cumplimiento de su mandato de apoyar la efectividad del derecho al trabajo, la OIT ha elaborado al respecto un cuerpo de normas internacionales, aunque no siempre se emplea en ellas el lenguaje habitual de los derechos humanos⁶. Revisten particular importancia el Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975 (núm. 142), el Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (núm. 158), el Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168) y el Programa de Trabajo Decente, que se articula en torno a cuatro objetivos estratégicos principales: el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo⁷.

10. En la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvieron que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes, serían una meta fundamental de las políticas nacionales e internacionales así como de sus estrategias nacionales de desarrollo⁸. Uno de los recientemente aprobados Objetivos de Desarrollo Sostenible es

² Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7.

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

⁴ Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008).

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párr. 1.

⁶ Comunicación de la OIT, pág. 1.

⁷ Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa.

⁸ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 47.

promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, con metas concretas⁹. A nivel nacional, el derecho al trabajo está reconocido en muchas constituciones del mundo¹⁰.

11. A pesar del amplio reconocimiento normativo del derecho al trabajo, lograr su efectividad sigue representando un desafío, especialmente en la actual crisis económica mundial. Como señaló la OIT, “el objetivo del empleo pleno y productivo y el trabajo decente debe ponerse en el centro de las respuestas a la crisis”¹¹.

III. Alcance y contenido del derecho al trabajo

12. Es esencial aclarar el alcance y el contenido normativo del derecho al trabajo para lograr su efectividad y despejar todas las dudas en relación con su naturaleza jurídica. El derecho a un trabajo accesible que garantice la satisfacción de las necesidades y los valores humanos es fundamental para el disfrute de una vida digna y tiene múltiples dimensiones. La observación general núm. 18 sobre el derecho al trabajo, aprobada en 2005 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aborda esas dimensiones normativas a la luz de la interdependencia de los artículos 6, 7 y 8 del Pacto y constituye un importante punto de partida para la aclaración de su contenido. Las normas y declaraciones de la OIT, otras normas internacionales y regionales y las constituciones y prácticas nacionales prevén componentes fundamentales que refuerzan el derecho al trabajo en su conjunto.

13. Cabe interpretar que el derecho al trabajo abarca los siguientes aspectos interdependientes que se refuerzan mutuamente:

- a) El derecho de toda persona a un empleo productivo y libremente elegido que le garantice una vida digna para sí y su familia, sin discriminación alguna;
- b) El derecho a gozar en el trabajo de unas condiciones económicas y ambientales que permitan satisfacer las necesidades de la persona y hacer efectivas las libertades conexas, incluido el derecho a no ser privado de trabajo arbitrariamente;
- c) Las condiciones materiales relacionadas con la seguridad y la dignidad en el lugar de trabajo;
- d) Las condiciones sociales relacionadas con los derechos laborales, los permisos por razones familiares y la igualdad de género.

A. Libertad y oportunidad de trabajar

1. Derecho al trabajo y políticas de empleo

14. El artículo 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace hincapié en el vínculo entre el derecho al trabajo y la ocupación plena al establecer una lista no exhaustiva de medidas encaminadas a garantizar su efectividad, entre ellas, las normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva. Basándose en el artículo 23, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 1 del Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122) de la OIT establece que las políticas destinadas a fomentar la

⁹ Resolución 70/1 de la Asamblea General, Objetivo 8.

¹⁰ OIT, *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B) (Ginebra, 2010), párrs. 14 a 18 y 29.

¹¹ OIT, *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* (2009), párr. 11.

disponibilidad del pleno empleo, productivo y libremente elegido deberán garantizar: a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; y c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social. Habida cuenta de que el deterioro de las oportunidades de empleo puede provocar tensiones sociales y crear así condiciones susceptibles de poner en peligro la paz y de menoscabar el ejercicio del derecho al trabajo, en el párrafo 1 de la Recomendación de la OIT sobre la Política de Empleo (Disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), se define el pleno empleo como “un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar”.

15. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo¹². No obstante, los Estados partes tienen la obligación inmediata de actuar lo más expedita y eficazmente posible, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para adoptar políticas destinadas a conseguir el pleno empleo. Esas políticas también deberían procurar garantizar que todas las personas se beneficien de un sistema de protección que promueva la igualdad de oportunidades de acceso a un empleo en condiciones equitativas y satisfactorias y que nadie sea privado de trabajo de forma injusta¹³.

16. La Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su Estudio General de 2010, recomendó que los Estados adoptaran el siguiente enfoque: a) asumir un compromiso político para lograr el pleno empleo y plasmarlo en la legislación; b) establecer instituciones que se ocupen de lograr el pleno empleo, como servicios laborales, mecanismos de diálogo social y formación profesional y técnica, así como iniciativas para promover las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas; c) hacer el mayor esfuerzo posible, por conducto de esas instituciones y estructuras, para incorporar el objetivo del pleno empleo en las políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión y de promoción de la industria, y realizar un seguimiento periódico. A la luz del artículo 3 del Convenio núm. 122, la Comisión destacó la importancia de consultar a los representantes de las personas interesadas, especialmente los representantes de los empleadores y los trabajadores, y también a los representantes del sector rural y la economía informal, antes de formular esas políticas y durante su aplicación.

17. Aunque el derecho internacional no exija ningún modelo económico concreto, las políticas encaminadas a lograr el empleo pleno y productivo deberían cumplir los requisitos cualitativos que ofrezcan unas condiciones equitativas y satisfactorias¹⁴ o unas condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana¹⁵ para que las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común¹⁶.

18. Por consiguiente, las políticas que dan lugar a la proliferación del trabajo precario no serían conformes con el derecho al trabajo¹⁷. La mera reducción del

¹² Observación general núm. 18 (2005), párr. 6.

¹³ *Ibid.*, párrs. 4, 6 y 20.

¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23.

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6 2).

¹⁶ Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa.

¹⁷ OIT, *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of Jobs* (Ginebra, 2015), prefacio.

desempleo no siempre logra la efectividad del derecho al trabajo, ya que las políticas deben cumplir los requisitos cualitativos relativos a las condiciones equitativas y satisfactorias y el contenido del trabajo¹⁸. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado que los Estados deberían procurar que las medidas destinadas a aumentar la flexibilidad del mercado no socaven los derechos de los trabajadores¹⁹. Las normas de derechos humanos prohíben —con el pretexto de crear empleo— la adopción de medidas de protección laboral regresivas cuya eficacia ha sido rotundamente desacreditada en los últimos estudios de la OIT²⁰. Los Estados tienen el deber de tener en cuenta sus obligaciones jurídicas cuando concierten acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales o entidades multinacionales²¹. El pleno empleo debe incluir las formas de trabajo no asalariado, como el trabajo en cooperativas y por cuenta propia, sin comprometer la protección de los trabajadores asalariados²².

2. Libertad de elegir el trabajo y de ejercer una profesión

19. En el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en que la libertad de trabajo es un componente fundamental del derecho al trabajo. La libertad de trabajo implica tanto prohibiciones (del trabajo forzoso y de los impedimentos injustificados o discriminatorios al trabajo) como deberes positivos (incluida la adopción de medidas de promoción de unas condiciones que propicien la libertad y las oportunidades de trabajar).

20. Si bien la libertad de trabajo no implica un derecho absoluto a un empleo específico, sí que conlleva el derecho a aspirar a opciones profesionales en igualdad de condiciones sin barreras injustificadas que impidan el acceso al trabajo elegido. La libertad de ejercer una profesión implica que toda limitación debe justificarse objetivamente, ser proporcional, estrictamente necesaria y estar prevista en la ley.

21. El derecho a elegir libremente el trabajo excluye la obligación de aceptar un trabajo. El trabajo forzoso u obligatorio se define como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”²³, lo que comprende obligar a una persona a permanecer en su trabajo contra su voluntad, aunque inicialmente haya aceptado voluntariamente el trabajo. Los Estados tienen la obligación inmediata de no tolerar el trabajo forzoso y abolir, erradicar y castigar su uso en todas sus formas. Es una de las

¹⁸ Véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Estado Plurinacional de Bolivia (E/C.12/BOL/CO/2) y Etiopía (E/C.12/ETH/CO/1-3), en las que se señala que el crecimiento económico no se ha aprovechado para crear nuevos empleos dignos y se recomienda la adopción de medidas firmes y sostenidas para hacer frente a la precariedad laboral. El Comité recomendó a España que evitara cualquier retroceso en el ámbito del empleo, entre otras cosas en lo que respecta a la protección de los derechos laborales (E/C.12/ESP/CO/5). También le recomendó a la República Checa que evaluara las consecuencias en el mercado laboral, y especialmente en el disfrute del derecho al trabajo, de las medidas económicas y fiscales adoptadas durante la crisis financiera y económica (E/C.12/CZE/CO/2).

¹⁹ Observación general núm. 18, párr. 25. En sendas comunicaciones, el Brasil hace hincapié en la integración de políticas de empleo macroeconómicas con políticas laborales, sociales y educativas en el marco del Programa de Trabajo Decente y México señala que incorporó el concepto de trabajo decente en su legislación nacional.

²⁰ OIT, *World Employment and Social Outlook*, págs. 118 a 129.

²¹ Observación general núm. 18, párr. 33.

²² *Ibid.*, párr. 44, en el que se destaca que las políticas de empleo deberían respetar y proteger el trabajo por cuenta propia, así como los trabajos remunerados que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias.

²³ Convenio de la OIT sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29), art. 2 1); Convenio de la OIT sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105).

formas más extremas de violación de los derechos humanos y afecta a millones de personas, especialmente a personas vulnerables, como los trabajadores migrantes²⁴. Al examinar los informes de los Estados partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado prácticas de trabajo forzoso en muchos países²⁵. La Comisión de Expertos de la OIT ha pedido que se proporcionen más recursos a los servicios de inspección del trabajo, las fuerzas del orden público y las autoridades judiciales para combatir las prácticas de trabajo forzoso y que se impongan sanciones administrativas, penales y económicas para que las víctimas reciban apoyo y compensación²⁶.

22. El trabajo forzoso y la trata de personas están estrechamente relacionados. Las agencias de empleo pueden perpetrar abusos al promover o facilitar que los trabajadores migrantes sean víctimas de trabajo forzoso. Por ello, los Estados deben cooperar para regular, certificar y controlar la actividad de los reclutadores de trabajadores y las agencias de empleo y eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores a fin de prevenir la servidumbre por deudas y otras formas de presión económica²⁷. La explotación de inmigrantes obligados a trabajar ilegalmente, en particular en el trabajo doméstico, merece una atención especial y ser objeto de inspección.

3. Servicios de empleo

23. La existencia de servicios especializados que ayuden a los trabajadores a acceder a un trabajo apropiado, utilizando redes de información al nivel pertinente, es un componente básico de las políticas de empleo necesarias para lograr la efectividad del derecho al trabajo²⁸. Estos servicios son aún más importantes en tiempos de crisis; y resultan vitales para los grupos vulnerables, como los migrantes y los desempleados de larga duración, pues facilitan su colocación²⁹. Por consiguiente, los servicios especializados deben estar adecuadamente equipados para cumplir su mandato sin discriminación alguna, promoviendo así la igualdad y la accesibilidad³⁰.

24. Los Estados tienen el deber de prestar servicios de empleo públicos y gratuitos y, cuando se registren o autoricen servicios privados, garantizar la regulación y la vigilancia de sus actividades para prevenir abusos. No se debería cobrar ni directa ni indirectamente ningún tipo de honorario o tarifa a los trabajadores que se benefician de servicios de empleo públicos o privados³¹, y estos deberían respetar los derechos

²⁴ OIT, Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930, preámbulo.

²⁵ Véanse las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Paraguay (E/C.12/PRY/CO/4), el Perú (E/C.12/PER/CO/2-4), el Brasil (E/C.12/BRA/CO/2), el Estado Plurinacional de Bolivia (E/C.12/BOL/CO/2), el Ecuador (E/C.12/ECU/CO/3), Mauritania (E/C.12/MRT/CO/1), Ucrania (E/C.12/UKR/CO/6) y Serbia (E/C.12/SRB/CO/2). Se expresó preocupación por la imposición de trabajos forzosos a detenidos en la Federación de Rusia (E/C.12/RUS/CO/5) y los Países Bajos (E/C.12/NDL/CO/4).

²⁶ OIT, *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, Informe III (Parte 1B) (2012), parte III, párr. 326. Malta destaca que se potenció la capacidad de su cuerpo de inspección.

²⁷ OIT, Recomendación sobre el Trabajo Forzoso (Medidas complementarias), 2014 (núm. 203), párr. 4 i).

²⁸ Observación general núm. 18, párrs. 12 y 26.

²⁹ Véanse las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Bosnia y Herzegovina (E/C.12/BIH/CO/2), en las que se observa que se sanciona a las personas que trabajan en el sector no estructurado suspendiendo su inscripción en las oficinas de empleo durante seis meses.

³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2 (2014) relativa a la accesibilidad, párr. 41.

³¹ Véanse el Convenio de la OIT núm. 181, art. 7, y OIT, *Estudio General* (2010), cap. III.

fundamentales como la libertad de asociación y la prohibición de la discriminación, el trabajo forzoso o infantil y la trata de personas³².

4. Educación y orientación técnica y profesional

25. La formación y orientación técnica y profesional es otro componente esencial de las medidas necesarias para crear unas condiciones equitativas en el mercado laboral, ya que la desigualdad en el acceso a las oportunidades de formación y fomento de la capacidad se traducen en desigualdades en el mercado laboral. La adquisición, el desarrollo y la actualización de aptitudes y conocimientos son una parte fundamental del desarrollo y la realización personales a lo largo de la vida profesional, y todos los aspectos son esenciales para el derecho al trabajo³³. Los artículos 23 y 26, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 6, párrafo 2, y 13, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vinculan el derecho al trabajo con el derecho a la educación como un medio de desarrollo personal y de participación efectiva en la sociedad, ya que la orientación y la formación técnica y profesional son parte de la educación general³⁴. La formación técnica y profesional, junto con la igualdad y la accesibilidad, debería promocionarse tanto para las personas que buscan empleo como para las que desean mejorar sus competencias en un oficio o profesión³⁵.

26. Las barreras que impiden a los miembros de grupos minoritarios y vulnerables acceder en igualdad de condiciones a la educación y orientación y la formación tecnicoprofesional reducen sus oportunidades profesionales y laborales³⁶. Es fundamental adoptar medidas especiales para combatir la desigualdad que afecta a esos grupos³⁷.

27. El hecho de no establecer programas de formación técnica y profesional adecuados podría constituir una violación del derecho al trabajo. Las políticas de formación y empleo deberían coordinarse y aplicarse con la participación de las partes interesadas, como recalcó la Comisión de Expertos de la OIT³⁸.

³² Véanse las observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT en relación con los Convenios núm. 88 y núm. 181 en *Estudio General* (2010), cap. III.

³³ Véase el Convenio de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975 (núm. 142), art. 1, párrs. 4 y 5.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999) sobre el derecho a la educación, párrs. 15 y 16.

³⁵ Bulgaria, Egipto, Eslovenia, España, Fiji, Hungría y Kazajstán destacaron las buenas prácticas de sus programas de capacitación laboral.

³⁶ Véase la Declaración de Filadelfia, art. III, párr. j).

³⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado preocupación por la desigualdad de acceso a la formación profesional de los grupos minoritarios y vulnerables y recomendó la adopción de medidas a El Salvador (E/C.12/SLV/CO/3-5), Bosnia y Herzegovina (E/C.12/BIH/CO/2), Bulgaria (E/C.12/BGR/CO/4-5), Noruega (E/C.12/NOR/CO/5), Ucrania (E/C.12/UKR/CO/6), Armenia (E/C.12/ARM/CO/2-3), Austria (E/C.12/AUT/CO/4), Marruecos (E/C.12/MAR/CO/3), el Camerún (E/C.12/CMR/CO/2-3), el Congo (E/C.12/COG/CO/1), Egipto (E/C.12/EGY/CO/2-4), la República de Moldova (E/C.12/MDA/CO/2), Rumania (E/C.12/ROU/CO/3-5), Letonia (E/C.12/LVA/CO/1), Francia (E/C.12/FRA/CO/3) y el Afganistán (E/C.12/AFG/CO/2-4).

³⁸ Véase OIT, *Estudio General* (2010). Véanse también el Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 195. Bulgaria, Omán y Eslovenia mencionan en sus comunicaciones la existencia de mecanismos de diálogo tripartitos.

5. Igualdad de acceso a las oportunidades de empleo

28. La igualdad y la no discriminación son principios fundamentales de derechos humanos que se aplican al derecho al trabajo³⁹. Es crucial lograr la igualdad y la no discriminación en el acceso al trabajo, porque el mercado laboral refleja los prejuicios y desventajas sociales que socavan la igualdad y la dignidad⁴⁰. El pleno empleo indica que se ha logrado la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo y de realización personal.

29. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la necesidad de adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de las minorías y los grupos desfavorecidos, acciones que constituyen obligaciones inmediatas⁴¹. Los Estados tienen el deber de garantizar la igualdad de acceso al empleo, respetando y ofreciendo iguales condiciones, eliminando los obstáculos de acceso y protegiendo a los trabajadores contra la discriminación. Se deben evitar las medidas que puedan tener el efecto de aumentar la discriminación o debilitar la protección de los grupos desfavorecidos. Se deben elaborar planes de acción de manera participativa encaminados a eliminar la discriminación en el acceso al empleo y prestar especial atención a los grupos interesados al formular y supervisar estos planes⁴².

30. La igualdad y la no discriminación figuran entre los derechos fundamentales de los trabajadores enumerados en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y son los temas de los Convenios núms. 100 y 111. La Recomendación núm. 169 establece que en el contexto de una política global del empleo, los miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio (párr. 15)⁴³. Se deben formular claramente los objetivos generales de pleno empleo teniendo en cuenta las necesidades de grupos concretos víctimas de discriminación. Sin dejar de reconocer los demás motivos de desigualdad y discriminación, en los siguientes capítulos se prestará especial atención a las mujeres, a los migrantes y refugiados, y a las personas con discapacidad para ilustrar el alcance de la prohibición de la discriminación en el acceso a las oportunidades de trabajo.

31. El derecho de la mujer a la igualdad de acceso al trabajo es fundamental para el pleno ejercicio de todos sus derechos humanos. La violencia y la discriminación de género están presentes muy a menudo en el entorno laboral. Las mujeres son con mucho las más afectadas por condiciones de trabajo muy precarias, como una protección jurídica escasa o nula, remuneraciones más bajas y empleos temporales o a tiempo parcial. Además de asegurar la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, es importante garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades y dar el mismo valor a las aptitudes y las contribuciones de las mujeres en la producción

³⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 2).

⁴⁰ Azerbaiyán, Bulgaria y Serbia citan las leyes laborales que combaten la discriminación por diversos motivos.

⁴¹ Observación general núm. 18, párrs. 12 a 19, 23, 31 y 33.

⁴² Se mencionaron buenas prácticas para combatir la discriminación en el Brasil (E/C.12/BRA/CO/2) (orientación sexual), Costa Rica (E/C.12/CRI/CO/4), la República Dominicana (E/C.12/DOM/CO/3), México (E/C.12/MEX/CO/4), Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), el Uruguay (E/C.12/URY/CO/3-4), Argelia (E/C.12/DZA/CO/4), Benin (E/C.12/BEN/CO/2), Ucrania (E/C.12/UKR/CO/6), Eslovenia (E/C.12/SVN/CO/2) y Liechtenstein (E/C.12/LIE/CO/1).

⁴³ Bulgaria pone de relieve su activa política de empleo que se centra en los grupos vulnerables.

mediante un sistema general de protección contra la discriminación de género y mediante la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato⁴⁴. Por ejemplo, el embarazo no debería obstaculizar el derecho a ser contratada o a permanecer en un empleo y el derecho a una licencia de maternidad remunerada no debería ser motivo de discriminación⁴⁵.

32. Las personas con discapacidad representan aproximadamente el 15% de la población mundial. Pese a que un elevado porcentaje está en condiciones de trabajar, presentan una tasa de empleo mucho más baja que la de la población en general. Las personas con discapacidad que tienen empleo con frecuencia están sujetas a condiciones de remuneración menos favorables, regímenes de trabajo precarios y tienen pocas perspectivas de carrera. Los datos muestran que hay una alta correlación entre la discapacidad y la pobreza⁴⁶.

33. Las personas con discapacidad se enfrentan a obstáculos ambientales, sociales y económicos para acceder al empleo y durante el empleo, así como para educarse y formarse. Los prejuicios y las barreras físicas, de comunicación y actitudinales restringen el número de lugares de trabajo disponibles, en muchos de los cuales se pasa por alto el potencial de las personas con discapacidad y se limitan las posibilidades que tienen estas de ganarse la vida con sus capacidades.

34. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, en un entorno laboral que sea abierto, inclusivo y accesible. En sus disposiciones se enumeran las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo ese derecho, como las medidas para lograr la igualdad de oportunidades, la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la protección contra el acoso. Se prohíbe asimismo el trabajo forzoso y la discriminación por motivo de discapacidad, entre otros contextos, en la selección, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y las condiciones de trabajo seguras y saludables. También establece que se deben respetar los derechos laborales y sindicales, que estas personas deben tener acceso a formación profesional y continua y que se debe promover la adquisición de experiencia laboral, así como las oportunidades de promoción profesional de las personas con discapacidad. Además, el artículo amplía el concepto de trabajo al incluir formas de empleo por cuenta propia, las oportunidades empresariales y la constitución de cooperativas. Se debe dar prioridad a las oportunidades en el mercado de trabajo abierto en aras de la inclusión y la accesibilidad. Por ende, las formas de empleo protegido o segregado pueden no ser adecuadas para satisfacer el derecho al trabajo.

35. En la Convención figura una lista no exhaustiva de deberes relativos a la eliminación de los obstáculos estructurales e institucionales que dificultan la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el mercado laboral (véase A/HRC/22/25 y Corr.1, párr. 10). Uno de estos deberes consiste en establecer ajustes

⁴⁴ Véase la observación general núm. 16 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

⁴⁵ Véanse las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Kenya (E/C.12/KEN/CO/1), Austria (E/C.12/AUT/CO/3) y el Canadá (E/C.12/CAN/CO/4) (en que se recomienda que se aumente el período de licencia de paternidad o maternidad). Véanse también las observaciones finales del Comité sobre Argelia (E/C.12/DZA/CO/4), el Brasil (E/C.12/BRA/CO/2), Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4) (preocupaciones sobre los trabajadores con contratos precarios y sin derecho a la licencia de maternidad o de enfermedad) y Jamaica (E/C.12/JAM/CO/3-4). En cuanto a Finlandia, el Comité lamentó la información que se le había comunicado en el sentido de que se despedía, se dejaba de contratar o no se renovaban contratos de trabajo a causa de embarazos, partos o licencias de maternidad (E/C.12/FIN/CO/6).

⁴⁶ Véase Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, 2011).

razonables en el lugar de trabajo. La denegación de esos ajustes se considera explícitamente una forma de discriminación. El artículo 4, párrafo 3, de la Convención exhorta a que las personas con discapacidad participen efectivamente y a que se consulte a sus organizaciones para formular y aplicar leyes y políticas acordes a sus intereses, incluido el derecho al trabajo.

36. La búsqueda de trabajo es un importante motor de la migración hoy en día⁴⁷. Con independencia de que la migración desde el lugar de origen sea causada por la falta de trabajo decente u otras razones, como la persecución, el conflicto, la pobreza, la discriminación o la degradación ambiental, el trabajo es una condición esencial para integrarse en el país de acogida⁴⁸. La migración también es un factor clave para el desarrollo económico y social interdependiente de los países de origen, tránsito y destino⁴⁹. En el Estado de empleo, los trabajadores migratorios y sus familiares suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad⁵⁰, que puede verse agravada por factores como el género, el origen étnico, la religión, el idioma o la condición jurídica. Muchos son víctimas de malos tratos y discriminación, por ejemplo tienen salarios bajos, no cuentan con condiciones de trabajo dignas ni con protección social y se les deniegan libertades y derechos básicos. La no discriminación por motivos de origen nacional también se aplica al derecho al trabajo⁵¹. Los Estados deben adoptar medidas inmediatas para evitar que los trabajadores migratorios sean víctimas de discriminación y explotación y adoptar medidas especiales para facilitar su acceso al mercado laboral. Los artículos 17 a 19 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados contemplan disposiciones concretas sobre el acceso a oportunidades de trabajo para los refugiados, que implican, como mínimo, la eliminación de los obstáculos jurídicos que impiden a los refugiados ejercer un empleo remunerado.

37. Las asimetrías entre las políticas nacionales de inmigración y las presiones económicas y sociales que influyen en la emigración hacen que millones de trabajadores migratorios estén indocumentados⁵² y expuestos a la discriminación, a vulneraciones de sus derechos fundamentales y a explotación en el trabajo. Los migrantes que no pueden acceder a canales seguros y regulares de migración laboral suelen acabar en una situación irregular. El artículo 25, párrafo 3, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares dispone que los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades⁵³. Incluso las personas que no

⁴⁷ Véase OIT, *Migración laboral internacional. Un enfoque basado en los derechos* (Ginebra, 2010).

⁴⁸ Por ende, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está preocupado por la situación en Estados partes como Bulgaria, en que no se permite trabajar a los solicitantes de asilo durante el primer año de su permanencia en el Estado parte (E/C.12/BGR/CO/4-5).

⁴⁹ Egipto destaca este aspecto en su texto y Guatemala y Serbia ponen de relieve las medidas legislativas relativas a los trabajadores migratorios.

⁵⁰ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, preámbulo; resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, preámbulo.

⁵¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 2); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 25.

⁵² Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union* (Viena, Unión Europea, 2011); Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1509 (2006) sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares.

⁵³ Véase ACNUDH, *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.14.XIV.4, cap. VI.

hayan obtenido una autorización de trabajo debido a su calidad migratoria tienen derecho, una vez empleadas, a ser protegidas frente a la explotación laboral o al trabajo forzoso y frente a la discriminación en el goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral⁵⁴. Los migrantes en situación regular también pueden estar expuestos a malos tratos y explotación, por ejemplo cuando sus permisos de trabajo y residencia dependen de un empleador.

6. Derecho al trabajo y protección de la infancia

38. Algunas normas y reglas del derecho al trabajo conciernen a los niños y adolescentes. Por un lado, existe una relación importante entre el derecho a la educación, el derecho específico a la enseñanza y la orientación técnica y profesional y el derecho al trabajo, porque una de las funciones de la educación es preparar para la vida profesional⁵⁵. Por otro lado, el deber del Estado de proteger a los niños supone protegerlos frente a todas las formas de trabajo y explotación o violencia que puedan interferir en su educación, desarrollo y salud, lo que implica fijar una edad mínima para ingresar al mercado laboral y reglamentar de manera apropiada los horarios y condiciones de trabajo⁵⁶.

39. La OIT considera que la abolición del trabajo infantil es uno de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo que todos los Estados miembros de la organización consideran obligatorios⁵⁷. Existe una estrecha correlación entre el trabajo infantil, la pobreza y la vulneración de otros derechos humanos, porque trabajar durante la niñez puede ser perjudicial para el desarrollo del niño. En 2010, 215 millones de niños aún se dedicaban a trabajos ilegales, en su mayoría no remunerados, peligrosos y obligatorios o de la economía informal⁵⁸. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3, del Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138), la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar⁵⁹. El Estado debe velar por el acceso efectivo de todos los niños a los programas educativos y profesionales al menos hasta esa edad mínima⁶⁰.

7. Protección contra el desempleo

40. Si bien el derecho al trabajo es interdependiente con todos los demás derechos humanos y no puede separarse de estos, es importante resaltar la complementariedad particular de las obligaciones del Estado relativas a los derechos al trabajo y a la seguridad social. Como se señaló anteriormente, el derecho al trabajo no entraña un derecho absoluto e incondicional a obtener un empleo. Se reconoce así que, si bien tienen el deber de adoptar políticas proactivas de empleo, los Estados pueden ser incapaces de proporcionar trabajo a cada persona. Entonces, la obligación positiva de adoptar medidas para promover un entorno económico propicio para la creación de

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, opinión consultiva núm. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrs. 133 y 134.

⁵⁵ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13, en particular el art. 13 2) b); y la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28 1) d).

⁵⁶ Véase la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 32 2) b), y en general los arts. 32 a 36.

⁵⁷ Véase la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo; el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146); el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) y la Recomendación (núm. 190); y OIT, *Estudio General* (2012), parte IV.

⁵⁸ OIT, *Estudio General* (2012), parte IV, párr. 328.

⁵⁹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado preocupación sobre discrepancias entre la edad mínima de admisión al empleo y el período de enseñanza obligatoria. Véanse las observaciones finales sobre México (E/C.12/MEX/CO/4), el Camerún (E/C.12/CMR/CO/2-3) y Rwanda (E/C.12/RWA/CO/2-4).

⁶⁰ Véase el Convenio núm. 138, art. 8.

empleo debe considerarse una obligación de comportamiento y no una obligación de resultado⁶¹.

41. No obstante, si bien cabe señalar que las tasas de desempleo y subempleo se deben a causas diversas y no pueden atribuirse directamente al Estado, el hecho de que no se satisfaga el derecho al trabajo impone mayores exigencias en lo relativo al derecho a la seguridad social. En efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que el derecho a la seguridad social comprende planes contributivos y no contributivos⁶² y ha determinado, al igual que el Convenio núm. 102, que el desempleo es una situación imprevista que debe ser cubierta por la seguridad social: “Además de promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido, los Estados Partes deben tratar de ofrecer prestaciones para sufragar la pérdida o falta de ingresos debida a la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado”⁶³. En la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) se sigue un enfoque similar al recomendar que los pisos de protección social adoptados a nivel nacional comprendan como mínimo, entre otros elementos, seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad (párr. 5 c)).

42. La interdependencia del derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social se aplica de diversas maneras. El Convenio núm. 168 y la Recomendación núm. 202 se basan en la idea de que la seguridad social debe servir de medio para promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido y para respaldar políticas activas del mercado de trabajo, lo que requiere una coordinación activa entre las prestaciones de seguridad social, otros medios para encontrar empleo y las políticas de seguridad social encaminadas a promover el empleo. Por otro lado, la correlación entre un empleo adecuado y la libertad de escoger el empleo implica que los derechos a las prestaciones de desempleo y los servicios de empleo no pueden estar supeditados a la aceptación de cualquier tipo de trabajo. Del mismo modo, la obligación de cumplir requisitos de trabajo como condición para recibir las prestaciones de desempleo no se considerará un empleo adecuado.

43. Si no se logra la plena efectividad del derecho al trabajo por motivos ajenos al Estado, como una crisis o recesión financiera o económica, el Estado debe adoptar medidas adecuadas para promover la creación de empleo y para que la protección social llegue a quienes no estén en condiciones de obtener o mantener un empleo adecuado⁶⁴. Además, la utilización de indicadores adecuados para vigilar el ejercicio del derecho al trabajo proporcionaría una base para identificar a las personas que necesitan protección social.

B. Condiciones equitativas y satisfactorias

44. El derecho al trabajo no solo abarca el derecho al empleo, sino también a un trabajo que respete los derechos fundamentales de la persona y el trabajador y asegure condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que salvaguarden las libertades políticas y económicas fundamentales de las personas (como la libertad de sindicación

⁶¹ Véase, por ejemplo, el Convenio de la OIT sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168), art. 7: “Todo Miembro deberá formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social”.

⁶² Observación general núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 4.

⁶³ *Ibid.*, párr. 16. Véase también el Convenio núm. 168, art. 10, párr. 1.

⁶⁴ Véase el Convenio núm. 168, arts. 7, 8 y 10.

y de negociación colectiva) y el desarrollo y la realización personales. Esto implica que las normas originen una serie de derechos y deberes, como la igualdad de condiciones de trabajo durante el empleo o la relación laboral⁶⁵.

1. Protección jurídica del trabajo decente

45. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo entraña deberes que deben respetarse, protegerse y ejercerse. Muchos de estos deberes requieren la adopción de medidas legislativas⁶⁶ para establecer normas laborales, protección de los derechos de los trabajadores frente a todo desequilibrio desfavorable de poder y garantías institucionales de inspección y aplicación⁶⁷. Estas normas e instituciones suelen estar previstas en las leyes laborales del país. Los trabajadores de la economía informal o aquellos que están al margen de la protección jurídica enfrentan más dificultades y discriminación⁶⁸ y tienen más probabilidades de verse afectados por el empleo precario, y bajos niveles de productividad, demanda agregada y creación de empleo⁶⁹. De conformidad con la Declaración de la OIT de 2008, la importancia de la relación de trabajo debería reconocerse como un medio para ofrecer protección jurídica a los trabajadores. Para lograr la igualdad de protección de la ley, el Estado debe adoptar medidas por las que se obligue a los empleadores a respetar la legislación laboral y a declarar a sus empleados, permitiendo así a estos últimos disfrutar de todos los derechos de los trabajadores⁷⁰.

46. Los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son sumamente interdependientes. Por ejemplo, entre los elementos fundamentales del derecho al trabajo se encuentran un salario mínimo digno⁷¹, condiciones de trabajo seguras y saludables⁷², el descanso, el ocio y límites en los horarios de trabajo⁷³, la libertad de fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y la negociación colectiva. Aunque no corresponde en el presente informe abordar de manera exhaustiva todos los aspectos de los artículos 7 y 8, es importante destacar algunos aspectos para demostrar que las condiciones equitativas y satisfactorias son parte integrante del derecho al trabajo.

2. Mecanismos para promover la formalización

47. Aproximadamente el 60% de los empleos se encuentran en la economía informal y están distribuidos de manera desigual en todo el mundo⁷⁴. La formalización es el primer paso hacia el trabajo decente. Para lograrla, los Estados partes deben adoptar

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 3.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Kazajistán informa de su nuevo marco jurídico, que incluye medidas e incentivos administrativos y penales para prevenir las vulneraciones del derecho al trabajo.

⁶⁸ OIT, *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal: Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal* (Ginebra, 2010).

⁶⁹ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015*.

⁷⁰ Observación general núm. 18, párr. 10.

⁷¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23 3); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7 a) ii).

⁷² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7 ii) b). Véase la observación general núm. 18, párr. 7. En su texto, Francia destaca que la legislación y la jurisprudencia nacional reafirman la obligación del empleador de, además de prevenir accidentes y enfermedades profesionales, velar por la salud de los trabajadores, teniendo en cuenta todos los riesgos a los que pueden estar expuestos, incluidos los riesgos psicosociales.

⁷³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7 ii) d).

⁷⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015*. Véase también la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), párrs. 2 a 5.

las medidas necesarias, legislativas o de otro tipo, a fin de reducir tanto como sea posible el número de trabajadores al margen de la economía formal, los cuales, como resultado de esa situación, no gozan de protección⁷⁵. Estas medidas incluyen las leyes, políticas y programas que abordan los factores que causan la informalidad, con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal⁷⁶. De conformidad con la Recomendación núm. 204, estas medidas deben abarcar un marco normativo integrado con estrategias adaptadas a la situación particular de cada país, lo que incluye establecer mecanismos de prevención y sanción que refuercen las inspecciones del trabajo y los mecanismos de vigilancia⁷⁷; reducir las cargas administrativas y fiscales para alentar la formalización⁷⁸, en especial en las pequeñas y medianas empresas; facilitar los servicios financieros y la cooperación internacional; y prestar especial atención a los grupos desfavorecidos. El hecho de que no se formalice un contrato de trabajo o una actividad del empleador no debe ser motivo de que se prive al trabajador de los derechos que corresponden a los trabajadores contratados de manera formal, como los derechos sindicales⁷⁹.

3. Prevención del fraude y de la exclusión discriminatoria

48. El deber del Estado de garantizar la igualdad de aplicación de las normas jurídicas por las que se protegen los derechos de los trabajadores constituye una obligación inmediata. La aplicabilidad de las leyes laborales no debe estar sujeta a la discreción de los empleadores ni de las autoridades, los empleados no pueden renunciar a ellas⁸⁰ y tampoco pueden eludirse mediante mecanismos fraudulentos concebidos para esconder las condiciones reales de empleo (por ejemplo, atribuir falsamente carácter no laboral a un contrato u ocultar al verdadero empleador). Deben facilitarse plenamente la práctica de inspecciones y el acceso a los recursos jurídicos. Además, la propia ley debe consagrar la igualdad de trato. La exclusión arbitraria por ley de ciertos tipos de trabajadores de la definición general de empleo constituye una vulneración del derecho al trabajo. Como destacó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las leyes deben garantizar que los trabajadores domésticos y agrícolas gocen del mismo grado de protección que los demás trabajadores⁸¹.

⁷⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 18, párr. 10. El Comité ha expresado preocupación por los elevados porcentajes de trabajadores en la economía informal y recomendó que se extendiera la protección social con el fin de incluirlos. Véanse las observaciones finales sobre Bosnia y Herzegovina (E/C.12/BIH/CO/2), Mónaco (E/C.12/MCO/CO/2-3), Ucrania (E/C.12/UKR/CO/6), la República de Moldova (E/C.12/MDA/CO/2), la Federación de Rusia (E/C.12/RUS/CO/5), Serbia (E/C.12/SRB/CO/2), Armenia (E/C.12/ARM/CO/2-3), el Paraguay (E/C.12/PRY/CO/4), el Brasil (E/C.12/BRA/CO/2), Colombia (E/C.12/COL/CO/5), Costa Rica (E/C.12/CRI/CO/4), la República Dominicana (E/C.12/DOM/CO/3), el Ecuador (E/C.12/ECU/CO/3), México (E/C.12/MEX/CO/4), Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), Egipto (E/C.12/EGY/CO/2-4), Etiopía (E/C.12/ETH/CO/1-3), Mauritania (E/C.12/MRT/CO/1), Rwanda (E/C.12/RWA/CO/2-4), la República Unida de Tanzania (E/C.12/TZA/CO/1-3), Camboya (E/C.12/KHM/CO/1), China (E/C.12/CHN/CO/2), Indonesia (E/C.12/IDN/CO/1) y la República Islámica del Irán (E/C.12/IRN/CO/2).

⁷⁶ Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal adoptada por la Conferencia General de la OIT (2002), párr. 21.

⁷⁷ Al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le inquietaba la falta de toda forma de vigilancia de las condiciones de trabajo en la economía no estructurada y la ausencia de oportunidades de que los trabajadores de esa economía se afiliaran a la seguridad social (observaciones finales sobre Mauritania (E/C.12/MRT/CO/1), párr. 14).

⁷⁸ México informa de iniciativas recientes en la materia.

⁷⁹ OIT, *Estudio General* (2012), párr. 53.

⁸⁰ Guatemala, el Paraguay y Serbia destacan en sus textos que, de conformidad con las constituciones nacionales, los derechos de los trabajadores no podrán ser objeto de renuncia o limitación en virtud de un contrato.

⁸¹ Véase OIT, *Estudio General* (2012), párr. 742.

4. Realización personal y características del trabajo

49. Debido a la interdependencia de los derechos al trabajo, a la salud y al pleno desarrollo de la personalidad humana es necesario poner de relieve el aspecto cualitativo del empleo. El trabajo decente debe ofrecer posibilidades factibles de realización personal y mejora de la autoestima. La Declaración de Filadelfia establece como objetivo en su artículo III, párrafo b), emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común. En su Declaración de 2008, la OIT se refiere al trabajo en que las personas puedan adquirir competencias en aras de su realización personal y el bienestar común.

50. El derecho al trabajo comprende requisitos básicos con respecto a las características cualitativas de la actividad, que debe tener un fin claro y no debe ser excesivamente repetitiva ni extenuante. Entre las condiciones de trabajo⁸² que promueven la realización personal se encuentran el respeto por las libertades fundamentales, políticas y económicas de la persona; la posibilidad de cooperación y diálogo entre los trabajadores y los directivos de la organización; el reconocimiento de la contribución del trabajador; las perspectivas de carrera y el desarrollo profesional⁸³; la promoción de la salud física y mental del trabajador; el respeto de la individualidad y la moral; la inexistencia de discriminación y acoso sexual o moral; y el respeto. El Estado debe poner en práctica y proteger este derecho y hacer que los empleadores lo respeten.

5. Protección contra la privación injusta de trabajo

51. El derecho al trabajo implica el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. El hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente constituye un incumplimiento de la obligación de proteger el derecho al trabajo⁸⁴. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido al Convenio núm. 158 de la OIT, que establece el requisito de exponer motivos justificados del despido relacionados con la capacidad o la conducta del trabajador o con las necesidades de funcionamiento de la empresa, como los motivos económicos, tecnológicos, estructurales o afines. El objetivo del Convenio núm. 158 y su correspondiente Recomendación núm. 166 es velar por el derecho del empleador a despedir a un trabajador por un motivo justificado y el derecho del trabajador a no ser privado de trabajo de forma injusta. Así pues, el propósito de estos instrumentos es establecer un equilibrio entre los intereses del empleador y los del trabajador y promover el uso del diálogo social como medio para lograr ese equilibrio⁸⁵.

52. La inexistencia de una obligación jurídica del empleador de alegar un motivo justificado de despido expone al trabajador a amenazas, discriminación y abuso. En unas salvaguardias adecuadas se debe considerar la posibilidad de dar un trato diferente a, por un lado, los despidos por motivos objetivos en que existe un sistema de indemnización por despido o un seguro de desempleo y, por el otro, los despidos sin ningún motivo o por motivos injustos, en que la violación de los derechos del trabajador es más grave. En este último caso, una protección adecuada supone la restitución en el puesto o el pago de una indemnización. También es necesario contar con procedimientos imparciales y con acceso a un órgano imparcial como garantía de

⁸² Hungría destaca el deber del Estado de ofrecer condiciones legislativas, organizativas e institucionales propicias para la salud y seguridad en el trabajo.

⁸³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7 ii) c).

⁸⁴ Observación general núm. 18, párrs. 4, 6 y 35.

⁸⁵ Véase el Informe de la Reunión tripartita de expertos para el examen del Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (núm. 166).

defensa en caso de que se aleguen razones de despido basadas en el desempeño o en la conducta del empleado; entre los procedimientos adicionales en caso de un despido colectivo se encuentra la notificación a la autoridad competente, por ejemplo a la inspección del trabajo⁸⁶.

6. Reconocimiento y protección del trabajo por cuenta propia

53. El derecho al trabajo engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario⁸⁷. El trabajo humano es digno de reconocimiento social en sus diferentes formas⁸⁸. Si bien algunos derechos, como las vacaciones pagadas, son específicos a los trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia o miembros de cooperativas también tienen derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias⁸⁹. El reconocimiento de otros tipos de trabajo depende de dos condiciones: a) que no sea contrario a la definición o a la protección del empleo asalariado; y b) que, con independencia de los diferentes planes de protección aplicables a los trabajadores no asalariados, estos trabajadores gocen de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo equivalentes a las de los trabajadores asalariados.

54. La estrategia nacional de empleo debe respetar y proteger el trabajo por cuenta propia en la medida en que este permita a los trabajadores y a sus familias disfrutar de un nivel de vida digno⁹⁰. Los trabajadores por cuenta propia o miembros de cooperativas también deben tener derecho a protección contra la discriminación, a la seguridad y a condiciones de trabajo seguras y saludables, a la protección de la maternidad, a la libertad de asociación, a la libertad de disponer de su remuneración y a la protección contra el desempleo.

IV. Conclusiones: hacia una mejor protección del derecho al trabajo

55. La descripción de las diversas dimensiones normativas del derecho al trabajo constituye una guía para su plena aplicación. Al mismo tiempo, la brecha entre las realidades del trabajo en el mundo de hoy y los instrumentos normativos sobre el derecho al trabajo muestra claramente que es necesario seguir fortaleciendo la protección de este derecho.

56. El trabajo es fundamental para la igualdad, la dignidad, la justicia y el desarrollo humano y es importante para la participación social y la realización personal y colectiva. El trabajo decente también es un medio para incentivar el tipo de actividad económica que contribuirá a superar la crisis económica

⁸⁶ Francia, Serbia y Turquía destacan su protección jurídica frente al despido improcedente, con inclusión del derecho a defenderse antes del despido por motivo de la conducta o el desempeño del trabajador.

⁸⁷ Observación general núm. 18, párr. 6.

⁸⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el Chad (E/C.12/TCD/CO/3): “Preocupa al Comité que el régimen de seguridad social del Estado parte no prevea la cobertura universal y que queden excluidos de él numerosos grupos vulnerables y marginados, como por ejemplo los trabajadores ocasionales y los trabajadores independientes” (párr. 18).

⁸⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el Ecuador (E/C.12/EU/CO/3): “El Estado parte [debe] desarrollar mecanismos de seguimiento a la implementación de la Ley Orgánica de los Derechos Laborales y de la Ley de Defensa del Comerciante Minorista, Trabajador Autónomo y Microempresario para asegurar el cumplimiento de los estándares de un trabajo justo y digno para todas las personas en el Estado Parte” (párr. 15).

⁹⁰ Observación general núm. 18, párr. 44.

mundial. Para aumentar la productividad y la sostenibilidad de la demanda será necesario mejorar las condiciones de trabajo actuales.

57. Al igual que las disposiciones que figuran en los convenios de la OIT, los instrumentos de derechos humanos instan a los Estados a que respeten, protejan y hagan efectivo el derecho al trabajo en su conjunto. Como se indica en el presente informe, el hecho de que las normas internacionales de trabajo y las normas internacionales de derechos humanos se refuercen entre sí y la complementariedad de sus respectivos mecanismos de vigilancia contribuyen a un mejor entendimiento del derecho al trabajo, y deben seguir fortaleciéndose. Las observaciones realizadas por los mecanismos de vigilancia ponen de manifiesto buenos ejemplos y grandes falencias en la efectividad de este derecho.

58. Los Estados tienen la obligación de establecer políticas integrales y de adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo. Otros medios adecuados incluyen la coordinación de las políticas internacionales relacionadas con el trabajo, como las de comercio y migración, y el fortalecimiento de los mecanismos internacionales de cooperación.
