



# Consejo de Administración

344.ª reunión, Ginebra, marzo de 2022

Sección Institucional

INS

Fecha: 3 de marzo de 2022

Original: inglés

Sexto punto del orden del día

## Cuestiones relativas a la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Adenda: documento de referencia

### ► Índice

|  | Página |
|--|--------|
| Introducción .....   | 5      |
| I. Terminología que habría de utilizarse en el proyecto de resolución de la Conferencia para enmendar la Declaración de 1998 ..... | 5      |
| I.1. Terminología utilizada en la OIT .....  | 5      |
| I.2. Terminología utilizada fuera de la OIT .....  | 8      |
| I.3. Otras consideraciones.....  | 9      |
| I.4. Conclusión.....   | 11     |

|   |    |
|---|----|
| II. Convenio(s) sobre salud y seguridad en el trabajo que habriá(n) de reconocerse como fundamentales .....                                     | 11 |
| II.1. Selección de los convenios sobre SST y conceptos y elementos pertinentes .....  | 11 |
| II.2. El enfoque preventivo .....   | 15 |
| II.3. Realización progresiva de las disposiciones de los convenios sobre SST .....  | 16 |
| II.4. La responsabilidad conjunta de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores.....   | 17 |
| II.5. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).....  | 17 |
| II.5.1. Acción a nivel nacional.....  | 17 |
| II.5.2. Medidas en el lugar de trabajo.....   | 19 |
| II.5.3. Nivel de ratificación.....  | 21 |
| II.6. Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 .....  | 21 |
| II.6.1. Medidas a nivel nacional .....  | 22 |
| II.6.2. Medidas en el lugar de trabajo.....   | 23 |
| II.6.3. Nivel de ratificación.....  | 23 |
| II.7. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) .....  | 24 |
| II.7.1. Medidas a nivel nacional .....  | 24 |
| II.7.2. Organización y funciones de los servicios de salud en el trabajo.....   | 25 |
| II.7.3. Nivel de ratificación.....  | 25 |
| II.8. Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) .....  | 26 |
| II.8.1. La política nacional.....   | 27 |
| II.8.2. El sistema nacional .....   | 27 |
| II.8.3. El programa nacional.....   | 28 |
| II.8.4. Otras medidas a nivel nacional .....  | 28 |
| II.8.5. Nivel de ratificación.....  | 29 |
| II.9. Complementariedad de los convenios sobre SST con disposiciones generales .....  | 30 |
| II.10. Conclusión.....  | 31 |
| III. Posibles repercusiones jurídicas, directas e indirectas, sobre los acuerdos comerciales vigentes concertados por los Estados Miembros..... | 33 |
| III.1. Acuerdos de libre comercio.....  | 35 |
| III.1.1. Características generales de las disposiciones laborales.....  | 35 |
| III.1.2. Tipología de las disposiciones laborales: resumen general .....  | 36 |
| III.2. Repercusiones jurídicas directas de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 .....                           | 39 |

|  |    |
|--|----|
| III.3. Repercusiones jurídicas indirectas de una resolución de la Conferencia que enmienda la Declaración de 1998.....         | 42 |
| III.3.1. Características generales de las reglas de interpretación de los tratados..   | 42 |
| III.3.2. Interpretación posterior a la enmienda de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio vigentes..... | 43 |
| III.3.3. Condiciones para acceder a regímenes de preferencias comerciales .....  | 52 |
| III.3.4. La pertinencia de la teoría de los actos unilaterales de los Estados .....  | 53 |
| III.4. Observaciones finales .....   | 56 |

## ► Introducción

---

1. El presente documento tiene por objeto servir de base para las discusiones del Consejo de Administración con miras a preparar el examen, en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de un punto relativo a la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este documento se ha elaborado en respuesta a la solicitud del Consejo de Administración, en su 343.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2021), de preparar un documento de referencia para abordar las siguientes cuestiones: i) la terminología que habría de utilizarse en el proyecto de resolución de la Conferencia para enmendar la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998 (Declaración de 1998); ii) el o los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo que habrían de reconocerse como instrumentos fundamentales, y iii) las posibles repercusiones jurídicas, directas e indirectas, sobre los acuerdos comerciales vigentes concertados por los Estados Miembros.

### ► I. Terminología que habría de utilizarse en el proyecto de resolución de la Conferencia para enmendar la Declaración de 1998

---

#### I.1. Terminología utilizada en la OIT

2. En la Constitución de la OIT se establece el principio de que debe protegerse a los trabajadores «contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo» (párrafo 2 del Preámbulo). En la Declaración de Filadelfia, de 1944, se reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar programas que permitan «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones» (inciso *g*) de la parte III).
3. Desde la adopción de la Constitución de la OIT, en 1919, la OIT y sus Estados Miembros han recurrido a diversas formulaciones para referirse al derecho a un trabajo seguro y saludable y a conceptos conexos <sup>1</sup> como: 1) el derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables; 2) el derecho a [un] medio ambiente/entorno[s] de trabajo seguro[s] y saludable[s]; 3) el derecho a la seguridad y salud en el trabajo; 4) la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 5) asegurar entornos de trabajo seguros y saludables, y 6) la promoción de entornos de trabajo seguros y saludables. De todas ellas, las dos primeras son las más habituales en instrumentos jurídicos de ámbito internacional, regional y nacional. En algunos casos, esas formulaciones se utilizan de forma indistinta. En ocasiones se utilizan términos diferentes para definir un mismo concepto. «Seguridad y salud en el trabajo» o «salud y seguridad en el trabajo» son los términos utilizados con mayor frecuencia por los expertos.
4. Al estudiar la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables como nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno considerar la importancia de mantener la coherencia con la terminología utilizada

---

<sup>1</sup> Véase GB.341/INS/6, párr. 25.

en las normas internacionales del trabajo, los instrumentos de la OIT no vinculantes, así como otros instrumentos internacionales y disposiciones nacionales, según se indica más adelante.

5. Si bien los convenios de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) no proporcionan una definición de «condiciones de trabajo» o «medio ambiente/entorno de trabajo», la terminología más frecuentemente utilizada en dichos instrumentos es «medio ambiente/entorno de trabajo seguro y saludable» o «seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente/entorno de trabajo». El derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se recoge en el artículo 1 del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), y el término «medio ambiente de trabajo» se utiliza repetidas veces en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Ninguno de esos dos instrumentos contiene mención alguna a las «condiciones de trabajo seguras y saludables». De hecho, desde la adopción del Convenio núm. 155, en raras ocasiones se ha hecho referencia a las «condiciones de trabajo seguras y saludables»<sup>2</sup>. El concepto de derecho a un medio ambiente/entorno de trabajo seguro y saludable, según consta en las normas internacionales del trabajo, es un concepto amplio conforme a los principios consagrados en los Convenios núms. 155 y 187, y se refiere al contenido de las políticas nacionales de SST, la función de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, y la gestión de la SST en el lugar de trabajo.
6. En los últimos años, en unos pocos instrumentos de la OIT no vinculantes se utiliza con más frecuencia la expresión «condiciones de trabajo seguras y saludables». Esta es, por ejemplo, la formulación adoptada en la parte I de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y en la parte II, D) de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019). Parece que la utilización de esta expresión no tenía ningún objetivo específico. Por otro lado, en otros foros centrados más específicamente en la SST, en varias ocasiones, por ejemplo, en la Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2008 y en la Declaración de Estambul sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2011, los mandantes de la OIT se han referido a una «cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud» y al «derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable» como condición previa para lograr una cultura nacional de prevención. Se trata de conceptos indisolubles.
7. El Convenio núm. 155 se refiere en varias ocasiones a la «seguridad y salud de los trabajadores y [al] medio ambiente de trabajo» en las partes II y III, que abordan respectivamente la política nacional y la acción a nivel nacional. En el artículo 4 se establece la obligación de los Estados Miembros, habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, con objeto de «prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo». Esta política debe abarcar todas las esferas de acción enumeradas en los artículos 5 y 6<sup>3</sup>. Los Estados

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el artículo 10 del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) se establece que «[l]a legislación nacional deberá prever que en cualquier lugar de trabajo los trabajadores tendrán el derecho y el deber de participar en el establecimiento de condiciones seguras de trabajo en la medida en que controlen el equipo y los métodos de trabajo, y de expresar su opinión sobre los métodos de trabajo adoptados en cuanto puedan afectar a la seguridad y la salud».

<sup>3</sup> En el artículo 5, a) del Convenio núm. 155 se alude al concepto de «seguridad mediante el diseño», que consiste en aplicar métodos en las primeras etapas de la fase de diseño o planificación del ciclo de vida de los materiales, instalaciones,

Miembros deben examinar, a intervalos adecuados, la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo a fin de «identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados». También se hace referencia a «la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo» en el artículo 9, con respecto al control de la aplicación de la legislación, así como en el artículo 14, en el que se prevén medidas para incluir las «cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación». Es importante mencionar que en el Convenio núm. 155 se introdujo un enfoque integrado con respecto a la SST, cuyo alcance es más amplio que el de normas anteriores relativas a peligros o sectores específicos. También cabe destacar que en el Convenio núm. 155 se adoptó una definición de la salud en relación con el trabajo que abarca «los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo», y «no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad» (artículo 3, e)). Esta definición incluye todas las posibles causas de daños que pueden existir en un medio ambiente de trabajo y que pueden generar un perjuicio físico o psicosocial, incluida la muerte <sup>4</sup>.

8. El Convenio núm. 187 es la única norma internacional del trabajo en la que la seguridad y salud en el lugar de trabajo se considera un derecho, en la medida en que se utiliza la formulación «derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable» (artículo 3, 2)) En el artículo 1, d), se establece que debe asegurarse un medio ambiente de trabajo seguro y saludable «mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, [...] en [el] que se concede la máxima prioridad al principio de prevención», y en el artículo 3, 2) ello se conecta a una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud.
9. En otros convenios sobre SST que contienen disposiciones generales también se utiliza el término «entorno/medio ambiente de trabajo seguro y saludable» con un sentido similar. Según el artículo 1, a) del Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), la función principal de los servicios de salud en el trabajo es asesorar a los empleadores, los trabajadores y sus representantes en el lugar de trabajo acerca de los «requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo».

---

sustancias y procesos de trabajo (componentes materiales del trabajo) para reducir al mínimo los riesgos laborales y, si es posible, eliminarlos. El artículo 5, b) se refiere a la adaptación y utilización seguras de los componentes materiales del trabajo en el lugar de trabajo. En virtud del artículo 5, c) a e), las políticas también deberían abarcar la formación para alcanzar niveles adecuados de seguridad e higiene; la comunicación y cooperación a todos los niveles, y la protección de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida disciplinaria. En el artículo 6 se establece que la política debería precisar las funciones y responsabilidades respectivas de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades.

<sup>4</sup> Como se menciona en los párrafos 42 y 43 del informe sobre las *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades* (Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003), la época que va desde la posguerra hasta la década de los setenta estuvo marcada por una mayor conciencia acerca de la necesidad de presentar un planteamiento más global del entorno humano en general, pero también del entorno de trabajo. Las normas internacionales adoptadas desde el «Informe Robens», publicado en 1972, han introducido una serie de planteamientos y elementos nuevos y más globales. El primer intento por parte de la OIT dio lugar a la adopción del Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148), que fue una norma mucho más global que ninguna de las adoptadas hasta esa fecha en materia de SST. No obstante, su ámbito de aplicación se limita a los peligros físicos y las sustancias y los agentes peligrosos en la medida en que se enmarcan en las definiciones de contaminación del aire, ruido y vibraciones del Convenio. El Convenio núm. 155 fue toda una innovación, al abordar de manera exhaustiva la SST y el medio ambiente de trabajo.

10. El término «entorno/medio ambiente de trabajo seguro y saludable» se basa en la instauración de una «cultura nacional de seguridad y salud» (artículo 1, *d*) del Convenio núm. 187); y presupone el compromiso común de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores de apoyar la formulación y la puesta en práctica de una política nacional de SST (artículo 4, 1) del Convenio núm. 155), en la que se definan «las funciones y responsabilidades respectivas, en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas» (artículo 6 del Convenio núm. 155), un programa nacional de SST que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como prioridades y medios de acción, y medios para evaluar los progresos (artículo 1, *c*) del Convenio núm. 187) y un sistema nacional de SST o «la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo» (artículo 1, *b*) del Convenio núm. 187).

## I.2. Terminología utilizada fuera de la OIT

11. «Condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo» y «seguridad [e] higiene en el trabajo» son las expresiones que se utilizan en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. La comunidad internacional adoptó ambos instrumentos mucho antes de que se empezara a utilizar el término «medio ambiente/entorno de trabajo seguro y saludable» en las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, más recientemente, en la meta 8.8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se hace referencia a un «entorno de trabajo». En relación con el Pacto, en una observación general reciente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se interpreta que el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias contemplado en el artículo 7, *b*) engloba los entornos de trabajo, confirmando así la interrelación entre ambos conceptos. El Comité reconoció que la prevención de accidentes y enfermedades profesionales es un componente fundamental del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y requiere la adopción de una política nacional de prevención de accidentes y daños a la salud relacionados con el trabajo que contenga todos los elementos enumerados en el Convenio núm. 155 de la OIT<sup>5</sup>. Al definir el alcance de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos se refieren a los «derechos humanos internacionalmente reconocidos», según se establece en el Pacto.
12. El término «condiciones de trabajo» también se ha utilizado a menudo en instrumentos de ámbito regional, como en el artículo 3 de la parte I de la Carta Social Europea, de 1961, para referirse a un amplio conjunto de derechos laborales, como la remuneración, las horas de trabajo, la igualdad de oportunidades y la seguridad e higiene en el trabajo, sin que se defina esta última expresión. Sin embargo, en el artículo 3 de la parte II de la Carta Social Europea

---

<sup>5</sup> Según el Comité, la política nacional debería abordar «al menos las siguientes esferas: diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, acondicionamiento, utilización y mantenimiento de los componentes materiales de trabajo (lugares de trabajo, entorno laboral, procesos de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo, así como sustancias y agentes químicos, físicos y biológicos); la relación entre los principales elementos de trabajo y la capacidad física y mental de los trabajadores, incluidos los requisitos ergonómicos; la formación del personal pertinente; y la protección de los trabajadores y de las organizaciones que los representan contra medidas disciplinarias cuando hayan actuado de conformidad con la política nacional, por ejemplo en respuesta a un peligro inminente y grave». Véase [Observación general núm. 23 \(2016\) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias \(artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales\)](#), párr. 27.

(revisada), de 1996, se hace referencia a la necesidad de «formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente sobre seguridad e higiene en el trabajo y sobre el entorno de trabajo», que tendrá como objeto principal «la mejora de la seguridad y la higiene en el trabajo y la prevención de accidentes y de daños a la salud derivados o relacionados con el trabajo o que se produzcan en el curso del mismo, en particular minimizando las causas de los riesgos inherentes al *entorno* de trabajo» [énfasis añadido]. Esta formulación se corresponde con la terminología empleada en el artículo 4, 2) del Convenio núm. 155. En la Directiva Marco sobre Salud y Seguridad en el Trabajo (Directiva 89/391/CEE) se utiliza el término «medio de trabajo».

13. En diversas legislaciones de ámbito nacional es frecuente la utilización tanto de «condiciones de trabajo seguras y saludables»<sup>6</sup> como de «[un] entorno[s] de trabajo seguro[s] y saludable[s]»<sup>7</sup>. Un examen de la legislación de varios países ha revelado que el uso del término «entornos de trabajo» ha aumentado, pero que el término «condiciones de trabajo» también se utiliza en numerosas leyes sobre SST<sup>8</sup>. En algunos casos, la legislación nacional sobre SST se refiere tanto a «condiciones» como a «entornos», y parece que ambos términos se pueden utilizar indistintamente<sup>9</sup>.

### I.3. Otras consideraciones

14. El origen del término «entornos de trabajo seguros y saludables» se remonta a la década de los setenta, cuando se utilizó como concepto para definir el equipo, la organización y las relaciones en el lugar de trabajo en su conjunto. Este término se ha utilizado para describir todos los elementos del entorno social y físico de las actividades empresariales de cuya regulación interna se ocupan la dirección y el personal de recursos humanos<sup>10</sup>. Los académicos y expertos en políticas públicas han definido las «condiciones de trabajo seguras

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Austria, Francia, Lituania y Polonia.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Australia, el Canadá, Georgia y el Japón.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, Alemania (Ley sobre la aplicación de medidas de seguridad y salud en el trabajo para alentar la introducción de mejoras en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el lugar de trabajo, artículo 2.1); los Estados Unidos de América (Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo de 1970, artículo 2); Francia (Código del Trabajo, artículo L4121-2); la India (Código sobre seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo, 2020), y Federación de Rusia (Código del Trabajo de 2001).

<sup>9</sup> Por ejemplo, en China, el artículo 16 de la [Ley de Seguridad Laboral de 2002](#) se refiere al deber de los empleadores de ofrecer «condiciones de seguridad en el trabajo» acordes a las normas previstas en la legislación. El artículo 4 de la [Ley de Prevención y Control de Enfermedades Profesionales, enmendada en 2016](#), se refiere al «entorno y las condiciones de trabajo» al definir el deber de los empleadores de cumplir la normativa y los requisitos nacionales en materia de salud en el trabajo. En Dinamarca, la [Ley relativa al Entorno de Trabajo](#) contiene la expresión «entorno de trabajo» en el título, pero en sus disposiciones se utiliza el término «condiciones de trabajo» (por ejemplo, en los artículos 15, 20, 21 y 28). En Finlandia, la [Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo](#) se refiere al «entorno de trabajo y las condiciones de trabajo» en el artículo 1 relativo a los objetivos, pero utiliza la expresión «condiciones de trabajo» al describir las circunstancias que rodean las operaciones en el lugar de trabajo en todo el instrumento, por ejemplo, en los artículos 3.3, 8.1, 9 y 10. En el artículo 8.1 se establece que «[l]os empleadores deberán velar por la seguridad y salud de sus empleados en el trabajo tomando las medidas necesarias. A tal efecto, los empleadores deberán considerar las circunstancias relacionadas con el trabajo, las condiciones de trabajo y otros aspectos del entorno de trabajo, así como las capacidades personales de los empleados». En el Japón, en el artículo 3 de la [Ley de Seguridad y Salud en la Industria](#) (Ley núm. 57 de 1972) se establece la responsabilidad de los empleadores de cumplir la normativa en materia de seguridad y salud de los trabajadores en los lugares de trabajo mediante «la creación de un entorno de trabajo confortable y la mejora de las condiciones de trabajo», empleando por consiguiente ambos términos.

<sup>10</sup> Una de las primeras menciones en un artículo académico corresponde a Allan H. Graham, «The People Aspect in Developing Management Criteria», en *Business Quarterly* No. 46(2) (1981), 44.

y saludables» como una norma de protección de los trabajadores ampliamente aceptada <sup>11</sup> que contempla todos los aspectos técnicos relativos al equipo, los materiales y las instalaciones <sup>12</sup>, la inspección y la formación asociadas a dichas condiciones, así como las relaciones sociales que rigen las tareas y operaciones <sup>13</sup>, lo cual parece corresponder al término «entornos de trabajo» utilizado en las normas internacionales del trabajo. En paralelo al interés creciente en la salud en el trabajo por parte de las ciencias médicas, el concepto de «entornos de trabajo» se ha ampliado para abarcar los efectos de las condiciones de trabajo en la salud de los trabajadores <sup>14</sup>, incluidas la discriminación, la diversidad y la salud mental <sup>15</sup>.

15. En la medida en que se trata de un concepto abierto y descriptivo que no es de origen jurídico <sup>16</sup>, el término «entornos de trabajo seguros y saludables» puede adaptarse a los cambios en la organización del lugar de trabajo. En consecuencia, hoy en día se ha integrado en la normativa jurídica, sin que sea necesario enumerar todos y cada uno de los aspectos de las operaciones en el lugar de trabajo que merecen protección. Por lo tanto, puede aplicarse a cuestiones relacionadas con la salud psicosocial, la diversidad o la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, e incluir todos los ámbitos de la SST <sup>17</sup>. En ese sentido, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable consistiría en proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones. Para asegurar la efectividad de ese derecho es necesario formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente las políticas nacionales de SST con el objeto de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo, y teniendo en cuenta principios básicos como la evaluación de los riesgos laborales <sup>18</sup>, la lucha contra los riesgos laborales en su origen y el desarrollo de una cultura nacional de prevención que incluya información, consultas y formación (artículo 4 del Convenio núm. 155); la definición de las funciones y responsabilidades de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades, así como las condiciones y la práctica nacionales (artículo 6 del Convenio núm. 155); el establecimiento de un sistema de derechos y responsabilidades bien definidos, en virtud del cual los empleadores, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los

---

<sup>11</sup> Karin Lukas, «Article 3: The right to safe and healthy working conditions», en *The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary* (Edward Elgar, 2021), 60-74.

<sup>12</sup> Jeffrey Hilgert, «The Future of Workplace Health and Safety as a Fundamental Human Right», en *Comparative Labor Law and Policy Journal* No. 34 (2013), 728.

<sup>13</sup> Lukas, 2021.

<sup>14</sup> Phillip L. Polakoff, «Looking ahead in occupational health and safety», en *Occupational Health & Safety* No. 52(10) (1983), 44-48. Véase también Timothy Liveright y Marthe Stanbury, «An historical perspective study of mortality within a cohort of distribution workers», en *American Journal of Industrial Medicine* No. 4(5) (1983), 146. Este es uno de los numerosos estudios sobre mortalidad que se realizaron en las décadas de los ochenta y los noventa acerca de la repercusión del entorno de trabajo en la salud de los trabajadores.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Maureen F. Dollard y Daniel Y. Nesar, «Worker health is good for the economy: Union density and psychosocial safety climate as determinants of country differences in worker health and productivity in 31 European countries», en *Social Science and Medicine* No. 92 (2013), 114-123; Paul M. Muchinsky, *Psychology Applied to Work: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology* (tercera edición) (Brooks/Cole: Pacific Grove, California, 1990).

<sup>16</sup> Sin embargo, cabe destacar que «entorno de trabajo *hostil*» es una expresión jurídica con arreglo a la legislación laboral de distintas jurisdicciones, por ejemplo, en el derecho laboral estadounidense.

<sup>17</sup> R. Rugulies, «What is a psychosocial work environment?», *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* No. 45(1) (2019), 1-6.

<sup>18</sup> La evaluación de los riesgos es el proceso consistente en evaluar los riesgos para la seguridad y la salud derivados de los peligros en el trabajo. Analiza la combinación de la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso con la gravedad de las lesiones o daños para la salud de las personas que pueda causar tal suceso.

lugares de trabajo sean seguros y no entrañen riesgos para la salud, y los trabajadores cooperen en el cumplimiento de esta obligación que incumbe al empleador (artículos 16 y 19, *a*) del Convenio núm. 155); el desarrollo progresivo y el examen periódico de un sistema nacional de SST, que debería incluir todos los mecanismos y elementos necesarios para establecer y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud (artículo 4 del Convenio núm. 187); y la elaboración, la aplicación, el control y el reexamen periódico de un programa nacional de SST, tanto con fines de prevención como con fines de protección (artículo 5 del Convenio núm. 187).

16. Aunque el término «entornos de trabajo» pueda parecer un concepto más amplio, no implica que el alcance de sus responsabilidades sea mayor. Simplemente está más adaptado a la forma en que se organiza el trabajo. Permite considerar con mayor claridad las diferentes interacciones en el lugar de trabajo que repercuten en la SST y que tienen que tenerse en cuenta para la protección de los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo. Por otra parte, el término «condiciones de trabajo», cuyo alcance tal vez parezca más limitado, puede considerarse que incluye otras cuestiones tradicionalmente denominadas condiciones de trabajo, como los salarios, las condiciones de empleo y otras «condiciones» de trabajo.

#### I.4. Conclusión

17. Las normas internacionales del trabajo no ofrecen una definición específica de los términos «medio ambiente/entorno de trabajo seguro y saludable» o «condiciones de trabajo seguras y saludables». La terminología más frecuentemente utilizada en los convenios de la OIT sobre SST es «medio ambiente de trabajo seguro y saludable» o «seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente de trabajo». Este es el caso de los Convenios núms. 155, 161 y 187. En los artículos 1 y 3, 2) del Convenio núm. 187 se reconoce específicamente el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. En los instrumentos de la OIT no vinculantes se solía utilizar la expresión «condiciones de trabajo seguras y saludables». La terminología utilizada en los instrumentos internacionales ajenos a la OIT hace referencia a «condiciones de trabajo seguras y saludables», y se interpreta que estas engloban todos los aspectos que debería abarcar una política nacional sobre SST y el entorno de trabajo. En las legislaciones nacionales se utilizan ambos términos, a menudo de forma indistinta. La terminología que se utilice a efectos de incluir la SST en el marco de principios y derechos fundamentales en el trabajo podría armonizarse con los términos utilizados en el o los convenios sobre SST que se reconozcan como instrumentos fundamentales.

## ► II. Convenio(s) sobre salud y seguridad en el trabajo que habriá(n) de reconocerse como fundamentales

---

### II.1. Selección de los convenios sobre SST y conceptos y elementos pertinentes

18. Para incluir el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable/unas condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, habría que determinar de manera formal que uno o más de los convenios sobre

SST deberían considerarse como convenios fundamentales en el sentido de la Declaración de 1998 y que su ratificación debería promoverse sobre esa base <sup>19</sup>.

- 19.** Las normas internacionales del trabajo sobre SST pueden dividirse entre las que contienen disposiciones generales, las que guardan relación con la protección contra riesgos específicos <sup>20</sup> y las que se centran en ramas de actividad concretas <sup>21</sup>. Los siguientes cuatro instrumentos se pueden clasificar como normas sobre SST que contienen disposiciones generales:
- i) el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155);
  - ii) el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981;
  - iii) el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161);
  - iv) el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
- 20.** En estos instrumentos se definen los conceptos y principios generales relacionados con la prevención y con las políticas, programas y sistemas nacionales de SST que sientan las bases para la gestión de la seguridad y la salud a nivel nacional y en el lugar de trabajo, incluido con respecto a la aplicación de los convenios de la OIT de carácter sectorial o relativos a riesgos específicos. Los tres convenios y el protocolo mencionados son de ámbito general y pueden aplicarse a todas las categorías de riesgos y a todos los trabajadores, mientras que otros convenios sobre SST son de alcance limitado y se aplican a una rama de actividad específica o se refieren a un riesgo profesional concreto.
- 21.** El nivel de ratificación del Convenio núm. 155, del Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155, del Convenio núm. 161 y del Convenio núm. 187 es bajo en comparación con otros derechos laborales que se contemplan en las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, se admite en general que las normas de la OIT tienen una repercusión que va más allá de lo que indican las ratificaciones y los procedimientos de control <sup>22</sup>. En los últimos cinco años, el ritmo de ratificación ha aumentado, como se puede observar en el siguiente cuadro. Las regiones de África y Europa son las que registran el mayor número de ratificaciones de los cuatro convenios (gráfico 1).

---

<sup>19</sup> GB.343/INS/6, párr. 38.

<sup>20</sup> El Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13); el Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115); el Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119); el Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127); el Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136); el Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139); el Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148); el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162); el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170); el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

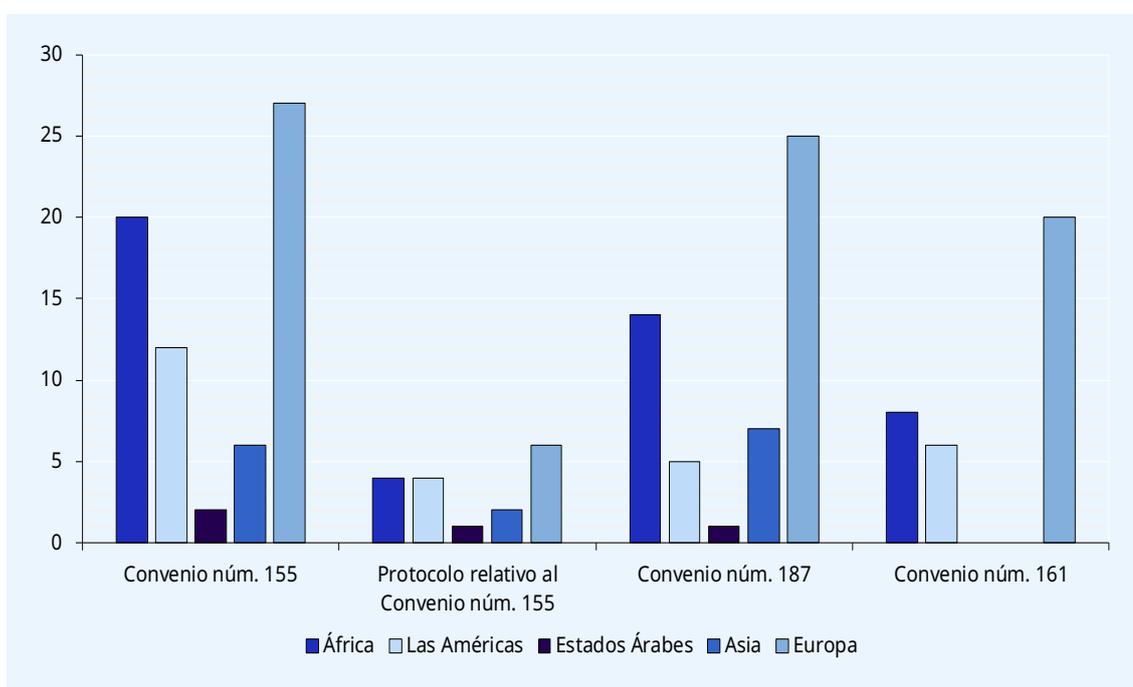
<sup>21</sup> El Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120); el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152); el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167); el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), y el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184).

<sup>22</sup> OIT, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003, párr. 11.

► **Cuadro. Ratificación de convenios sobre SST que contienen disposiciones generales** <sup>23</sup>

| Convenio                                       | Núm. de ratificaciones | Ratificaciones en los últimos cinco años |
|--|------------------------|--|
| Convenio núm. 155 (1981)                       | 74                     | 11 (14% del total)                       |
| Convenio núm. 161 (1985)                       | 35                     | 3 (8% del total)                         |
| Protocolo relativo al Convenio núm. 155 (2002) | 17                     | 6 (35% del total)                        |
| Convenio núm. 187 (2006)                       | 57                     | 19 (33% del total)                       |

► **Gráfico 1. Número de ratificaciones por región**



22. La distinción entre los derechos fundamentales y los demás derechos de la Declaración de 1998 se hizo a partir de varias características <sup>24</sup>, como su **origen constitucional** y su **pertinencia** para los principios fundamentales sobre los que se sustenta la Organización, por ejemplo, el principio de que el trabajo no es una mercancía; su condición de **derechos humanos**; su función en cuanto **condiciones propicias** o derechos esenciales para lograr la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas, y el hecho de que han sido **reconocidos** como fundamentales tanto dentro como fuera de la Organización. El Consejo de Administración examinó estas cuestiones en su 340.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2020) <sup>25</sup>.

23. El derecho a la seguridad y salud en el trabajo tiene un origen constitucional. De hecho, en la Constitución de la OIT se reconoce la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean

<sup>23</sup> Las normas internacionales del trabajo sobre SST pueden dividirse en tres categorías principales: las que contienen disposiciones generales, las que abordan la protección contra riesgos específicos (como las normas sobre radiaciones ionizantes, el benceno, el asbesto, el cáncer profesional y los productos químicos) y las que se centran en ramas de actividad concretas (como la industria, el comercio y las oficinas, la agricultura y la minería).

<sup>24</sup> GB.341/INS/6.

<sup>25</sup> GB.340/INS/4.

o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo» como un elemento fundamental de la justicia social<sup>26</sup> y se hace referencia a «la obligación solemne» de la OIT de fomentar programas que permitan «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones»<sup>27</sup>, así como a la «entera colaboración de la [OIT]» para «el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos»<sup>28</sup>. En otras ocasiones, la OIT se ha referido a la importancia fundamental de la SST para los objetivos de la Organización. En 2003, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció la SST como un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente, al afirmar que «en un gran número de ámbitos de acción correspondientes a los objetivos más importantes de la OIT se incluye un componente relativo a la seguridad y salud en el trabajo o relacionado con esta cuestión, como el empleo, el trabajo infantil, la economía informal, la incorporación de las consideraciones de género, las estadísticas del trabajo, las normas, la inspección del trabajo y la seguridad marítima, entre otros»<sup>29</sup>. Durante la discusión del Estudio General relativo al Convenio núm. 155, a la Recomendación núm. 164 y al Protocolo relativo al Convenio núm. 155 que se celebró en 2009, la Comisión de Aplicación de Normas recordó que el objetivo constitucional de proteger a los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo era de crucial importancia para la calidad del trabajo y la dignidad humana<sup>30</sup>. En el Estudio General relativo al Convenio núm. 187 de 2017, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) reconoció que la prevención de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales era un elemento central de la misión fundacional de la OIT<sup>31</sup>. En 2019, en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, se afirmó que las condiciones de trabajo seguras y saludables eran fundamentales para el trabajo decente.

24. La importancia de una protección adecuada para la vida y la salud de los trabajadores se ha hecho aún más patente en el contexto de la pandemia de COVID-19. En el Llamamiento mundial a la acción de la OIT para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, se insta a la protección de todos los trabajadores, «en particular reforzando el asesoramiento de políticas, el desarrollo de la capacidad y la asistencia técnica con objeto de [...] favorecer unas relaciones laborales armoniosas y la promoción de marcos jurídicos e institucionales basados en las normas internacionales del trabajo, incluidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, poniendo especialmente el acento en la seguridad y salud en el trabajo a la luz de la experiencia resultante de la pandemia de COVID-19»<sup>32</sup>. En su Informe General de 2020, la CEACR reconoció que la pandemia había planteado un inmenso desafío para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores de todo el mundo. Asimismo, observó que la pandemia había renovado el reconocimiento de la importancia de las normas internacionales del trabajo sobre SST, incluidos los Convenios núms. 155 y 187.

---

<sup>26</sup> Constitución de la OIT, Preámbulo.

<sup>27</sup> Declaración de Filadelfia, III, g).

<sup>28</sup> Declaración de Filadelfia, IV.

<sup>29</sup> Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003, párr. 53.

<sup>30</sup> OIT, *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: Promover la seguridad y la salud en el medio ambiente de trabajo*, Estudio General, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009.

<sup>31</sup> OIT, *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable*, Estudio General, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017, párr. 573.

<sup>32</sup> OIT, *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*, 2021, párr. 13, b), i).

25. El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable/unas condiciones de trabajo seguras y saludables está reconocido como derecho humano fuera de la OIT. En el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece que el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias debe asegurar la seguridad y la higiene en el trabajo. En el artículo 3 de la Carta Social Europea, se establece el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo; y el Comité Europeo de Derechos Sociales afirmó, en su compendio de jurisprudencia, que el derecho de todo trabajador a la seguridad y la salud es un principio ampliamente reconocido, que se deriva directamente del derecho a la integridad personal, uno de los principios fundamentales de los derechos humanos<sup>33</sup>. El derecho a «la seguridad y la higiene en el trabajo» forma parte ahora de lo que se conoce como Carta Internacional de Derechos Humanos. La meta 8.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aspira a proteger «los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores». En la Constitución de la Organización Mundial de la Salud se reconoce que «el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano»<sup>34</sup>. El derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables para todos también ha quedado recogido en la [Declaración de la Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G20 \(2021\)](#), y en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/74/2) se expresó el derecho de todo ser humano al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
26. También cabría mencionar la [Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo](#) de 2008, reafirmada por la [Declaración de Estambul sobre Seguridad y Salud en el Trabajo](#) de 2011, donde se recordaba que la promoción del derecho de los trabajadores a un entorno de trabajo seguro y saludable debería ser reconocido como un derecho humano fundamental y se mencionaba explícitamente la promoción de un enfoque sistémico que tuviese en cuenta los principios contenidos en el Convenio núm. 155, al tiempo que se hacía un llamamiento a la ratificación, con carácter prioritario, del Convenio núm. 187.
27. En los siguientes párrafos se ofrece un panorama general de los conceptos y elementos introducidos por las cuatro normas mencionadas y su importancia con miras a la aplicación del objetivo constitucional de proteger a los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo. Este análisis se ofrece para ayudar a determinar qué convenio o convenios han de ser reconocidos como fundamentales mediante una enmienda a la Declaración de 1998.

## II.2. El enfoque preventivo

28. Un principio básico en el que se basan los cuatro convenios sobre SST que se analizan en el presente documento es el concepto de **prevención** de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, según el cual se da prioridad a las medidas preventivas, con las medidas de protección como último recurso si los peligros no pueden eliminarse y los riesgos no pueden evitarse o reducirse a un nivel aceptable, y que ha sido un factor impulsor de la evolución de la actividad normativa y del trabajo científico y técnico en el ámbito de la SST. La eficacia demostrada de un enfoque preventivo con respecto a la gestión de la SST motivó que el Convenio núm. 155 se centrara principalmente en la aplicación de una política nacional basada en la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, en lugar de centrarse en la gestión de sus consecuencias. Este principio también se halla en el Protocolo de

<sup>33</sup> Artículo 3 del *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Carta Social Europea, diciembre de 2018.

<sup>34</sup> Preámbulo de la [Constitución de la Organización Mundial de la Salud](#), suplemento de la 45.ª edición, octubre de 2006.

2002 relativo al Convenio núm. 155, en el Convenio núm. 161 y en el Convenio núm. 187. En el lugar de trabajo, la prevención es el resultado de un sistema adecuado de identificación de los peligros y de gestión de los riesgos según una jerarquía de principios<sup>35</sup>, dentro de un marco de derechos y responsabilidades definidos y con el objetivo de garantizar que, en la medida en que sea razonable y factible, los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo, las operaciones y procesos, así como los agentes y las sustancias químicas, físicos y biológicos, no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores (párrafos 1 y 2 del artículo 16 del Convenio núm. 155).

### II.3. Realización progresiva de las disposiciones de los convenios sobre SST

29. Todos los convenios sobre SST de carácter general hacen referencia de diferentes formas a un **desarrollo progresivo** e invocan el concepto de «realización progresiva». El motivo de esta particularidad quedó claro durante la labor preparatoria del Convenio núm. 155, en la que se reconoció que la aplicación de un instrumento de un alcance tan amplio solo podía ser progresiva y que la asunción gradual de las funciones previstas en el Convenio no dependía necesariamente de la promulgación de una ley<sup>36</sup>. El mismo motivo se subrayó en la labor preparatoria del Convenio núm. 187, en la que se expresó que una cultura de seguridad era el fruto de valores, actitudes, percepciones, conocimientos y pautas de comportamiento, tanto individuales como de grupo, y su desarrollo era un proceso dinámico y progresivo<sup>37</sup>.
30. Este enfoque ha quedado reflejado en varias disposiciones de los convenios sobre SST. De conformidad con el artículo 11 del Convenio núm. 155, habrá una «realización progresiva» de varias funciones con respecto a la aplicación de la política nacional que se describe en el artículo 4. La propia política nacional debe reexaminarse «periódicamente» con el objetivo de prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, reduciendo al mínimo los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo «en la medida en que sea razonable y factible». Con arreglo al artículo 2 del Convenio núm. 187, el objetivo de garantizar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable para los trabajadores se alcanzará «de forma progresiva», mientras que el sistema nacional que figura en el artículo 4 también deberá desarrollarse «de forma progresiva». Por consiguiente, muchos de los objetivos y requisitos relativos a la mejora de la SST que los Estados deben cumplir, y respecto de los cuales tienen la obligación de presentar memorias, conforme a lo previsto en los instrumentos fundamentales de la OIT, son de carácter gradual y dependen de la disponibilidad de recursos económicos y de otra índole<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Tal y como se define en las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*, sección 3.10, se trata de una jerarquía de medidas con arreglo al siguiente orden de prioridad: de ser posible, eliminar el peligro; controlar el riesgo en su origen, con la adopción de medidas técnicas de control o medidas administrativas; minimizar el riesgo mediante el diseño de sistemas de trabajo seguro que comprendan disposiciones administrativas de control; y, cuando ciertos peligros/riesgos no puedan controlarse con disposiciones colectivas, ofrecer equipos de protección personal, incluida ropa de protección, sin costo alguno para los trabajadores.

<sup>36</sup> OIT, *Actas Provisionales núm. 25*, Conferencia Internacional del Trabajo, 67.ª reunión, 1981, 25/7, párr. 55.

<sup>37</sup> OIT, *Marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, párrs. 26 a 33.

<sup>38</sup> El concepto de «realización progresiva» describe un aspecto esencial de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables. Los Estados están obligados a adoptar medidas apropiadas para la plena realización de esos derechos hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Si bien se reconocen diferencias de capacidad entre los Estados, el concepto de «realización progresiva» no ofrece a los Estados la opción de no actuar. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «[l]a falta de recursos no puede justificar la inacción o el aplazamiento indefinido de medidas para poner en práctica tales derechos. Los Estados han de demostrar que están haciendo todo lo posible para mejorar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso cuando

31. La CEACR aborda con frecuencia el principio de la realización progresiva con respecto a la aplicación de los convenios sobre SST. En un caso, por ejemplo, en relación con los artículos 4 y 7 del Convenio núm. 155, la Comisión solicitó información sobre todo programa nacional que se hubiera propuesto de conformidad con la ley nacional de SST y, en particular, sobre los objetivos relativos al desarrollo progresivo de los servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores<sup>39</sup>. En otro caso, la Comisión pidió al Gobierno interesado que indicara las medidas adoptadas, en la legislación o en la práctica, para asegurar que las funciones enumeradas en los párrafos *b)* y *f)* del artículo 11 del Convenio núm. 155 se realizaran progresivamente en sectores que no pertenecen a la minería<sup>40</sup>. En una solicitud directa, la CEACR pidió información sobre las medidas adoptadas o contempladas para establecer mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y la economía informal<sup>41</sup>.

## II.4. La responsabilidad conjunta de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores

32. En los convenios sobre SST se exigen responsabilidades colectivas para una buena gestión de la SST mediante un **marco bien definido de funciones, derechos y responsabilidades**, el diálogo y la cooperación. Como se menciona en el informe relativo a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la SST de 2003, las normas modernas sobre SST reflejan claramente no solo las responsabilidades colectivas con respecto a la seguridad en el trabajo, sino también las funciones y responsabilidades respectivas de los empleadores, los trabajadores y sus representantes, así como la cooperación entre ellos<sup>42</sup>. Un elemento importante de la política nacional de SST es precisamente indicar las funciones y responsabilidades con respecto a la SST de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades. En el lugar de trabajo, los empleadores tienen el deber de garantizar que el trabajo sea seguro y sin riesgos para la salud de los trabajadores, y los trabajadores tienen el deber de cooperar con la dirección para el cumplimiento de esa obligación.
33. En las siguientes secciones del documento se analizará cada uno de los tres convenios sobre SST y el protocolo que contienen disposiciones de carácter general y, a continuación, se reflexionará sobre la posible terminología que ha de considerarse para articular este nuevo principio y derecho. Asimismo, se describirán las disposiciones de cada convenio, las tasas de ratificación y la naturaleza fundamental de cada instrumento, además de la complementariedad entre los convenios y el protocolo en cuestión.

## II.5. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)

### II.5.1. Acción a nivel nacional

34. El Convenio núm. 155 contribuye a la realización de la obligación establecida en la Constitución de la OIT de «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las

---

los recursos son escasos» (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Folleto informativo núm. 33).

<sup>39</sup> CEACR, [Solicitud directa a Croacia sobre el Convenio núm. 155](#), adoptada en 2018.

<sup>40</sup> CEACR, [Solicitud directa a Zambia sobre el Convenio núm. 155](#), adoptada en 2019.

<sup>41</sup> CEACR, [Solicitud directa a Côte d'Ivoire sobre el Convenio núm. 187](#), adoptada en 2020.

<sup>42</sup> OIT, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2003.

ocupaciones» al incluir la obligación de los Estados Miembros de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una **política nacional** coherente **en materia de SST**, habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. La finalidad de esa política es orientar la acción a nivel nacional y de empresa para «prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo» (artículo 4, 2)).

35. En el Convenio núm. 155 se dispone que la aplicación de la política nacional en materia de SST debe efectuarse a nivel nacional y de empresa <sup>43</sup>. En él se definen las funciones requeridas para poner en práctica la política y un marco de derechos y obligaciones de los empleadores y de los trabajadores aplicable al lugar de trabajo. En el Convenio se exige que los Estados adopten leyes, reglamentos y normas relativos a la SST, establezcan un sistema de inspección apropiado y suficiente y tomen medidas para orientar a los empleadores y los trabajadores (artículos 8 a 10).
36. La CEACR ha destacado sistemáticamente la importancia del proceso de elaboración de políticas nacionales cuando ha examinado la aplicación del Convenio núm. 155, y ha subrayado que no solo es importante la adopción de una política que promueva un entorno de trabajo seguro y saludable, sino también el proceso de su formulación, y su aplicación y revisión periódica ulteriores. Una política nacional puede formalizarse de muchas maneras diferentes, dependiendo de cada situación nacional <sup>44</sup>. En el Convenio núm. 155 no se establecen requisitos concretos en relación con la forma de dicha política, y se prevé que la política nacional tenga en cuenta las «condiciones y práctica nacionales» (artículo 4, 1)). También conviene resaltar que una política nacional se define por su función y no por su forma <sup>45</sup>.
37. En el artículo 7 del Convenio núm. 155 se requiere que los Estados Miembros examinen la política periódicamente «a fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar». Mediante ese requisito se insta un proceso dinámico y cíclico, que implica la realización de un examen periódico para garantizar que dicha política tenga en cuenta los progresos científicos y tecnológicos, así como los cambios registrados en los entornos de trabajo. Al propugnar la adopción de una política nacional en materia de SST, el Convenio núm. 155 remarca que los Gobiernos deben considerar la SST como una cuestión de interés nacional y participar activamente en ella.
38. A fin de dar efecto a la política nacional de SST, el Convenio núm. 155 insta a los Estados a garantizar que la autoridad o autoridades competentes realicen progresivamente las siguientes funciones: i) la determinación, cuando se requiera, de las condiciones que rigen la concepción, la construcción y el acondicionamiento de las empresas, su puesta en explotación y las transformaciones más importantes que requieran, así como la seguridad del equipo técnico utilizado en el trabajo y la aplicación de procedimientos definidos por las autoridades competentes; ii) la determinación de las operaciones y procesos que estarán prohibidos, limitados o sujetos a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes, así como la determinación de las sustancias y agentes a los que la exposición en el trabajo estará

---

<sup>43</sup> Partes III y IV.

<sup>44</sup> OIT, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, párr. 56.

<sup>45</sup> OIT, *Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud. Guía sobre el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), su Protocolo de 2002 y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm.187)*, 2013.

prohibida, limitada o sujeta a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes; iii) el establecimiento y la aplicación de procedimientos para la declaración de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la elaboración de las estadísticas anuales correspondientes y la realización de encuestas sobre las causas; iv) la publicación anual de informaciones sobre las medidas tomadas en aplicación de la política nacional, y v) la introducción o desarrollo de sistemas de investigación de los agentes químicos, físicos o biológicos en lo que respecta a los riesgos que entrañen para la salud de los trabajadores (artículo 11).

39. El Convenio núm. 155 contiene requisitos sobre la difusión de información, la enseñanza y la formación (como el Protocolo de 2002). En el artículo 11, *e*) del Convenio se exige que la autoridad competente publique anualmente información sobre las medidas tomadas en aplicación de la política nacional de SST y datos sobre los accidentes del trabajo, los casos de enfermedades profesionales y otros daños para la salud acaecidos durante el trabajo o en relación con este. Además, en el artículo 12, *b*) se insta a los Estados Miembros a velar por que los fabricantes de sustancias químicas «faciliten» información sobre los riesgos que estas presentan, y otras entidades aporten información similar sobre los riesgos que presentan sus productos, así como sobre su uso seguro. En el artículo 14 se exige la integración de la SST en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores.
40. En el Convenio núm. 155 se solicita el compromiso activo de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras partes interesadas para prevenir de forma eficaz los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, así como la coordinación de todas las partes pertinentes, la cual, cuando las circunstancias lo requieran, debería llevarse a cabo por conducto de un organismo central (artículo 15, 2)). A nivel nacional, se han adoptado diferentes enfoques respecto de la creación de organismos tripartitos y otros organismos participativos que se ocupen de las cuestiones laborales, en particular en países de nivel económico similar<sup>46</sup>. Algunos enfoques prevén la creación de organismos encargados de asesorar sobre cuestiones legislativas en general, mientras que otros se centran en sectores específicos, como la agricultura. La CEACR ha examinado periódicamente el funcionamiento de estos organismos, lo que ha brindado oportunidades estructuradas de introducir mejoras progresivas, de ser necesario<sup>47</sup>, e identificar buenas prácticas<sup>48</sup>.

## II.5.2. Medidas en el lugar de trabajo

41. La realización del derecho de todos los trabajadores a la seguridad y la salud presupone el reconocimiento de un marco de derechos y obligaciones y su efectividad en el lugar de trabajo. En el Convenio núm. 155 se hace referencia a distintos derechos y principios que incluyen el derecho a la prevención, el derecho a la protección frente a medidas disciplinarias, el derecho a alejarse de un peligro inminente, el derecho a la información, el derecho a la formación y el derecho a la participación, a la comunicación y a la cooperación. En virtud de este convenio, los

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, OIT, «National Level Tripartite and Bipartite Cooperation on Health and Safety», en *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*, 2011.

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, la *Observación de la CEACR relativa a la aplicación del Convenio núm. 187 por Suecia*, adoptada en 2011.

<sup>48</sup> Véanse, por ejemplo, la *Observación de la CEACR relativa a la aplicación del Convenio núm. 155 por el Brasil*, adoptada en 2011, y la *Solicitud directa al Brasil sobre el Convenio núm. 155*, adoptada en 2015, así como la *Solicitud directa de la CEACR relativa a la aplicación del Convenio núm. 155 por Etiopía*, adoptada en 2016, y la *Observación de la CEACR relativa a la aplicación del Convenio núm. 155 por Nigeria*, adoptada en 2013.

empleadores deben garantizar, en la medida en que sea razonable y factible, que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores; y que los agentes y las sustancias químicas, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas. Asimismo, se exige a los empleadores que, cuando sea necesario, suministren ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud (artículo 16). También se exige a los empleadores que prevean medidas para hacer frente a situaciones de urgencia y a accidentes (artículo 18).

42. En el Convenio núm. 155 se establece que los representantes de los trabajadores deben recibir de sus empleadores información adecuada sobre los peligros y riesgos existentes para su salud y seguridad, y que pueden consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales. Los trabajadores o sus representantes y sus organizaciones representativas tienen el derecho de examinar todos los aspectos de la SST relacionados con su trabajo y deben ser consultados a ese respecto por el empleador. Los trabajadores y sus representantes también deben recibir formación apropiada en el ámbito de la SST por parte de los empleadores (artículo 19). Además, los empleadores deben abstenerse de repercutir en los trabajadores los costos de estas y otras medidas preventivas (artículo 21).
43. Según el Convenio núm. 155, los trabajadores tienen el deber general de cooperar con el empleador en el cumplimiento de las obligaciones en materia de SST. Ello incluye la obligación de informar acerca de cualquier situación de trabajo que entrañe un peligro inminente y grave, lo cual lleva aparejado el derecho a negarse a reanudar la situación de trabajo cuando ese peligro persista (artículo 19, *f*). El derecho de los trabajadores a estar protegidos frente a medidas disciplinarias incluye su protección frente a «consecuencias injustificadas» tras haber decidido alejarse de un peligro inminente y grave para su vida o su salud (artículo 13). Además del Convenio núm. 155, otros muchos convenios sobre SST han integrado ulteriormente este derecho<sup>49</sup>,<sup>50</sup>. En el Convenio núm. 155 se dispone que, cuando un trabajador informe a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud, no se le podrá exigir que regrese a su trabajo si la situación persiste y mientras el empleador no haya tomado las medidas correctivas, de ser necesario (artículo 19, *f*).
44. La cooperación entre la dirección y los trabajadores en el ámbito de la empresa se considera un «elemento esencial» de la gestión de la SST en el Convenio núm. 155 (artículo 20). La aplicación de estas disposiciones está relacionada con la realización del derecho a la libertad sindical y de asociación y del derecho de sindicación, en particular la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1971 (núm. 135). En el artículo 19 del Convenio núm. 155 se prevé que los empleadores cooperen con los trabajadores y sus representantes en

---

<sup>49</sup> Entre esos convenios se encuentran el [Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 \(núm. 167\)](#), el [Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 \(núm. 176\)](#) y el [Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 \(núm. 184\)](#).

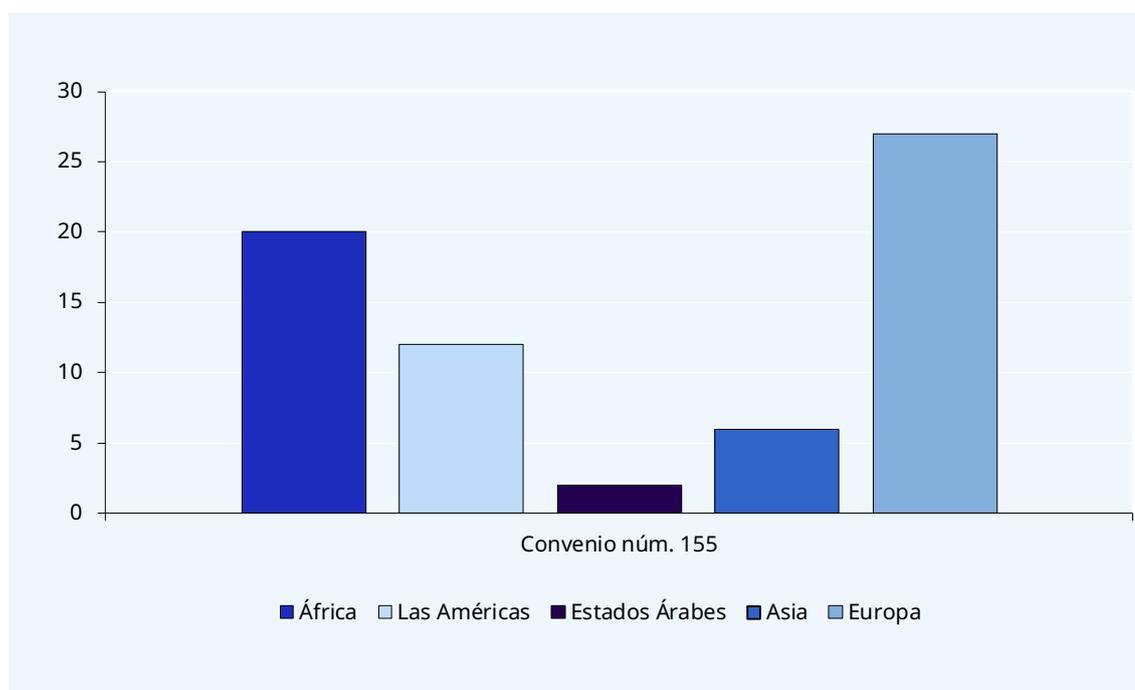
<sup>50</sup> En el contexto del Estudio General de 2017, la CEACR concluyó que ese derecho a alejarse del peligro «constituye el pilar de la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y no debe ser menoscabado por ninguna actuación llevada a cabo por el empleador. Está relacionado con el deber de los trabajadores de informar a su empleador de esas situaciones, si bien esta obligación no debe considerarse un requisito previo para el ejercicio del derecho a alejarse del peligro».

el ámbito de la SST. La obligación de cooperar con fines preventivos se extiende a otras partes interesadas. En el artículo 17 se exige que, siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, estas tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el Convenio.

### II.5.3. Nivel de ratificación

45. Hasta la fecha, el Convenio núm. 155 ha sido ratificado por 74 Estados Miembros<sup>51</sup>; y 11 de esas ratificaciones (esto es, el 14 por ciento) se han producido en los cinco últimos años. Ningún Estado Miembro ha denunciado su ratificación. La mayoría de las ratificaciones se han registrado en Europa (27), seguida de África (20), las Américas (12), Asia (6) y los Estados Árabes (2).

#### ► Gráfico 2. Ratificaciones del Convenio núm. 155, por región



## II.6. Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981

46. Como se ha señalado en otras secciones de este documento, tanto el Convenio núm. 155 (artículo 11, *c*) y *e*) como el Convenio núm. 187 (artículo 4, 3), *f*)) contienen disposiciones generales sobre el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. En el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 se destaca, además, la importancia capital de rastrear la evolución en la aplicación de las políticas nacionales de SST

<sup>51</sup> **Ratificaciones del Convenio núm. 155:** Albania, Antigua y Barbuda, Argelia, Argentina, Australia, Bahrein, Belarús, Bélgica, Belice, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Chequia, China, Chipre, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji, Finlandia, Gabón, Granada, Guyana, Hungría, Irlanda, Islandia, Kazajstán, Lesotho, Letonia, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malawi, Malí, Mauricio, México, Mongolia, Montenegro, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, República Árabe Siria, República Centrafricana, República de Corea, República de Moldova, Rwanda, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sudáfrica, Suecia, Tayikistán, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam, Zambia y Zimbabwe.

mediante la recopilación y el análisis de datos sobre su aplicación práctica y de estadísticas sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, con el fin de determinar sus causas y establecer medidas preventivas.

### II.6.1. Medidas a nivel nacional

47. En el Protocolo se definen las obligaciones de los Estados Miembros de determinar y revisar periódicamente, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, los requisitos y procedimientos para el registro y la notificación de los accidentes del trabajo <sup>52</sup>, las enfermedades profesionales <sup>53</sup> y, cuando sea procedente, los sucesos peligrosos <sup>54</sup>, los accidentes de trayecto <sup>55</sup> y los casos de enfermedades cuyo origen profesional es sospechoso, así como de publicar y analizar periódicamente las estadísticas conexas.
48. El fortalecimiento de los procedimientos y sistemas de registro y notificación contribuye decisivamente a la consecución del objetivo establecido en la Constitución de la OIT con respecto a la «protección [de los trabajadores] contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo», ya que la información sobre la incidencia nacional y la frecuencia de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales es fundamental para la arquitectura nacional de SST. Las autoridades competentes necesitan esa información para revisar periódicamente la política nacional de SST y priorizar y dirigir los recursos, mientras que los empleadores necesitan esa información para establecer prioridades en cuanto a las medidas de ámbito empresarial. El principio de prevención también está bien reflejado en el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155, ya que las responsabilidades de los empleadores con respecto a las medidas de registro tienen como principal objetivo evaluar las causas de las enfermedades, sean o no profesionales, y mejorar continuamente la gestión de la SST.
49. Los requisitos y procedimientos instituidos a nivel nacional deberán determinar la información que ha de registrarse, el periodo de conservación de esos registros y las medidas que garanticen la confidencialidad de los datos personales y médicos (artículo 3, *b*) a *d*). Además, los Gobiernos deberán determinar la responsabilidad de los empleadores de notificar los casos a las autoridades competentes y de informar a los trabajadores y a sus representantes acerca de los casos notificados, los criterios según los cuales se deberán notificar esos casos y los plazos para efectuar la notificación (artículo 4). Finalmente, los Estados Miembros están obligados a publicar estadísticas anuales que estén elaboradas siguiendo sistemas de clasificación compatibles con los sistemas pertinentes y más recientes

---

<sup>52</sup> Los accidentes del trabajo se definen como «accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales» (artículo 1, *a*)).

<sup>53</sup> Las enfermedades profesionales se definen como «toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral» (artículo 1, *b*)). En el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) y en la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194), actualizada en 2010, se ofrecen orientaciones adicionales sobre los criterios para reconocer las enfermedades profesionales.

<sup>54</sup> Los sucesos peligrosos se definen como «sucesos fácilmente reconocibles, según su definición en la legislación nacional, que podrían causar lesiones o enfermedades a las personas en su trabajo o al público en general» (artículo 1, *c*)).

<sup>55</sup> Los accidentes de trayecto se definen como «los accidentes que causen la muerte o produzcan lesiones corporales y ocurran en el recorrido directo entre el lugar de trabajo y: i) la residencia principal o secundaria del trabajador; ii) el lugar en el que el trabajador suele tomar sus comidas, o iii) el lugar en el que el trabajador suele cobrar su remuneración» (artículo 1, *d*)).

establecidos en el marco de la OIT o de otras organizaciones internacionales, y que sean representativas del país, así como los análisis sobre dichas estadísticas (artículos 6 y 7).

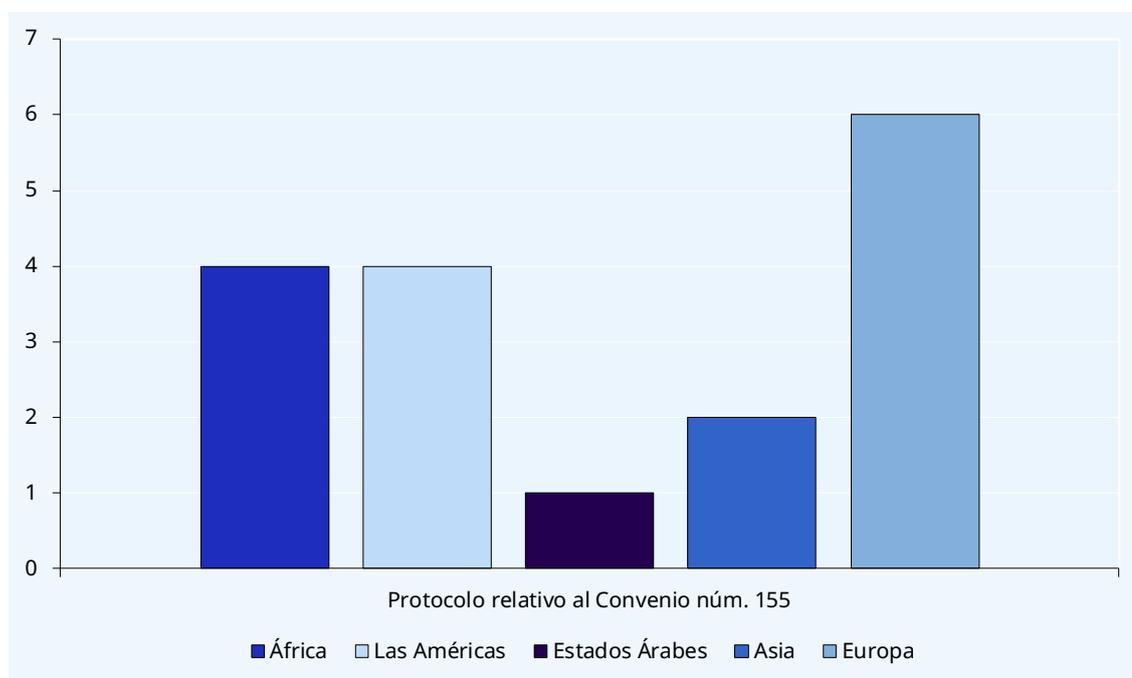
## II.6.2. Medidas en el lugar de trabajo

50. En el Protocolo se establece la responsabilidad de los empleadores de llevar un registro de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, cuando sea procedente, los sucesos peligrosos, los accidentes de trayecto y los casos de enfermedades cuyo origen profesional es sospechoso, de informar a los trabajadores y a sus representantes acerca del sistema de registro, de asegurarse del mantenimiento apropiado de esos registros y de su utilización para el establecimiento de medidas preventivas, y de abstenerse de sancionar a los trabajadores que hayan notificado dichos sucesos (artículo 3, *a*). Los empleadores también tienen la responsabilidad de notificar esos sucesos a las autoridades competentes siempre que se produzcan y de informar a los trabajadores y a sus representantes acerca de los casos notificados (artículo 4, *a*).

## II.6.3. Nivel de ratificación

51. El Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 cuenta actualmente con 17 ratificaciones<sup>56</sup>, 6 de las cuales se han producido en los cinco últimos años (esto es, el 35 por ciento del total). La mayoría de las ratificaciones se han registrado en Europa (6), seguida de África (4), las Américas (4), Asia (2) y los Estados Árabes (1).

### ► Gráfico 3. Ratificaciones del Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155, por región



<sup>56</sup> Los países que han ratificado el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 son los siguientes: Albania, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Côte d'Ivoire, El Salvador, Eslovenia, Fiji, Finlandia, Luxemburgo, Malí, Níger, Portugal, República Árabe Siria, Santa Lucía, Senegal y Suecia.

## II.7. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)

52. En el Convenio núm. 161 se detallan las normas internacionales del trabajo relativas a los servicios de salud en el trabajo, que se definen como los servicios investidos de funciones esencialmente preventivas y encargados de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes acerca de los requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo, y la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental (artículo 1). El Convenio contiene disposiciones fundamentales sobre el desarrollo de estos servicios, que requiere una infraestructura bien desarrollada tanto a nivel nacional como empresarial que sea flexible con respecto a las circunstancias nacionales y a la forma de organizar dichos servicios <sup>57</sup>.
53. El Convenio núm. 161 facilita la consecución de los objetivos establecidos en la Constitución de la OIT, ya que los servicios de salud en el trabajo son necesarios para determinar los riesgos y causas de accidentes, lesiones, enfermedades y muertes relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, contribuyendo así a la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo». Los servicios de salud en el trabajo pueden facilitar la detección temprana de los riesgos de SST y de la incidencia de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y contribuir a reducir los costos de los seguros y de la atención de salud en las empresas. Según las estimaciones publicadas por la OMS y la OIT en 2021, las enfermedades profesionales causaron el 81 por ciento de las muertes de trabajadores <sup>58</sup>, lo que evidencia que la detección y el tratamiento de las enfermedades profesionales son necesarios para cumplir la «obligación solemne» de «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones», establecida en la Constitución de la OIT. La CEACR destacó asimismo que la pandemia ha puesto aún más de relieve el papel fundamental de los servicios de salud en el trabajo a la hora de comprobar el estado de salud de los trabajadores y de ofrecer orientación para adaptar los procedimientos y las prácticas de los lugares de trabajo y elaborar protocolos de seguridad. A este respecto, la Comisión recordó las importantes disposiciones que contiene el Convenio núm. 161 <sup>59</sup>.

### II.7.1. Medidas a nivel nacional

54. En el Convenio núm. 161 se establece que los Estados deben formular, aplicar y reexaminar periódicamente una política nacional sobre servicios de salud en el trabajo, a la luz de las condiciones y la práctica nacionales y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas (artículo 2). Los Estados Miembros deben establecer progresivamente esos servicios, que deberían ser adecuados y apropiados a los riesgos específicos que prevalecen en los lugares de trabajo y abarcar a todos los trabajadores y a todas las organizaciones, públicas o privadas (artículo 3). Los Estados Miembros también deben designar, mediante la legislación nacional, la autoridad o autoridades encargadas de

<sup>57</sup> En la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171) y en la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194) se proporcionan orientaciones más exhaustivas sobre el desarrollo de los servicios de salud en el trabajo.

<sup>58</sup> WHO/ILO *Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016: Global Monitoring Report*.

<sup>59</sup> OIT, *Aplicación de las normas internacionales del trabajo*, 2021, Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III/Adenda (Parte A), Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, párrs. 55, 58 y 59.

supervisar el funcionamiento de los servicios de salud en el trabajo y de prestarles asesoramiento una vez establecidos (artículo 16).

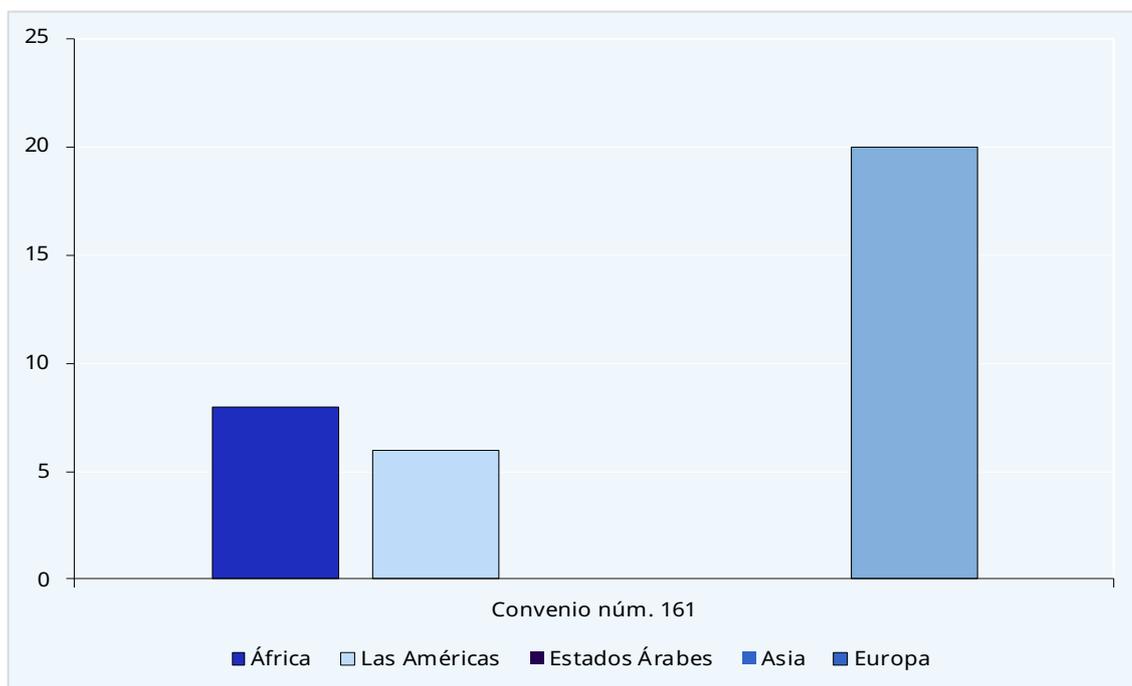
## II.7.2. Organización y funciones de los servicios de salud en el trabajo

55. Los servicios de salud en el trabajo pueden organizarse, según los casos, como servicios para una sola empresa o como servicios comunes a varias empresas; y pueden organizarse por las empresas o grupos de empresas interesadas, los poderes públicos o los servicios oficiales, las instituciones de seguridad social, cualquier otro organismo habilitado por la autoridad competente, o una combinación de cualquiera de las fórmulas anteriores (artículo 7). En la parte IV del Convenio núm. 161 se hace referencia a las condiciones de funcionamiento de estos servicios, a saber: deberían ser multidisciplinarios y su personal debería ser independiente de los empleadores, de los trabajadores y de sus representantes.
56. Según la definición de los servicios de salud en el trabajo, estos deben asegurar funciones como la identificación y evaluación de los riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo; la vigilancia de la salud de los trabajadores y de los factores que puedan afectar a su salud; el asesoramiento a lo largo de toda la planificación y organización del trabajo; la participación en los esfuerzos por mejorar las prácticas de trabajo y el análisis de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales; la colaboración en la difusión de información, en la formación y en la educación; y la organización de los primeros auxilios y de la atención de urgencia (artículo 5). El principio de prevención se fomenta a través de la vigilancia periódica de la salud de los trabajadores, la detección temprana de las enfermedades profesionales y el asesoramiento a los empleadores. El personal que preste servicios de salud en el trabajo debe gozar de plena independencia, tanto respecto del empleador como de los trabajadores y de sus representantes, en relación con estas funciones (artículo 10).
57. El Convenio núm. 161 promueve la colaboración entre los empleadores y los trabajadores, ya que dispone que el empleador, junto con los trabajadores y sus representantes, cuando existan, «deberán cooperar y participar en la aplicación de medidas relativas a la organización y demás aspectos de los servicios de salud en el trabajo, sobre una base equitativa» (artículo 8). Tanto los empleadores como los trabajadores tienen la obligación de informar a los servicios de salud en el trabajo de todo riesgo conocido o sospecha de riesgo que pueda afectar a la salud (artículo 14).

## II.7.3. Nivel de ratificación

58. Hasta la fecha, el Convenio núm. 161 ha sido ratificado por 35 Estados Miembros; y 3 de esas ratificaciones (esto es, el 8 por ciento) se han producido en los cinco últimos años. La mayoría de las ratificaciones se han registrado en Europa (20), seguida de África (8) y las Américas (6).

► Gráfico 4. Ratificaciones del Convenio núm. 161, por región



## II.8. Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

59. El Convenio núm. 187 tiene el objetivo de «promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo» mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales de SST (artículo 2). Dicho objetivo es acorde con el llamamiento incluido en el preámbulo de la Constitución de la OIT para la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo», ya que esa política, ese programa y ese sistema son los instrumentos combinados necesarios a escala nacional para promover eficazmente el derecho a unos/as entornos/condiciones seguros/as y saludables. Uno de los principios fundamentales en los que se basa el Convenio núm. 187 es el concepto de prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, que reconoce que debe concederse la máxima prioridad al principio de prevención, mediante el desarrollo de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud, e insta a la cooperación entre los trabajadores, los representantes de los trabajadores y los empleadores. Como ya se ha indicado antes, dicho principio también está recogido en el Convenio núm. 155, en el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 y en el Convenio núm. 161.
60. En el Convenio núm. 187 se introducen los conceptos de **sistema nacional** y de **programa nacional** de SST como herramientas importantes para aplicar la política nacional. En su artículo 2, 2) se dispone que, para conseguir de forma progresiva un entorno de trabajo seguro y saludable, deberán tenerse en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la OIT pertinentes para el marco de promoción en el ámbito de la SST. En dicha disposición se destaca el papel que desempeñan los Gobiernos nacionales en la gestión de la SST mediante una combinación de diferentes partes conexas y articuladas como un todo o un solo sistema. En lo que respecta a la SST, un enfoque sistémico implica hacer hincapié en la interdependencia y en el carácter interactivo de sus diferentes componentes y en el resultado global de los esfuerzos para mejorarlo.

### II.8.1. La política nacional

61. El Convenio núm. 187 se basa en el concepto de política nacional de SST introducido en el Convenio núm. 155, recalcando que dicha política es un mecanismo fundamental para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable y subrayando la importancia de contar con un marco (sistema nacional) para la aplicación de esa política. En el Convenio núm. 187 se detalla el carácter cíclico del proceso de elaboración de las políticas nacionales y cómo estas contribuyen, por conducto de los programas nacionales, a instilar y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud. La CEACR ha destacado sistemáticamente la importancia del proceso de elaboración de políticas nacionales cuando ha examinado la aplicación del Convenio núm. 187; y ha subrayado que no solo es importante la adopción de una política que promueva un entorno de trabajo seguro y saludable, sino también el proceso de su formulación, así como su aplicación y revisión periódica ulteriores<sup>60</sup>. En el Convenio núm. 187 no se establece ningún requisito específico sobre la forma que debe adoptar dicha política, y se dispone que la política nacional deberá tener en cuenta «las condiciones y práctica nacionales» (artículo 3, 3)).

### II.8.2. El sistema nacional

62. En el Convenio núm. 187 se dispone que los Estados Miembros deberán establecer, mantener, desarrollar de forma progresiva y reexaminar de forma periódica su **sistema nacional** de SST. La expresión «sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo» o «sistema nacional» se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política y los programas nacionales de SST (artículo 1, b)). En el artículo 4, 2) del Convenio se detallan los componentes de este sistema, que debe incluir en todos los casos: la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de SST; una autoridad o autoridades responsables de la SST; mecanismos para garantizar la observancia de la legislación, incluidos los sistemas de inspección, y disposiciones para promover en el lugar de trabajo la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes. En el artículo 4, 3) se definen los elementos que el sistema nacional debe incluir, cuando proceda: un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional; servicios de información y asesoramiento; servicios de salud en el trabajo; la investigación en materia de SST<sup>61</sup>; un mecanismo para la recopilación y el análisis de datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales; disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de SST en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

<sup>60</sup> Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, párr. 56.

<sup>61</sup> También se encuentran referencias a la investigación en materia de SST en otras normas, lo que pone de relieve la necesidad de mantener actualizados los conocimientos científicos sobre las nuevas fuentes de peligro y los riesgos relacionados con las nuevas máquinas, sustancias y procesos de trabajo, así como de mejorar continuamente los conocimientos sobre las medidas preventivas. El Convenio núm. 155 prevé ciertos tipos de investigación en relación con la SST. Por ejemplo, se exige a los Estados Miembros que obliguen a las personas que diseñan, fabrican, importan, suministran o ceden a cualquier título maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional a cerciorarse de que dichos productos no impliquen ningún peligro para la seguridad y la salud de las personas que hagan un uso correcto de ellos (artículo 12, a)). Además, los Estados Miembros están obligados a realizar encuestas sobre los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales o cualquier otro daño para la salud acaecido durante el trabajo o en relación con este que parezcan revelar una situación grave (artículo 11, d)), a fin de contribuir a que no se repita. En el artículo 6 del Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155, se hace referencia a la obligación de los Estados Miembros no solo de publicar estadísticas nacionales sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y, cuando sea procedente, sobre los sucesos peligrosos y los accidentes de trayecto, sino también de analizar los datos correspondientes.

### II.8.3. El programa nacional

63. Además de la infraestructura requerida para llevar a la práctica la política nacional de SST, en el Convenio núm. 187 se establece que los Estados Miembros deben elaborar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, un **programa nacional** de SST, que debe «promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud» (artículo 5, 2), *a*)<sup>62</sup> y que incluirá objetivos que deben alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los progresos realizados (artículo 1, *c*). El programa nacional también deberá contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo (artículo 5, 2), *b*)).
64. El programa deberá elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de SST, que comprenda un análisis del sistema nacional de SST<sup>63</sup>; y deberá incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y complementarse con otros programas y planes nacionales que ayuden a alcanzar progresivamente el objetivo de un entorno de trabajo seguro y saludable (artículo 5, 2), *c* a *e*)).
65. En el artículo 7 del Convenio núm. 155 se exige un examen periódico de la situación en materia de SST y del entorno de trabajo a intervalos adecuados. También se alude implícitamente a un perfil nacional en el artículo 5, 2) del Convenio núm. 187<sup>64</sup>. La CEACR ha concluido que muchos Estados Miembros han formulado programas con objetivos, plazos, disposiciones relativas a las modalidades de colaboración y otros aspectos preceptuados en el Convenio núm. 187<sup>65</sup>. Los Estados Miembros también han elaborado programas nacionales con independencia de que hayan ratificado o no este instrumento.

### II.8.4. Otras medidas a nivel nacional

66. En el Convenio núm. 187 se exige la adopción de leyes, reglamentos y normas en materia de SST y el establecimiento de sistemas adecuados para asegurar un cumplimiento efectivo de la legislación, incluido un mecanismo para garantizar su observancia mediante la inspección del trabajo y la imposición de sanciones en caso de infracción<sup>66</sup>. El Convenio núm. 187 contiene una referencia general a la difusión de información en su artículo 4, 3), *b*), en el que se establece que los Estados Miembros deberán incluir en el sistema nacional, cuando proceda, «servicios de información y asesoramiento» en materia de SST. Además, en su artículo 3, 3), se

---

<sup>62</sup> Una «cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud» se define como una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el Gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención (artículo 1, *d*)).

<sup>63</sup> En la parte IV de la Recomendación núm. 197, se enumera la información pertinente que debe incluirse en los perfiles nacionales de SST, y que debe consistir en un resumen de «la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo, y los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable».

<sup>64</sup> Para obtener información sobre los perfiles nacionales de SST, véanse los [Perfiles de los países sobre seguridad y salud en el trabajo](#).

<sup>65</sup> Véanse por ejemplo las solicitudes directas adoptadas por la CEACR en 2020 en relación con [Burkina Faso](#), [Kazajstán](#) y [Turquía](#).

<sup>66</sup> La [Base de datos mundial de legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo](#) (LEGOSH) de la OIT demuestra que los 132 países que figuran en la lista disponen de al menos un instrumento jurídico que se refiere en términos generales a la seguridad y salud en el trabajo.

menciona la información como parte de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud. El Convenio también obliga a los Estados Miembros a garantizar, cuando proceda, formación en materia de SST (artículo 4, 3), c), pero no contiene disposiciones en materia de enseñanza.

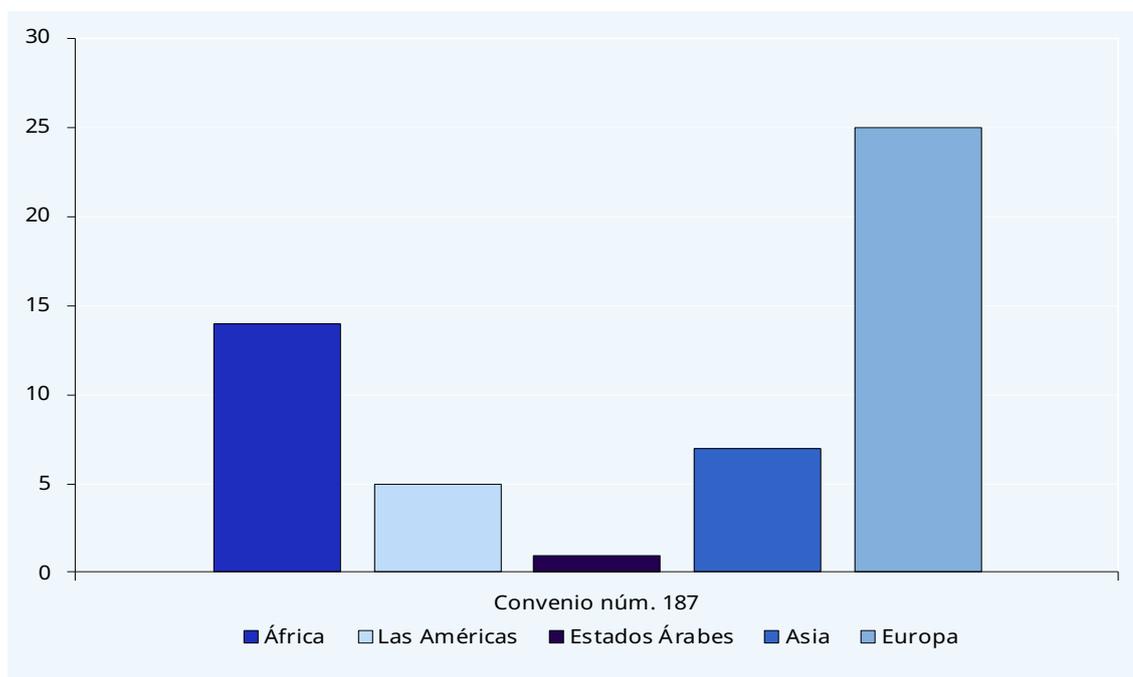
- 67.** El diálogo y las consultas constituyen elementos fundamentales del Convenio núm. 187. Ello se refuerza en la definición de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el Convenio núm. 187. Esta se define como una cultura en la que el Gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un entorno de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos. En el Convenio núm. 187 se exige el establecimiento, cuando proceda, de un órgano tripartito en el marco del sistema nacional (artículo 4, 3), a))<sup>67</sup>. Asimismo, se prevé expresamente que el establecimiento, el mantenimiento, el desarrollo progresivo y la revisión periódica del sistema nacional de SST, es decir, la aplicación de la política nacional, se efectúen «en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores» (artículo 4, 1)). Además, la política nacional debería promover principios básicos como el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya consultas (artículo 3, 3)). Si bien los conceptos clave de «política nacional», «programa nacional» y «sistema nacional» enunciados en el Convenio núm. 187 se refieren a las medidas que pueden adoptarse a nivel nacional, en este instrumento también se subraya la importancia que reviste la cooperación en materia de SST en el lugar de trabajo (artículo 4, 2), d)). En particular, se indica que las disposiciones destinadas a promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes constituyen un elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.

### II.8.5. Nivel de ratificación

- 68.** Hasta la fecha, el Convenio núm. 187 ha sido ratificado por 57 Estados Miembros<sup>68</sup>; y 19 de esas ratificaciones (esto es, el 33 por ciento del total) se han producido en los cinco últimos años. La mayoría de las ratificaciones se ha registrado en Europa (25), seguida de África (14), Asia (7), las Américas (5) y los Estados Árabes (1).

<sup>67</sup> La OIT cataloga el establecimiento de dichos órganos en más de 90 Estados, tanto partes como no partes en el Convenio núm. 187, que representan todas las regiones geográficas y niveles de desarrollo. Véase OIT, LEGOSH, *8.1 National OSH committee, commission, council or similar body*.

<sup>68</sup> **Ratificaciones del Convenio núm. 187:** Albania, Alemania, Antigua y Barbuda, Argentina, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Canadá, Chequia, Chile, Chipre, Côte d'Ivoire, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guinea, Indonesia, Iraq, Islandia, Japón, Kazajstán, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malasia, Malawi, Marruecos, Mauricio, Montenegro, Níger, Noruega, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, República Dominicana, Rwanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Suecia, Tailandia, Togo, Túnez, Turquía, Uzbekistán, Viet Nam y Zambia.

► **Gráfico 5. Ratificaciones del Convenio núm. 187, por región**

## II.9. Complementariedad de los convenios sobre SST con disposiciones generales

69. Los Convenios núms. 155 y 187 son complementarios a la hora de definir los principios generales en materia de SST. En ambos se subraya la importancia de aplicar un enfoque sistémico para la gestión de la SST y de establecer progresivamente y mantener el objetivo a largo plazo de instaurar una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a través de una actividad constante de sensibilización, capacitación, educación e información. Ambos convenios pueden articularse en torno a los siguientes principios fundamentales: *a)* prevención de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo; *b)* realización progresiva de los principios de SST; *c)* diálogo y consultas; *d)* elaboración, aplicación y revisión de un marco jurídico y de políticas en materia de SST, y *e)* instauración de un sistema de derechos, obligaciones y responsabilidades definidos. El Convenio núm. 187 se centra en los elementos de un sistema de SST y en las medidas que deben adoptarse a nivel nacional, mientras que el Convenio núm. 155 también incluye medidas que pueden adoptarse en el lugar de trabajo. El Convenio núm. 187 introduce la obligación de los Estados de elaborar y aplicar un programa nacional de SST y de establecer y mantener una infraestructura nacional como medios necesarios para la realización de la política nacional de SST introducida en el Convenio núm. 155. En el Convenio núm. 187 se aborda únicamente la obligación de los Estados de garantizar entornos de trabajo seguros y saludables, mientras que en el Convenio núm. 155 también se incluyen las responsabilidades en el ámbito de la empresa (artículos 16 a 21). En el Estudio General de 2009, la CEACR concluyó que en el Convenio núm. 187 se reafirmaban la política, los principios y los procesos definidos en el Convenio núm. 155 y proporcionó orientaciones adicionales a los Estados Miembros sobre cómo formular la política nacional prevista en el artículo 4 de dicho instrumento <sup>69</sup>. En el Estudio General relativo a los

<sup>69</sup> Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, párrs. 294 y 295.

instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura de 2017, la CEACR concluyó nuevamente que los Convenios núms. 155 y 187 son totalmente complementarios y que juntos constituyen una importante hoja de ruta para avanzar de forma progresiva y continua hacia entornos de trabajo seguros y saludables <sup>70</sup>.

- 70.** En el Estudio General de 2009, la CEACR indicó que el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 reviste una importancia crucial para dar seguimiento a los avances realizados en la aplicación de las políticas nacionales de SST <sup>71</sup>. En el artículo 4, *b)* del Protocolo se hace referencia a «las disposiciones para la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales por parte de las instituciones aseguradoras, los servicios de salud en el trabajo, los médicos y otros organismos directamente interesados». Según lo dispuesto en el Convenio núm. 187, los mecanismos para el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales son una parte integrante de los sistemas nacionales de SST, cuando corresponda.
- 71.** Los servicios de salud en el trabajo cumplen una función esencial en la aplicación de la política nacional de SST descrita en el Convenio núm. 155. El Convenio núm. 161 aborda de forma exhaustiva las funciones, la organización y las condiciones de funcionamiento de estos servicios, que se definen como servicios investidos de funciones esencialmente preventivas y encargados de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en el lugar de trabajo acerca de los requisitos necesarios para establecer y conservar un entorno de trabajo seguro y saludable. Tal como se establece en el Convenio núm. 161, una función importante de los servicios de salud en el trabajo es la «vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con el trabajo» (artículo 5, *f)*) y la «participación en el análisis de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales» (artículo 5, *k)*), lo que contribuye a la aplicación de las disposiciones del Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155. Los servicios de salud en el trabajo regulados en el Convenio núm. 161 forman parte del sistema nacional de SST, tal como se define en el Convenio núm. 187 (artículo 4, *3)*).

## II.10. Conclusión

- 72.** Los cuatro instrumentos sobre SST que contienen disposiciones de alcance general abarcan todos los sectores de actividad y a todos los trabajadores, independientemente del tipo de peligro de que se trate. Estos instrumentos están clasificados como actualizados y reflejan los principios y derechos pertinentes para asegurar un entorno de trabajo seguro y saludable. En cambio, otros instrumentos sobre SST tienen un ámbito de aplicación limitado a riesgos o sectores de actividad económica específicos.
- 73.** El Convenio núm. 155 proporciona los elementos fundamentales para la formulación de una política nacional de SST, incluidas las funciones y responsabilidades de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, y establece los principios fundacionales relativos a las medidas que deben adoptarse en materia de SST. Dicho Convenio refleja la dimensión de «protección» que se destaca en la Constitución de la OIT y se centra en el principio de prevención de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y las muertes en el

<sup>70</sup> Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 106.<sup>a</sup> reunión, 2017.

<sup>71</sup> Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.<sup>a</sup> reunión, 2009, párr. 296.

lugar de trabajo. Los mandantes de la OIT han confirmado anteriormente el carácter fundamental del Convenio núm. 155 en materia de SST <sup>72</sup>.

74. El Convenio núm. 187 ahonda en la promoción de los principios establecidos en el Convenio núm. 155 al ampliar su alcance más allá de la formulación de una política nacional, previendo también el desarrollo y mantenimiento de un sistema nacional de SST y estableciendo disposiciones relativas a los elementos de dicho sistema. El Convenio núm. 187 también amplía su alcance con respecto al Convenio núm. 155 para abordar la formulación de un programa nacional de SST que promueva el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud. Juntos, ambos convenios sientan los principios generales para el establecimiento de un enfoque sistémico con respecto a la gestión de la SST y describen los principios y derechos fundamentales sobre los que deben basarse las medidas de seguridad y salud previstas en otros instrumentos en materia de SST. Las disposiciones del Convenio núm. 187 complementan los principios fundacionales consagrados en el Convenio núm. 155, y juntos conforman un marco de referencia para la creación y aplicación de sistemas nacionales de SST que sean integrales y puedan adaptarse a las circunstancias nacionales.
75. El Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 se centra en el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, que son fundamentales para cuantificar el alcance de los riesgos de SST y adoptar las medidas consiguientes a fin de «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones», tal como se establece en la Declaración de Filadelfia de la OIT <sup>73</sup>. El análisis de estos datos por los Estados Miembros es fundamental para definir los ámbitos de acción prioritarios en materia de SST y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas. En los lugares de trabajo, la información sobre los sucesos que se hayan producido debido a la exposición a riesgos profesionales es igualmente importante para las decisiones de la dirección sobre las medidas preventivas que deben tomarse. Por consiguiente, dicho Protocolo, que tiene la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de recopilar datos de forma eficaz, resulta crucial para mejorar la determinación y el establecimiento del orden de prioridades en cuanto a las medidas que deben adoptarse. Ello se lleva a cabo en consonancia con los principios generales consagrados en el Convenio núm. 155.
76. En el Convenio núm. 161 se enumeran los principios generales sobre SST y se destaca un elemento clave de todo sistema de SST, a saber, el establecimiento de servicios de salud en el trabajo para todas las empresas, investidos de funciones esencialmente preventivas. Los servicios de salud en el trabajo son fundamentales para cumplir las aspiraciones que se recogen en la Constitución de la OIT de proteger a los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, ya que contribuyen a la prevención, la vigilancia y el tratamiento <sup>74</sup>. En virtud del Convenio núm. 187, el sistema nacional de SST debería incluir servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

---

<sup>72</sup> Por ejemplo, fue uno de los únicos convenios seleccionados en el contexto del [Plan de acción \(2010-2016\)](#) para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002 y Convenio núm. 187), adoptado por el Consejo de Administración en su 307.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2010).

<sup>73</sup> [Declaración de Filadelfia de la OIT, III, g\).](#)

<sup>74</sup> [Preámbulo de la Constitución de la OIT.](#)

### ► III. Posibles repercusiones jurídicas, directas e indirectas, sobre los acuerdos comerciales vigentes concertados por los Estados Miembros

---

77. En el contexto de las discusiones del Consejo de Administración sobre la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se han planteado algunas cuestiones con respecto a las repercusiones jurídicas que una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Declaración de 1998) podría tener sobre los acuerdos comerciales concertados por los Estados Miembros y, en particular, sobre los acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales que contienen disposiciones laborales <sup>75</sup>.
78. En respuesta a esas cuestiones, se ha explicado que una resolución no vinculante de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no puede afectar, como tal, al ámbito de aplicación ni al contenido de los acuerdos de libre comercio —u otros tratados internacionales— que los Estados Miembros hayan negociado y concertado fuera de la Organización. Una Declaración de 1998 enmendada que incluya la protección de condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como un nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo no puede incorporarse en los acuerdos comerciales vigentes a menos que así lo decidan los Estados parte en dichos acuerdos. Compete a los Estados parte en los acuerdos de libre comercio decidir si, cuándo y cómo desean adoptar medidas para armonizar las disposiciones laborales pertinentes con la resolución de la Conferencia en la que se reconocen las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio y derecho fundamental en el trabajo.
79. También se ha indicado que el hecho de que los Estados Miembros manifiesten su apoyo a la adopción de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no crea, de por sí, para dichos Estados Miembros ninguna obligación jurídica de revisar los acuerdos de libre comercio de los que sean parte <sup>76</sup>. Además, incluso si en la resolución de la Conferencia se solicitase a los Estados Miembros que modificasen los acuerdos de libre comercio de los que son parte a efectos de añadir la seguridad y salud en el trabajo a las otras cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo, desde un punto de vista jurídico esto no sería más que una recomendación sin ningún efecto vinculante. De la misma forma que la adopción de la Declaración de 1998 no creó para los Estados Miembros ninguna obligación jurídica de incluir cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio ya vigentes en ese momento o en los concertados en los años siguientes, su revisión tampoco creará obligación jurídica alguna de enmendar ninguna de esas cláusulas laborales a los efectos de incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio fundamental adicional.
80. Además, se recordó que, durante las discusiones de la Conferencia que condujeron a la adopción de la Declaración de 1998, se aclaró «[c]on respecto a los efectos que pudiera tener la redacción del punto en cuestión fuera de la OIT [...] que la Declaración no crearía nuevas

---

<sup>75</sup> GB.343/INS/PV, párrs. 183, 191, 194, 197 y 201; GB.341/INS/PV, párrs.174 y 187; GB.337/PV, párr. 81.

<sup>76</sup> *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev.), párr. 1011; GB.341/INS/6, párrs. 38 a 40; GB.343/INS/6, párrs. 28 a 31; GB.343/INS/PV, párr. 207.

obligaciones jurídicas, que no liberaría a los Estados de obligaciones contraídas en derecho internacional, en especial aquellas que emanan de tratados multilaterales»<sup>77</sup>. De igual modo, al debatir la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración de 2008), la Conferencia examinó un informe en el que se señalaba que: «[a]unque procuraría destacar la importancia de los principios consagrados en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, una declaración no establecería ni podría establecer nuevas obligaciones u obligaciones más detalladas, ni directa ni indirectamente. Por su misma naturaleza, que es en esencia declaratoria, no puede imponer ni modificar las obligaciones jurídicas dimanantes de la Constitución o de convenios ratificados, ni tampoco proporcionar una interpretación autorizada de las obligaciones constitucionales de sus Miembros [...]. Así pues, una declaración podría orientar la acción de los Miembros en consonancia con los compromisos ya suscritos y con miras a la cooperación entre ellos y por conducto de la Organización en el marco de los esfuerzos que esta despliega a fin de cumplir los fines y objetivos de su mandato original en el contexto actual»<sup>78</sup>.

81. En las últimas discusiones del Consejo de Administración, se hizo referencia a los posibles efectos «indirectos» que podría tener el actual proceso de enmienda de la Declaración de 1998 en la aplicación de los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales de los que son parte un gran número de Estados Miembros. Concretamente, tres aspectos de dicho proceso parecen ser motivo de preocupación para algunos miembros del Consejo de Administración: en primer lugar, parece haber incertidumbre sobre si, tras la adopción de la enmienda a la Declaración de 1998, podría considerarse que las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio que hacen referencia a las «normas fundamentales del trabajo» o a los «derechos fundamentales de los trabajadores» han incorporado —mediante el método de interpretación conocido como interpretación «evolutiva»— el nuevo principio fundamental sobre las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable. En segundo lugar, se han pedido aclaraciones sobre el impacto que podría tener el nuevo principio fundamental en las condiciones de acceso a los programas de preferencias comerciales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En tercer lugar, se llama la atención sobre la posible trascendencia jurídica de las opiniones expresadas formalmente por los representantes gubernamentales durante las discusiones, ya sea en el seno del Consejo de Administración o en el seno de la Conferencia, puesto que podrían crear obligaciones jurídicas vinculantes.
82. Esta parte del documento se divide en cuatro secciones. La primera sección contiene información general sobre los acuerdos de libre comercio y una amplia tipología de las disposiciones laborales que suelen incorporarse a dichos acuerdos. En la segunda sección se analizan los efectos jurídicos «directos» que la resolución de la Conferencia que enmienda la Declaración de 1998 podría tener sobre los acuerdos de libre comercio vigentes. En la tercera sección se examinan tres cuestiones distintas como posibles repercusiones «indirectas» de la resolución de la Conferencia: en primer lugar, la interpretación posterior a la enmienda de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio vigentes a la luz de la teoría y la práctica del derecho internacional pertinente en materia de interpretación de tratados, en particular del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969; en segundo lugar, el impacto del reconocimiento de uno o más convenios sobre seguridad y salud en el trabajo como condición fundamental para la concesión de preferencias arancelarias en el marco de los

---

<sup>77</sup> OIT, *Informe de la Comisión de la Declaración de Principios*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, párr. 297.

<sup>78</sup> *Informe VI*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008, párrs. 68 y 69.

acuerdos comerciales vigentes; y, en tercer lugar, la pertinencia de la teoría de los actos unilaterales de los Estados como posible fuente de obligaciones vinculantes derivadas de la adopción de la resolución de la Conferencia que enmienda la Declaración de 1998. Por último, en la cuarta sección se presentan una serie de observaciones finales que pueden servir de base para las deliberaciones del Consejo de Administración sobre este asunto.

### III.1. Acuerdos de libre comercio

#### III.1.1. Características generales de las disposiciones laborales

83. Dado que el debate sobre las repercusiones jurídicas de una resolución de la Conferencia que enmienda la Declaración de 1998 se centra principalmente en las cláusulas laborales incluidas en los múltiples acuerdos de libre comercio, sería útil empezar por analizar las características generales y las diferentes formas que adoptan esas disposiciones laborales.
84. Los acuerdos de libre comercio, a veces también conocidos como acuerdos económicos y comerciales o acuerdos de asociación económica, son tratados internacionales concertados entre dos o más Estados que pretenden eliminar los obstáculos al comercio y ofrecer un acceso preferencial a los mercados sobre una base de reciprocidad <sup>79</sup>. Los acuerdos de libre comercio se han convertido en una de las principales características del sistema de relaciones comerciales internacionales <sup>80</sup>. Desde principios de la década de 1990, estos acuerdos han aumentado considerablemente tanto en número como en profundidad y complejidad <sup>81</sup>.
85. Las disposiciones laborales incorporadas a los acuerdos de libre comercio suelen tener por objeto promover las normas internacionales del trabajo en aras del desarrollo económico y la liberalización del comercio. En términos generales, las disposiciones laborales abarcan: i) cualquier principio, norma o regla sobre relaciones laborales o condiciones mínimas de trabajo y de empleo; ii) cualquier mecanismo de control de la aplicación para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en la legislación nacional o en el acuerdo comercial, y iii) cualquier marco para actividades de cooperación, de diálogo o de seguimiento con respecto a las cuestiones laborales <sup>82</sup>. El contenido normativo de las disposiciones laborales

---

<sup>79</sup> Centro de Comercio Internacional, Organización Mundial de Aduanas y Organización Mundial del Comercio, «Facilitador de Normas de Origen». Los acuerdos de libre comercio no deben confundirse con los acuerdos comerciales unilaterales o los acuerdos comerciales preferenciales, como el Sistema Generalizado de Preferencias, por el que un país elimina los obstáculos al comercio en beneficio de otro u otros países sin obtener un trato preferencial recíproco. Los acuerdos de libre comercio también deben distinguirse de los acuerdos de inversión bilaterales, que se centran en la protección de la inversión y no suelen incluir normas explícitas sobre cuestiones laborales, véase Bertram Boie, *Labour related provisions in international investment agreements*, OIT, 2012.

<sup>80</sup> Véase Rohini Acharya, «Regional trade agreements: recent developments» en Rohini Acharya (ed.), *Regional Trade Agreements and the Multilateral System*, 2016, 1-17.

<sup>81</sup> Según la [base de datos de la OMC sobre los acuerdos comerciales regionales](#), en la actualidad hay 352 acuerdos de libre comercio en vigor.

<sup>82</sup> Mientras que en 1995 solo cuatro acuerdos comerciales contenían disposiciones laborales, su número aumentó a 58 en 2013, 77 en 2016 y 103 en 2021; véase la base de datos de la OIT, *Labour Provisions in Trade Agreements Hub*. Véase también OIT, *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, 2015, 10. Casi dos tercios de los acuerdos comerciales con disposiciones laborales se celebraron después de 2008; véase OIT, *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión*, 2017, 2. A día de hoy, hasta 146 Estados Miembros han concertado al menos un acuerdo comercial que incluye disposiciones laborales. Los Estados Unidos de América y la Unión Europea siguen siendo los principales impulsores de la vinculación entre comercio y trabajo. Todos los acuerdos comerciales celebrados por la Unión Europea desde 1999 contienen disposiciones laborales y, desde 2010, esas disposiciones se recogen en un capítulo titulado «Comercio y desarrollo sostenible». En cuanto a los Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 fue el primero en incluir disposiciones laborales y desde 2004 las disposiciones laborales se recogen en un capítulo específico dedicado al trabajo; véase James Harrison, «The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements», en *Journal of*

incluye desde obligaciones vinculantes claramente definidas que requieren de las partes acciones o resultados específicos hasta compromisos y declaraciones de política no vinculantes expresados en términos de aspiraciones <sup>83</sup>.

86. La mayoría de las disposiciones laborales hacen referencia a la Declaración de 1998 y/o a los ocho convenios fundamentales. Varios acuerdos prevén la solución de conflictos mediante la intervención de terceras partes, como un grupo de expertos o de arbitraje, mientras que un número limitado de ellos prevé sanciones en caso de incumplimiento de los compromisos, por ejemplo, indemnizaciones, suspensiones de beneficios, contribuciones monetarias o restricciones de acceso en las fronteras <sup>84</sup>.

### III.1.2. Tipología de las disposiciones laborales: resumen general

#### Referencias al marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

87. Según la base de datos de la OIT *Labour Provisions in Trade Agreements Hub*, de entre 321 acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales, 103 contienen diversas cláusulas relacionadas con las normas internacionales del trabajo. Un número considerable de esos 103 acuerdos hace referencia expresa al marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y enumera los principios fundamentales o los ocho convenios fundamentales. En la mayoría de los casos, los cuatro principios fundamentales se enumeran de forma exhaustiva (introducidos por expresiones como «a saber» o «los siguientes derechos»), mientras que en otros la lista de principios fundamentales se presenta de forma no exhaustiva (mediante expresiones como «en particular»).
88. Cabe señalar que 26 de estos acuerdos incluyen referencias a la seguridad y salud en el trabajo, junto a los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo. En 17 casos, la seguridad y salud en el trabajo figura como parte de los «derechos laborales internacionalmente reconocidos», mientras que en 3 otros se hace referencia a «la prevención de lesiones y enfermedades profesionales» o a la «indemnización en caso de lesiones o enfermedades profesionales».
89. En algunos casos, los acuerdos se refieren de forma genérica a «altas normas y reglamentos laborales» (*Canadá-Chile, 1997*), a «derechos sociales básicos» o a «oportunas normas de la OIT» (*Unión Europea-Sudáfrica, 2000*), a «derechos sociales fundamentales» (*Unión Europea-Chile, 2003*), a «derechos de los trabajadores y normas laborales fundamentales internacionalmente reconocidas» (*Estados Unidos-Ghana, 1999*) o simplemente a «normas laborales» (*Unión Europea-Camerún, 2014*).

#### Obligaciones y compromisos

90. En general, las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio suelen articularse en torno a cuatro tipos de obligaciones o compromisos: i) obligaciones derivadas de la Constitución de la OIT o de la pertenencia a la OIT; ii) compromisos de adoptar o mantener

*World Investment & Trade*, vol. 20, 2019, 705-725; Billy Melo Araujo, «Labour Provisions in EU and US Mega-Regional Trade Agreements: Rhetoric and Reality», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, 2018, 233-253.

<sup>83</sup> OIT, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective*, 2019, 11 y 23.

<sup>84</sup> Una de las principales diferencias entre los acuerdos de libre comercio concertados por los Estados Unidos y aquellos concertados por la Unión Europea es que los primeros permiten la suspensión de los beneficios de un socio comercial si se demuestra que se ha producido un incumplimiento de los términos del acuerdo que afecte al comercio entre las partes, mientras que los segundos no permiten retirar las concesiones comerciales negociadas en caso de vulneración de los derechos laborales.

una legislación laboral coherente con ciertas normas del trabajo; iii) compromisos de no renunciar o establecer exenciones al cumplimiento de la legislación laboral, y iv) compromisos de no dejar de aplicar la legislación laboral nacional.

91. En primer lugar, en un número considerable de acuerdos comerciales (51), las partes reafirman o recuerdan su obligación de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, los principios de la Declaración de 1998 o sus obligaciones como miembros de la OIT (véase, por ejemplo, el [artículo 277](#) del Acuerdo Político de Libre Comercio y de Asociación Estratégica entre el Reino Unido y Ucrania de 2020 o el [artículo 9.6](#) del Acuerdo de Asociación Económica Integral entre Chile e Indonesia de 2019). En otros 21 casos, los Estados parte se comprometen o recuerdan su obligación de hacer efectivos o aplicar los convenios de la OIT que han ratificado.
92. En segundo lugar, el compromiso de adoptar o mantener una legislación laboral coherente con los principios y derechos fundamentales en el trabajo se expresa de formas muy diversas. En ocho casos, las partes están obligadas a garantizar que sus leyes y prácticas laborales «contengan y provean protección» a los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos, definidos de manera que incluyen los principios y derechos fundamentales en el trabajo vigentes, y también la seguridad y salud en el trabajo (véase, por ejemplo, el [artículo 1](#) del Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Canadá y Colombia de 2011).
93. En otros nueve casos, las partes están obligadas a adoptar y mantener en su legislación y práctica los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de 1998 (véase, por ejemplo, el [artículo 17.2](#) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos de 2009). En otros 15 acuerdos, las partes se comprometen a «respetar, promover y hacer realidad» en la legislación y la práctica nacionales, los principios o las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidos (véase, por ejemplo, el [artículo 274](#) del Acuerdo de Asociación global y reforzado entre la Unión Europea y Armenia de 2018). Por último, en dos casos las partes se comprometen a garantizar la adhesión a los convenios fundamentales de la OIT y su aplicación efectiva.
94. Cabe señalar que a menudo los compromisos se formulan como obligaciones de hacer todo lo posible, no como obligaciones de lograr resultados (en 24 casos), mediante expresiones como «esforzarse por garantizar», «empeñarse» o «procurar» (véase, por ejemplo, el [artículo 6](#) del Acuerdo entre los Estados Unidos y Jordania para el establecimiento de una zona de libre comercio). De forma similar, en tres acuerdos se establece el compromiso de «trabajar activamente» para garantizar que la legislación laboral de las partes «esté en consonancia con sus respectivos compromisos laborales internacionales» o «en armonía con sus compromisos laborales internacionales».
95. La obligación positiva de adoptar y mantener una legislación laboral en consonancia con el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales suele ir acompañada de otros compromisos con determinadas aspiraciones, como los de esforzarse por mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo (en 12 casos), realizar esfuerzos continuos y sostenidos para ratificar los convenios fundamentales de la OIT (en 12 casos) o simplemente considerar la posibilidad de ratificar convenios de la OIT (en 10 casos) (véase, por ejemplo, el [artículo 35.3](#)) del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y Montenegro de 2012 o el [artículo 2.2](#) del Memorando de entendimiento de cooperación laboral entre Chile y Hong Kong, China de 2012).
96. En tercer lugar, en lo que respecta a los compromisos de no renunciar o establecer exenciones al cumplimiento de la legislación laboral, las partes de los acuerdos de libre comercio a menudo se comprometen a no establecer exenciones al cumplimiento de la legislación laboral

como medio para fomentar el comercio o la inversión extranjera de una manera que debilite o reduzca la adhesión a los principios y derechos laborales internacionalmente reconocidos (en 17 casos), o que sea incompatible con la Declaración de la OIT y los cuatro principios y derechos fundamentales (en 18 casos) (véase, por ejemplo, el [artículo 23.4](#) del Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá de 2020). Algunos acuerdos (17 casos) se limitan a reconocer el carácter impropio de tales prácticas o contienen el compromiso de esforzarse en no renunciar o establecer exenciones al cumplimiento de la legislación laboral.

- 97.** Varios acuerdos contienen otras obligaciones negativas que consisten en no invocar o utilizar de otro modo la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como ventaja comparativa (13 casos), o no utilizar las normas del trabajo con fines comerciales proteccionistas (19 casos), y otros (4 casos) simplemente reconocen el carácter impropio de tales prácticas (véase, por ejemplo, el [artículo 16.2, 3](#)) del Acuerdo de Asociación Económica Integral entre el Reino Unido y el Japón de 2020 o el [artículo 16.2, 5](#)) del Tratado de Libre Comercio entre la República de Corea y las Repúblicas de Centroamérica).
- 98.** En cuarto lugar, por lo que respecta a la obligación de no dejar de aplicar la legislación laboral nacional, a menudo las partes se comprometen (11) a aplicar de manera efectiva las leyes laborales que integran los derechos laborales internacionalmente reconocidos, incluidos los cuatro principios y derechos fundamentales y la seguridad y salud en el trabajo (véase, por ejemplo, el [artículo 16.3](#) del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos de 2012). En algunos casos (4), el compromiso aparece matizado, puesto que las partes únicamente se comprometen a «esforzarse» o «procurar» no dejar de aplicar las leyes laborales que reflejan los principios fundamentales. Muchos acuerdos (12) se refieren a la aplicación de la legislación laboral nacional en general, sin referencia específica a los instrumentos de la OIT o a los derechos fundamentales del trabajo.

### Cláusulas relativas a la solución de conflictos

- 99.** Entre los acuerdos de libre comercio que prevén mecanismos de solución de conflictos, solo un número limitado (42) prevé la posibilidad de que los Estados parte remitan los conflictos relacionados con las disposiciones laborales a esos mecanismos, que suelen denominarse «paneles», «grupos de expertos», «grupos de examen» o «grupos de arbitraje»<sup>85</sup>. En dos acuerdos se incluye la solución de conflictos laborales en el marco del capítulo general relativo a los conflictos del acuerdo comercial (véase, por ejemplo, el [artículo 17, c](#)) del Acuerdo comercial entre los Estados Unidos y Jordania de 2001), aunque en la mayoría de los acuerdos comerciales se establece que los mecanismos de solución de conflictos especificados en ellos solo serán parcialmente accesibles para los conflictos laborales (véase, por ejemplo el [artículo 13.16](#) del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Viet Nam de 2020)<sup>86</sup>.
- 100.** Los acuerdos que prevén mecanismos formales de solución de conflictos pueden dividirse entre aquellos en los que se recurre a grupos de expertos para que emitan recomendaciones no vinculantes y aquellos que, en última instancia, les otorgan la autoridad de tomar una decisión final sobre el conflicto (por ejemplo, en el [artículo 12.17](#) del Acuerdo de Libre Comercio

<sup>85</sup> Para una taxonomía general de los acuerdos de libre comercio según el modelo de solución de conflictos que proponen, véase Claude Chae, Alan Yanovich, Jo-Ann Crawford y Pamela Ugaz, «Mapping of dispute settlement mechanisms in regional trade agreements – innovative or variations on a theme?», en Rohini Acharya (ed.), *Regional Trade Agreements and the Multilateral System*, 2016, 608-702.

<sup>86</sup> Se asume que, en el caso de los acuerdos que no contienen disposiciones específicas sobre la solución de conflictos, las partes pueden recurrir a cualquiera de los métodos amistosos de solución de conflictos generalmente reconocidos, por ejemplo, la negociación, la mediación o la conciliación.

entre la Unión Europea y Singapur de 2019 hay una cláusula de solución de conflictos no vinculante y en el [artículo 83](#) del Acuerdo de Asociación Económica entre el Reino Unido y la Unión Aduanera de África Meridional y Mozambique de 2021 se incluye una cláusula vinculante).

- 101.** Asimismo, entre los 42 acuerdos que permiten a los Estados parte recurrir a la solución formal de conflictos, 23 prevén algún tipo de sanción en caso de incumplimiento de las disposiciones laborales, como indemnizaciones, suspensiones de beneficios, contribuciones monetarias por incumplimiento o restricciones de acceso en las fronteras.

## Conclusión

- 102.** En el resumen anterior hay tres aspectos reseñables. En primer lugar, a pesar de su considerable diversidad, las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio presentan claros puntos en común, y el diseño, estructura y contenido de muchas de ellas parecen idénticos o similares.
- 103.** En segundo lugar, aunque tienen sorprendentes puntos en común, también hay diferencias —a menudo sutiles— en la terminología utilizada, que pueden afectar a la naturaleza y al alcance de las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo. No es infrecuente, por ejemplo, que en acuerdos comerciales suscritos por un mismo país se encuentren obligaciones aparentemente idénticas expresadas en uno de los textos como la obligación de alcanzar resultados y en otro como la obligación de hacer todo lo posible. De la misma forma, pueden observarse diferencias entre «afirmar» y «recordar» compromisos o entre asumir la obligación de no establecer exenciones al cumplimiento de la legislación laboral y reconocer la improcedencia de hacerlo, que son algo más que matices semánticos. Ello puede considerarse como indicaciones claras de que los acuerdos comerciales son textos negociados entre Estados soberanos y formalmente iguales y, como tales, reflejan sus necesidades, prioridades y preferencias particulares.
- 104.** En tercer lugar, desde el punto de vista de su interpretación, es evidente que los 103 acuerdos comerciales que contienen cláusulas laborales no permiten generalizaciones ni un enfoque único para todos. Cualquier determinación del alcance y el contenido exactos de las obligaciones establecidas en dichos acuerdos debe realizarse caso por caso, teniendo en cuenta también las características únicas de las relaciones comerciales entre las partes interesadas.

## III.2. Repercusiones jurídicas directas de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998

- 105.** Se entiende que la cuestión de las repercusiones jurídicas «directas» que puede tener una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 sobre las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio consiste esencialmente en determinar en qué medida podría considerarse que esta resolución modifica en consecuencia las disposiciones laborales retomadas de la Declaración de 1998. En cambio, la cuestión de las repercusiones jurídicas «indirectas» tiene que ver con la interpretación de las disposiciones laborales en el contexto de un conflicto relativo a la aplicación de un determinado acuerdo de libre comercio<sup>87</sup>. Mediante dicha interpretación se pretende aclarar el significado de un texto de

<sup>87</sup> La diferencia entre la enmienda y la interpretación de los tratados ha sido objeto de amplias discusiones doctrinales. La Comisión de Derecho Internacional ha reconocido que «la línea divisoria entre la interpretación y la enmienda o la modificación de un tratado en la práctica es a menudo 'difícil, si no imposible, de determinar'»; véase Comisión de Derecho

forma retrospectiva, mientras que el propósito de una enmienda es modificar el significado de un texto para el futuro <sup>88</sup>.

- 106.** Las normas para la enmienda de los tratados están consagradas en el artículo 39 de la [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados](#) de 1969 (en adelante, «Convención de Viena de 1969»), donde se establece que «[u]n tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes» <sup>89</sup>. En dicho artículo se prevé además que las normas establecidas en la parte II de la Convención de Viena de 1969 se aplican al acuerdo de las partes de modificar un tratado, salvo en la medida en que dicho tratado disponga otra cosa. En otras palabras, a menos que las partes de un tratado acuerden procedimientos específicos de enmienda de este, se aplicarían las normas sobre la celebración de tratados de la Convención de Viena de 1969, por ejemplo, el artículo 7 sobre los plenos poderes de los representantes o los artículos 11 y 17 sobre las formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.
- 107.** En cuanto a la cuestión de los plenos poderes, cabe señalar que, para poder actuar en nombre de un Estado en lo que respecta a la modificación de un tratado, una persona debe detentar el poder de hacerlo, bien en virtud de su cargo y funciones (por ejemplo, un Jefe de Estado o de Gobierno o un Ministro de Relaciones Exteriores) o si «se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos». Según la Convención de Viena de 1969, este es el caso de «los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano».
- 108.** A este respecto, cabe recordar que los delegados en la Conferencia Internacional del Trabajo están acreditados únicamente a los efectos específicos de participar en las deliberaciones relativas a los puntos inscritos en el orden del día de la Conferencia y no están facultados para modificar acuerdos comerciales internacionales o cualquier otro texto jurídico adoptado fuera de la Organización. Se limitan a representar a su Estado durante una reunión específica de la Conferencia. Según los registros de la OIT ningún delegado ha sugerido nunca que la adopción de una resolución de la Conferencia pueda tener repercusiones jurídicas en relación con las obligaciones de los Estados en los tratados.
- 109.** Aparte de la cuestión de los plenos poderes de los representantes de los Estados, en el artículo 40 de la Convención de Viena de 1969 se exige el consentimiento inequívoco del Estado como requisito previo a la modificación de los tratados. En efecto, toda propuesta de enmienda de un tratado debe notificarse a todos los Estados signatarios para que puedan expresar su opinión y participar en las negociaciones. Además, en el mismo artículo se establece que el acuerdo en virtud del cual se enmienda un tratado no será vinculante para ningún Estado que sea ya parte del tratado, pero que no llegue a serlo en ese acuerdo. En otras palabras, ninguna

---

Internacional, [Proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados](#), 64. Véase también Philippe Sands, «Article 39, 1969 Vienna Convention» en Olivier Corten y Pierre Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties - A commentary*, vol. I, 2011, 969.

<sup>88</sup> Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, sexta edición, 2004, 141.

<sup>89</sup> Se utiliza el término «acuerdo» para permitir cierto grado de flexibilidad a los Estados parte y esta palabra se ha seleccionado con la clara intención de marcar las distancias con la teoría del «acto contrario», según la cual un tratado solo puede enmendarse mediante un acto de exactamente la misma naturaleza jurídica. De hecho, los estudiosos reconocen que los tratados internacionales pueden modificarse por diversos medios, aunque se mantenga siempre el requisito común de que las partes consientan dicha modificación; véase James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, octava edición, 2012, 386.

enmienda a un tratado puede ser jurídicamente vinculante para un Estado que sea parte del mismo sin su consentimiento expreso.

- 110.** No obstante, la posibilidad de enmendar los tratados mediante un acuerdo o una práctica posteriores es una cuestión distinta que sigue suscitando debate. A este respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha concluido recientemente que «[s]e presume que las partes en un tratado, mediante un acuerdo o una práctica en relación con la aplicación del tratado, tienen la intención de interpretar el tratado, y no de enmendarlo o modificarlo. La posibilidad de enmendar o modificar un tratado mediante la práctica ulterior de las partes no ha sido reconocida de manera general»<sup>90</sup>.
- 111.** Por lo tanto, si en virtud del derecho internacional no se puede considerar que los Estados parte en un tratado hayan tenido la intención de modificarlo mediante la práctica ulterior, la cuestión del consentimiento pasa a ser determinante. Dicho consentimiento debe expresarse o establecerse claramente de otro modo. En este sentido, no se puede interpretar que las resoluciones de la Conferencia que no generan nuevas obligaciones para los Estados Miembros de la OIT tengan ningún efecto jurídico sobre los tratados internacionales adoptados fuera de la Organización<sup>91</sup>. Por lo tanto, no existe ningún fundamento jurídico para considerar que los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo pueden expresar válidamente el consentimiento de sus Estados para modificar los términos de un acuerdo de libre comercio del que su Estado es parte mediante la adopción de una resolución no vinculante de la Conferencia.
- 112.** En consecuencia, solo podría incluirse la protección de condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental derivado de la pertenencia a la OIT en los acuerdos de libre comercio vigentes mediante una decisión soberana y común de los Estados parte en dichos acuerdos<sup>92</sup>. A pesar de su innegable relevancia política y de su importancia como hito en la historia de la Organización, una resolución no vinculante de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no puede producir ni producirá ninguna repercusión jurídica directa sobre los derechos y obligaciones de los Estados Miembros derivados de los acuerdos de libre comercio de los que son parte<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Comisión de Derecho Internacional, [Proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados](#), conclusión 7.3, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2018, vol. II, segunda parte, 17.

<sup>91</sup> No obstante, la Corte Internacional de Justicia ha dictaminado que, aunque no sean vinculantes, las resoluciones pueden tener valor normativo; véase *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *Advisory Opinion*, informes de la Corte Internacional de Justicia, 1996, párr. 70. Véase también Alain Pellet, «[Le rôle des résolutions des organisations internationales à la lumière de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice](#)» en George P. Politakis, Tomi Kohiyama y Thomas Lieby (eds.), *ILO100 - Law for Social Justice*, 2019, 149-160.

<sup>92</sup> A este respecto, cabe señalar que la mayoría de los acuerdos de libre comercio o bien establecen expresamente que se celebran por un periodo de tiempo indefinido (véase, por ejemplo, el [artículo 16.14](#) del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Singapur de 2021) o bien se limitan a hacer referencia a la fecha de entrada en vigor sin especificar la fecha de expiración (véase, por ejemplo, el [artículo 22.4](#) del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y la República de Corea de 2016). Además, los acuerdos de libre comercio suelen contener disposiciones específicas que regulan el procedimiento de enmienda (véase, por ejemplo, el [artículo 142](#) del Acuerdo de Asociación Económica entre el Reino Unido y Kenya de 2021).

<sup>93</sup> El hecho de que una resolución de la Conferencia no pueda enmendar *ipso jure* los tratados internacionales es precisamente la razón por la que, en el documento GB.344/INS/6, se propone un proceso formal para la revisión parcial de los instrumentos internacionales del trabajo vigentes que contienen referencias a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

### III.3. Repercusiones jurídicas indirectas de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998

#### III.3.1. Características generales de las reglas de interpretación de los tratados

**113.** A los efectos del presente documento, se entenderá que la expresión «repercusiones jurídicas indirectas» se refiere a: i) la manera en que las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio podrían ser interpretadas por los órganos jurisdiccionales en conflictos posteriores a la adopción de la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998; ii) el impacto que la resolución de la Conferencia podría tener en las condiciones del SGP, y iii) el peso que los órganos jurisdiccionales podrían atribuir a actos unilaterales, como las declaraciones de posición formuladas por los representantes de los Estados Miembros en el contexto de la adopción de dicha resolución.

**114.** Estos asuntos tienen que ver con cuestiones de interpretación, por lo que deberían analizarse utilizando la regla general de interpretación de los tratados, consagrada en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, que dice lo siguiente:

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
  - a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
  - b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:
  - a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
  - b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
  - c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

**115.** Según esta regla general, el propósito de la interpretación es establecer la intención de las partes, comprendiendo el significado de las palabras que utilizaron, en el contexto general, y teniendo en cuenta el objeto y el fin del acuerdo. Existe un amplio consenso de que el artículo 31, una especie de núcleo «sacrosanto» de la Convención de Viena de 1969, es una síntesis particularmente acertada de ciertos principios y procesos sumamente complejos<sup>94</sup>.

**116.** En general, se reconoce que el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 refleja el derecho internacional consuetudinario vigente y, por lo tanto, es vinculante para todos los Estados,

---

<sup>94</sup> Olivier Corten y Pierre Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, 2011, vol. I, 805-806. El artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 es casi idéntico al artículo 27 del Proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados de la Comisión de Derecho Internacional elaborado en 1966. El artículo 27 se titulaba «regla general de interpretación» y en él se pretendía subrayar que la aplicación de los diferentes medios de interpretación constituía una única operación; véase Comisión de Derecho Internacional, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, 1966, 219-220.

hayan ratificado o no la Convención de Viena de 1969<sup>95</sup>. Al mismo tiempo, el artículo 31 proporciona a los intérpretes suficiente margen respecto a los medios de interpretación aplicables a cada caso determinado, ya que «las normas no son un conjunto de preceptos simples que puedan aplicarse para producir un resultado científicamente verificable [y dejan un amplio] margen de apreciación»<sup>96</sup>, o como afirma la Comisión de Derecho Internacional, «la interpretación de documentos es, hasta cierto punto, un arte, no una ciencia exacta»<sup>97</sup>. Cabe recordar igualmente que la interpretación de los tratados puede variar en función de los parámetros específicos de cada caso. Como se ha observado, «la aplicación de las normas de derecho internacional sobre la interpretación de los tratados a disposiciones idénticas o similares de diferentes tratados puede no conducir a resultados idénticos, puesto que han de tenerse en cuenta, entre otras cosas, las diferencias entre los respectivos contextos, objetos y fines, la práctica posterior de las partes y las labores preparatorias»<sup>98</sup>.

### III.3.2. Interpretación posterior a la enmienda de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio vigentes

- 117.** A modo de observación preliminar, cabe señalar que la interpretación y aplicación de los acuerdos de libre comercio es una cuestión que compete, en primer lugar, a los Estados parte y, en ciertos casos, a los órganos de solución de conflictos que están específicamente facultados a tal efecto en virtud de los propios acuerdos. Esto significa que, incluso cuando los términos utilizados sugieran que las partes podrían haber optado intencionadamente por una formulación amplia que pudiera dar cabida a la evolución futura, lo cierto es que correspondería a los autores del acuerdo, o a los órganos jurisdiccionales competentes, interpretar el texto *lato* o *stricto sensu*.
- 118.** En caso de controversia sobre el significado de ciertas cláusulas laborales (que suele darse en aquellas que no enumeran exhaustivamente los principios y derechos fundamentales), un árbitro debería establecer si las partes tuvieron la intención de dejar margen para la futura evolución de términos como «derechos fundamentales del trabajo» o si consintieron dicha interpretación dinámica a través de la «práctica ulteriormente seguida». Más adelante analizaremos estos conceptos y métodos de interpretación por separado.

### Interpretación evolutiva o dinámica: artículo 31.1 de la Convención de Viena de 1969

- 119.** La interpretación evolutiva no está prevista de forma explícita en la Convención de Viena de 1969, pero mediante la referencia al «objeto y fin» en el artículo 31.1 de la Convención se reconoce implícitamente la posibilidad de aplicar la técnica de la interpretación evolutiva.

<sup>95</sup> La Corte Internacional de Justicia ha reconocido el carácter consuetudinario de esta regla en numerosas ocasiones; véase, por ejemplo, *Causa relativa a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay)*, Fallo de 20 de abril de 2010, informes de la Corte Internacional de Justicia 2010, párr. 65; *Caso relativo a la aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*, Fallo de 26 de febrero de 2007, informes de la Corte Internacional de Justicia 2007, párr. 160. Véase también Ulf Linderfalk, *On the Interpretation of Treaties, The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2010, 3.

<sup>96</sup> Jean-Marc Sorel y Valérie Boré Eveno, «Article 31, 1969 Vienna Convention» en Olivier Corten y Pierre Klein, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties, A Commentary*, vol. I, 2011, 817, y Richard Gardiner, *Treaty Interpretation*, 2008, 7.

<sup>97</sup> Comisión de Derecho Internacional, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, 1966, 218.

<sup>98</sup> Tribunal Internacional del Derecho del Mar, *Caso de la fábrica Mox (Irlanda contra el Reino Unido)*, Orden de 3 de diciembre de 2001, medidas provisionales, párr. 51.

Como todas las demás formas de interpretación, esta técnica busca, ante todo, determinar la verdadera intención de las partes.

- 120.** La interpretación evolutiva, o dinámica, es una forma de interpretación en la que a un término se le asigna un significado que cambia con el tiempo, por lo que ciertas disposiciones del tratado pueden adaptarse a la evolución de las realidades económicas, políticas, culturales y tecnológicas<sup>99</sup>. El concepto de interpretación dinámica suele equipararse con el de la interpretación teleológica<sup>100</sup> y con el principio de eficacia<sup>101</sup>. Parte de la premisa de que ciertos términos no son estáticos y, por lo tanto, deben entenderse en función de los principios y normas prevalecientes en el momento de la interpretación (interpretación «intertemporal»), frente a una interpretación basada en las normas prevalecientes en el momento de la celebración del tratado en cuestión (interpretación «contemporánea»).
- 121.** Hay una importante jurisprudencia de los tribunales internacionales en la que se recurre a la interpretación evolutiva o dinámica. La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ofrece destacados ejemplos, como el *Caso Namibia*, en el que la Corte resolvió que determinados conceptos incluidos en el Pacto de la Sociedad de Naciones, tales como las «condiciones particularmente difíciles del mundo moderno» y «el bienestar y el desarrollo» de los pueblos interesados, no eran estáticos, sino que, por definición, eran evolutivos, y, por lo tanto, la Corte debía tener en consideración los cambios ocurridos en el medio siglo transcurrido y su interpretación no podía permanecer ajena a acontecimientos posteriores<sup>102</sup>.
- 122.** A lo largo de los años la Corte Internacional de Justicia ha desarrollado un «principio» de interpretación según el cual, cuando se dan determinadas condiciones, debe favorecerse un enfoque evolutivo, especialmente en relación con los términos genéricos que se utilizan en los tratados concertados hace mucho tiempo<sup>103</sup>.
- 123.** La interpretación dinámica se utiliza con frecuencia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que desde el *Caso Tyrer* de 1978 se refiere al Convenio Europeo de Derechos Humanos como un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las condiciones

<sup>99</sup> Sondre Trop Helmersen, «Evolutive treaty interpretation: Legality, semantics and distinctions», en *European Journal of Legal Studies*, vol. 6, 2013, 127-148. Entre los múltiples estudios académicos, véanse Erik Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, 2014; Julian Arato, «Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences», en *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 9, 2010, 443-494.

<sup>100</sup> El enfoque teleológico de la interpretación de los tratados pone el acento en el objeto y el fin del tratado y favorece las interpretaciones que permitan lograr los objetivos del mismo.

<sup>101</sup> El principio de eficacia (*ut res magis valeat quam pereat*) se basa en el supuesto de que un tratado está destinado a lograr algo y, por lo tanto, no debe mantenerse una interpretación que reduzca parte del texto a un pleonismo o que haga que el texto sea ineficaz para lograr su finalidad.

<sup>102</sup> *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)*, no obstante lo dispuesto en la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, [Opinión consultiva de 21 de junio de 1971](#), informes de la Corte Internacional de Justicia 1971, 53. Véanse también *Caso relativo a la plataforma continental del mar Egeo*, [Fallo de 19 de diciembre de 1978](#), informes de la Corte Internacional de Justicia 1978, 80; *Causa relativa a la controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica contra Nicaragua)*, [Fallo de 13 de julio de 2009](#), informes de la Corte Internacional de Justicia 2009, párr. 64; *Causa relativa a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay)*, [Fallo de 20 de abril de 2010](#), informes de la Corte Internacional de Justicia 2010, párr. 204.

<sup>103</sup> En palabras de la Corte, «cuando las partes han usado términos genéricos en un tratado, sabiendo que probablemente evolucionaría el significado de los términos con los años, y cuando el tratado se concluyó hace mucho tiempo o es «de duración continuada», cabe suponer que las partes, como norma general, tenían la intención de que el significado de dichos términos pudiera evolucionar»; véase *Causa relativa a la controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica contra Nicaragua)*, [Fallo de 13 de julio de 2009](#), párr. 66.

actuales <sup>104</sup>. Otros órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>105</sup>, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar <sup>106</sup> y el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio <sup>107</sup> han utilizado ocasionalmente la misma técnica de interpretación.

- 124.** Según algunos estudiosos, el riesgo de la interpretación evolutiva es la sobreinterpretación <sup>108</sup>. Además, este tipo de interpretación no debe confundirse con la revisión de un tratado, que solo las partes del mismo pueden llevar a cabo <sup>109</sup>. Tal como ha declarado la Corte Internacional de Justicia, su función es interpretar los tratados, no revisarlos, y por lo tanto no puede adoptarse una interpretación que vaya más allá del alcance del objeto y fin declarados del tratado o que implique añadidos y cambios radicales a sus disposiciones <sup>110</sup>. Enmendar un tratado mediante una interpretación evolutiva prácticamente supondría eludir sus disposiciones específicas en materia de enmienda y también plantearía problemas constitucionales en relación con la legitimidad de un texto que ya no se correspondería con el texto ratificado por los parlamentos nacionales.
- 125.** Hay una opinión mayoritaria que sugiere que los términos de los instrumentos de derechos humanos, incluidos los textos sobre protección social y derechos de los trabajadores, son intrínsecamente evolutivos y, por tanto, susceptibles de interpretación dinámica. Textos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y términos como «juicio justo», «trato degradante» o «respetar, proteger y cumplir», pueden tomarse como ejemplos que denotan disposiciones con significado potencialmente evolutivo.

<sup>104</sup> *Caso Tyrer contra el Reino Unido*, Fallo de 25 de abril de 1978, párr. 31. Sin embargo, el Tribunal también ha dictaminado que no puede deducir del Convenio, por medio de una interpretación evolutiva, un derecho que no se incluyó al principio en él; véase *Caso Johnston y otros contra Irlanda*, sentencia núm. 9687/82 de 18 de diciembre de 1986, párr. 53.

<sup>105</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva OC-16/99* de 1.º de octubre de 1999 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, serie A núm. 16, párrs. 114 y 115.

<sup>106</sup> Véase *Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan a personas y entidades con respecto a la realización de actividades en la Zona*, *Opinión consultiva de 1.º de febrero de 2011*, informes del Tribunal Internacional del Derecho del Mar 2011, párr. 117.

<sup>107</sup> Véase Organización Mundial del Comercio, *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, 12 de octubre de 1998, párrs. 129 y 130, y *China - Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento*, WT/DS363/AB/R, 21 de diciembre de 2009, párr. 396. Otro ejemplo es la *Decisión del panel arbitral de 1996* con respecto al conflicto sobre los aranceles entre los Estados Unidos y el Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para un análisis crítico de la decisión de dicho panel arbitral, véase Dale E. McNiel, «The NAFTA Panel Decision on Canadian Tariff-Rate Quotas: Imagining a Tariffing Bargain», en *Yale Journal of International Law*, vol. 22, 1997, 345-379.

<sup>108</sup> En particular, se ha criticado el razonamiento que subyace a la «regla general» de la presunta intención evolutiva presentada por la Corte Internacional de Justicia en el *Caso sobre los derechos de navegación*, ya que parece implicar que, puesto que ciertas disposiciones de los tratados pueden tener un significado evolutivo, efectivamente lo tienen, se haga o no referencia a la intención real de las partes. Sin embargo, el reconocimiento del carácter evolutivo de un término no es suficiente para presumir la intención evolutiva; véase Duncan French, «Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, 296-297. Véase también Hugh Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960-1989 Part One», en: *British Yearbook of International Law*, vol. 60, 1989, 143.

<sup>109</sup> Como señaló el juez Bedjaoui en su *opinión particular* en el *Caso Gabčíkovo-Nagymaros*, «la 'interpretación' no es lo mismo que la 'sustitución' de un texto negociado y aprobado por un texto completamente distinto que no ha sido negociado ni acordado. Aunque no haya que abandonar la 'interpretación evolutiva', que puede ser útil, por no decir necesaria, en situaciones muy limitadas, cabe señalar que no puede aplicarse automáticamente a cualquier caso»; véase *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, informes de la Corte Internacional de Justicia, 1997, 120.

<sup>110</sup> Corte Internacional de Justicia, *Caso relativo a los derechos de los nacionales de los Estados Unidos de América en Marruecos*, Fallo de 27 de agosto de 1952, informes de la Corte Internacional de Justicia, 1952, 176.

- 126.** Sobre la base de lo anterior, no puede excluirse que, dentro de un contexto y de un conjunto de circunstancias particulares, un intérprete pueda determinar que la intención de los Estados parte de un acuerdo de libre comercio fuera utilizar el término «derechos fundamentales del trabajo» o la expresión «principios y derechos fundamentales en el trabajo» —en particular cuando no se hace referencia a la Declaración de 1998 o a cualesquiera otros instrumentos pertinentes de la OIT— concediéndoles un significado evolutivo, o que se tratara de términos genéricos, intrínsecamente evolutivos, y, por lo tanto, deban interpretarse haciendo referencia a las circunstancias de hecho y de derecho preexistentes en el momento de la interpretación y no en el momento de la celebración del acuerdo de libre comercio.
- 127.** Precisamente para excluir cualquier consecuencia involuntaria de este tipo, se ha propuesto incluir una cláusula de salvaguardia en la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998. Como se explica con más detalle en el documento GB.344/INS/6, con la introducción de una cláusula de salvaguardia en la resolución de la Conferencia se trataría de garantizar que las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos de libre comercio vigentes no puedan modificarse sin el consentimiento expreso de las partes contratantes.

#### **Acuerdo y práctica posteriores: artículo 31.3, a) y b) de la Convención de Viena de 1969**

- 128.** De conformidad con el artículo 31.3, a) y b) de la Convención de Viena de 1969, en la consideración del contexto de las disposiciones del tratado, el intérprete deberá tener en cuenta los acuerdos y la práctica posteriores de las partes.
- 129.** De acuerdo con el proyecto de conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional sobre los acuerdos y la práctica posteriores relativos a la interpretación de los tratados adoptado en 2018<sup>111</sup>, los acuerdos y la práctica posteriores son auténticos medios de interpretación para la aplicación de la regla general enunciada en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, puesto que proporcionan pruebas objetivas del entendimiento de las partes con respecto al significado del tratado (conclusión 3).
- 130.** Un acuerdo posterior se define como «un acuerdo sobre la interpretación del tratado o la aplicación de sus disposiciones al que hayan llegado las partes después de la celebración del tratado», mientras que por práctica posterior «se entiende el comportamiento observado en la aplicación del tratado, después de su celebración, por el cual conste el acuerdo de las partes en cuanto a la interpretación del tratado» (conclusión 4). Por lo tanto, los acuerdos y la práctica posteriores pueden distinguirse entre sí en función de si la posición compartida de las partes se establece mediante un único acto o mediante una serie de actos separados.
- 131.** Como se explica en el comentario de la Comisión de Derecho Internacional, el término acuerdo posterior no debe interpretarse como un tratado posterior celebrado formalmente por escrito; este puede adoptar cualquier forma, no necesariamente vinculante, que las partes del tratado elijan. No obstante, los acuerdos posteriores deben reflejar de forma inequívoca una «convergencia de pareceres» y deben referirse a la interpretación o a la aplicación del tratado en cuestión. Si las distintas partes de un tratado expresan posiciones contradictorias en materia de su interpretación no existe el acuerdo.
- 132.** La práctica posterior puede consistir en cualquier comportamiento (acción u omisión) de una parte en la aplicación de un tratado, ya sea en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, legislativas, judiciales o de otra índole (conclusión 5). El comentario de la Comisión de Derecho

---

<sup>111</sup> Comisión de Derecho Internacional, [Informe de la Comisión de Derecho Internacional](#), 70.º periodo de sesiones (30 de abril a 1.º de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2018), A/73/10.

Internacional indica que la práctica ulterior conforme al artículo 31.3, *b)* debe ser un comportamiento «en la aplicación del tratado», lo que incluye, entre otras cosas, «las declaraciones oficiales sobre su interpretación, como las declaraciones formuladas en una conferencia diplomática, las declaraciones hechas en el transcurso de una controversia legal o las sentencias de las cortes y tribunales nacionales; las comunicaciones oficiales a que dé lugar el tratado; o bien la aprobación de legislación nacional o la celebración de acuerdos internacionales a los efectos de aplicar un tratado»<sup>112</sup>.

- 133.** El comportamiento de los agentes no estatales, por ejemplo, las decisiones y resoluciones de las organizaciones internacionales, no constituye una práctica ulterior, pero puede ser pertinente a la hora de evaluar la práctica ulterior de las partes de un tratado (conclusión 5). El comentario de la Comisión se refiere, por ejemplo, a las directrices, los manuales y los informes de las organizaciones internacionales que examinan la práctica de los Estados, que pueden proporcionar información valiosa sobre la práctica ulterior de las partes, contribuir a la evaluación de dicha información e incluso servir para solicitar que esta información exista. Así pues, las declaraciones o el comportamiento de otros Estados, organizaciones internacionales o actores no estatales pueden servir para iniciar una práctica ulterior pertinente de las partes en relación con un tratado, pero no deben confundirse con la propia práctica de las partes respecto al mismo.
- 134.** Según la Comisión de Derecho Internacional, la identificación de los acuerdos y la práctica ulteriores en virtud del artículo 31.3 de la Convención de Viena de 1969 requiere la determinación de si las partes, en virtud de un acuerdo o una práctica, han adoptado una posición con respecto a la interpretación del tratado (conclusión 6). La Comisión especifica además que la práctica ulterior a nivel internacional no tiene que ser necesariamente un comportamiento conjunto y que los acuerdos ulteriores pueden encontrarse en tratados jurídicamente vinculantes y en instrumentos no vinculantes, como los memorandos de entendimiento o las decisiones de las conferencias de los Estados parte<sup>113</sup>.
- 135.** En cuanto a los efectos de los acuerdos y la práctica ulteriores, se presume que las partes en un tratado tienen la intención de aclarar su significado, en el sentido de restringir su interpretación o confirmar una interpretación más amplia, pero no de enmendarlo (conclusión 7). El comentario de la Comisión de Derecho Internacional aclara que la posibilidad de enmendar un tratado a través de la práctica ulterior de las partes no ha sido reconocida de manera general y que, si un medio informal de identificar un acuerdo como práctica ulterior pudiera modificar fácilmente un tratado, podrían peligrar la estabilidad de las relaciones convencionales y el principio *pacta sunt servanda*.
- 136.** Además, los acuerdos y la práctica ulteriores pueden ayudar a determinar si la supuesta intención de las partes en el momento de la celebración de un tratado era dar a los términos utilizados un significado susceptible de evolucionar con el tiempo (conclusión 8). El comentario de la Comisión aclara, a ese respecto, que el peso de un acuerdo ulterior o una práctica ulterior como medio de interpretación depende de criterios como su claridad y especificidad, o de que se repita y de la forma en que lo haga (conclusión 9).

---

<sup>112</sup> Comisión de Derecho Internacional, [Proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados](#), conclusión 7.3, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2018, vol. II, segunda parte, 17.

<sup>113</sup> La práctica también puede incluir manuales, correspondencia diplomática, comunicados de prensa o transacciones; véase Oliver Dörr y Kirsten Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2012, 555.

- 137.** Sobre la base de lo anterior, no puede excluirse que, dentro de un determinado contexto y conjunto de circunstancias, un intérprete pueda tener en cuenta una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 como parte de la práctica ulterior a efectos de interpretar las disposiciones laborales de un acuerdo de libre comercio que se refieran a los «derechos fundamentales en el trabajo» o a los «principios y derechos fundamentales en el trabajo». Sin embargo, para que sea pertinente en virtud del artículo 31.3, *b)* de la Convención de Viena de 1969, la aplicación del acuerdo por parte de todos los Estados parte de un acuerdo de libre comercio —y no solo de algunos de ellos— tendría que concordar hasta tal punto que no dejara dudas sobre su entendimiento común respecto al significado que debe darse a sus términos.

### Normas pertinentes de derecho internacional: artículo 31.3, *c)* de la Convención de Viena de 1969

- 138.** En el artículo 31.3, *c)* de la Convención de Viena de 1969 se establece que un tratado deberá interpretarse teniendo en cuenta toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. En dicho artículo se encarna el principio de «integración sistémica», basado en la premisa de que un acuerdo internacional no se celebra ni produce sus efectos *in vacuo juris*, sino en el marco de un ordenamiento jurídico existente <sup>114</sup>. Para algunos autores, el principio de integración sistémica tiene el estatus de norma constitucional, de «llave maestra» del ordenamiento jurídico internacional <sup>115</sup>, es una importante herramienta para mantener la coherencia entre lo que de otro modo serían sistemas autónomos <sup>116</sup>.
- 139.** La pertinencia de este artículo en relación con las repercusiones de una resolución de la Conferencia sobre los tratados vigentes plantea también una cuestión sobre la naturaleza de las resoluciones de la Conferencia y, en particular, sobre si puede considerarse que constituyen «normas de derecho internacional». La cuestión de lo que abarca el término «norma» en el marco de la Convención de Viena de 1969 es compleja y sigue sin estar del todo resuelta. En principio, las «normas de derecho internacional», conforme al sentido que le otorga el artículo 31.3, se corresponden con las «fuentes» de derecho internacional tal como se definen en el artículo 38. 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y, por consiguiente, incluyen otros tratados, normas consuetudinarias y principios generales del derecho internacional <sup>117</sup>.
- 140.** Sin embargo, cabe señalar que el grupo arbitral constituido en virtud del artículo 20.6.1 del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) para examinar un conflicto entre los Estados Unidos y Guatemala consideró que un «instrumento no vinculante» como la Declaración de 1998 era una norma de derecho internacional pertinente que debía tenerse en cuenta para la interpretación de las disposiciones laborales de dicho tratado de libre comercio.
- 141.** De hecho, el grupo arbitral afirmó que, de conformidad con el artículo 31.3, *c)* de la Convención de Viena de 1969, debía tenerse en cuenta, además del contexto, «toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes» del DR-CAFTA en la interpretación y aplicación de sus disposiciones. Tal como argumentó el grupo arbitral,

<sup>114</sup> Giovanni Distefano, «Les techniques interprétatives de la norme internationale», en: *Revue Générale du Droit International Public*, vol. 115, 2011, 383.

<sup>115</sup> Campbell MacLachlan, «The Principle of Systematic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention», en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, 2005, 280-281.

<sup>116</sup> James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 2012, 383.

<sup>117</sup> Richard Gardiner, *Treaty Interpretation*, 2008, 259-275; Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2009, 433.

«[t]odas las partes del DR-CAFTA son miembros de la OIT. En virtud de su pertenencia a dicha Organización, están vinculadas por una obligación enunciada en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y fundamentada en la Constitución de la OIT»<sup>118</sup>.

- 142.** Por lo tanto, no puede excluirse que una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 se pueda tener en cuenta como fuente de derecho pertinente en el sentido que le otorga el artículo 31.3, c) de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, esto no significaría que la resolución se incorporaría automáticamente a los acuerdos de libre comercio vigentes, sino que solo constituiría una norma pertinente que tener en cuenta en la interpretación de las disposiciones laborales de dichos acuerdos. Si se añadiera una cláusula de salvaguardia en la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998, esto también formaría parte de la «norma pertinente» y debería tenerse debidamente en cuenta.

### Control del cumplimiento de las disposiciones laborales: precedentes de solución de conflictos por terceros

- 143.** Hasta ahora, los Estados han recurrido en muy pocas ocasiones a la intervención de terceras partes para solucionar controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio<sup>119</sup>. Hasta la fecha, solo dos controversias sobre el presunto incumplimiento de disposiciones laborales han dado lugar a procedimientos formales, a saber, el conflicto entre los Estados Unidos y Guatemala presentado ante un grupo arbitral en el marco del DR-CAFTA<sup>120</sup>, y el conflicto entre la Unión Europea y la República de Corea sometido a un grupo de expertos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea<sup>121</sup>.
- 144.** Ambos casos ofrecen información interesante sobre la forma en que se interpretan las disposiciones laborales en general, pero no ofrecen ninguna orientación inmediata sobre la posibilidad de una interpretación contextual de dichas disposiciones en caso de que surjan conflictos tras la enmienda de la Declaración de 1998.

#### a) El caso Estados Unidos-Guatemala

- 145.** En el capítulo 16 del DR-CAFTA, que entró en vigor el 1.º de marzo de 2006, se regulan los asuntos relacionados con el trabajo. El conflicto entre los Estados Unidos y Guatemala estaba relacionado con la aplicación del artículo 16.2.1, a), en el que se establece que «una Parte no dejará de aplicar de forma efectiva su legislación laboral, mediante una línea de acción o inacción sostenida o recurrente, de manera que afecte al comercio entre las Partes». Los Estados Unidos alegaron que, al no aplicar las órdenes judiciales, ni imponer sanciones, ni

<sup>118</sup> DR-CAFTA, Grupo arbitral establecido con arreglo al capítulo veinte del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, *Guatemala – Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas en el artículo 16.2.1, a) del DR-CAFTA*, Informe final del grupo arbitral, 14 de junio de 2017, párr. 427.

<sup>119</sup> Robert McDougall, *Regional Trade Agreement Dispute Settlement Mechanisms: Modes, Challenges and Options for Effective Dispute Resolution*, 2018, 10; Geraldo Vidigal, «Why Is There So Little Litigation under Free Trade Agreements? Retaliation and Adjudication in International Dispute Settlement», en *Journal of International Economic Law*, vol. 20, 2017, 927-932; Claude Chase et al., «Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements – Innovative or Variations on a Theme?», en Rohini Acharya (ed.), *Regional Trade Agreements and the Multilateral System*, 2016.

<sup>120</sup> Véase DR-CAFTA, Grupo arbitral establecido con arreglo al capítulo veinte del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, *Guatemala - Asuntos relacionados con las obligaciones establecidas en el artículo 16.2.1, a) del DR-CAFTA*, Informe final del grupo arbitral, 14 de junio de 2017.

<sup>121</sup> Véase Grupo de expertos establecido en virtud del artículo 13.15 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea, *Informe del Grupo de Expertos*, 20 de enero de 2021.

realizar las debidas inspecciones del trabajo, Guatemala había incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 16.2.1, *a*).

- 146.** En su informe final, el grupo arbitral concluyó que, aunque era cierto que Guatemala no había aplicado de forma efectiva su legislación laboral, los Estados Unidos no habían demostrado que esto constituyera «una línea de inacción que afecte al comercio» y, por lo tanto, no podía establecerse que se hubiera incumplido el artículo 16.2.1, *a*) del DR-CAFTA <sup>122</sup>. Según los términos del Tratado, la parte reclamante debe demostrar que las violaciones de la legislación laboral se producen de una manera que afecta al comercio y mediante acciones sostenidas o recurrentes <sup>123</sup>. Para el Gobierno de los Estados Unidos, la cláusula en la que se requiere que «afecte al comercio» hace referencia a cualquier acción que modifique las condiciones de competencia, mientras que para Guatemala se requieren pruebas inequívocas de que la no aplicación de la legislación laboral tiene repercusiones observables en el comercio entre las partes. Basándose en las reglas de interpretación de los tratados en virtud de la Convención de Viena de 1969, el grupo arbitral constató a partir de los textos que la expresión «afecte al comercio» era más específica que, simplemente, «relacionado con el comercio» y que se requerían datos empíricos que demostraran que las repercusiones de esta inacción eran suficientes para conferir alguna ventaja competitiva a la empresa en cuestión.
- 147.** Además, el grupo arbitral incluyó una breve referencia a la Declaración de 1998 al considerar que las obligaciones de las partes como Miembros de la OIT deberían tenerse en cuenta como «forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes». En consecuencia, el grupo arbitral se basó en la Declaración de 1998 y en las opiniones de las comisiones de la OIT para confirmar que el hecho de que la legislación laboral de Guatemala no se hubiera aplicado adecuadamente podía afectar a los derechos laborales internacionalmente reconocidos a los que se hacía referencia en el DR-CAFTA. Sin embargo, no se planteó al grupo arbitral la cuestión de si se había producido una vulneración de dichos derechos laborales internacionalmente reconocidos.

## b) El caso Unión Europea-República de Corea

- 148.** Con el informe del grupo de expertos de 25 de enero de 2021 sobre el conflicto laboral entre la Unión Europea y la República de Corea <sup>124</sup>, la Unión Europea intentó por primera vez hacer cumplir los compromisos laborales en el marco de un acuerdo de libre comercio <sup>125</sup>. Al

<sup>122</sup> Informe final del grupo arbitral, párr. 594. Para obtener más información, véase June Namgoong, «Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP», en: *International Journal of Comparative Labour Law*, vol. 35, 2019, 483-509; Kathleen Claussen, «Reimagining Trade-Plus Compliance: The Labor Story», en *Journal of International Economic Law*, vol. 23, 2020, 25-43; Tequila J. Brooks, «U.S.-Guatemala Arbitration Panel Clarifies Effective Enforcement Under Labor Provisions of Free Trade Agreement», en *International Labor Rights Case Law*, vol. 4, 2018, 45-51.

<sup>123</sup> Estas condiciones se han criticado por ser muy estrictas y dificultar la posibilidad de éxito de una reclamación laboral. En palabras de un comentarista: «ilustra cómo el uso de los Tratados de Libre Comercio puede limitar la justicia social en este tipo de casos [...] Una formulación tan restrictiva de la aplicabilidad de las disposiciones del derecho laboral en este Tratado de Libre Comercio permite que se toleren violaciones flagrantes y sistemáticas de la libertad sindical»; Phillip Paiement, «Leveraging Trade Agreements for Labor Law Enforcement: Drawing Lessons from the US-Guatemala CAFTA Dispute», en *Georgetown Journal of International Law*, vol. 49, 2018, 690.

<sup>124</sup> *Informe del Grupo de expertos establecido en virtud del artículo 13.15 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea*, 20 de enero de 2021

<sup>125</sup> Como es habitual en los acuerdos de libre comercio que la Unión Europea celebra con sus socios comerciales, los conflictos relacionados con el cumplimiento de las disposiciones laborales no pueden someterse a arbitraje, sino que únicamente pueden remitirse a un grupo de expertos. El grupo adopta recomendaciones no vinculantes, pero se constituye un Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible para que haga un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones; véase Marco Bronckers y Giovanni Gruni, «Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously», en

contrario que en el caso de los Estados Unidos y Guatemala, la solicitud del grupo de expertos de la Unión Europea no se basaba en un supuesto incumplimiento de la obligación de no dejar de aplicar y cumplir de forma efectiva su legislación nacional de manera que afecte al comercio. En cambio, lo que alegó la Unión Europea fue, en primer lugar, que la Ley sobre Sindicatos y Relaciones Laborales de la República de Corea no cumplía con el compromiso del país de respetar, promover y hacer realidad la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, y, en segundo lugar, que la República de Corea no había desplegado suficientes esfuerzos para ratificar los convenios fundamentales de la OIT, ya que cuatro de ellos seguían sin ratificarse.

- 149.** El informe del grupo de expertos contiene una serie de observaciones relativas al marco de interpretación aplicable. El grupo de expertos decidió que cada una de las disposiciones del Acuerdo de Libre Comercio sería examinada e interpretada de conformidad con la regla general de interpretación de los tratados establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969. A este respecto, indicó que seguiría el enfoque integral imperante, basado en el examen del sentido corriente de los términos junto con su contexto, teniendo en cuenta el objeto y el fin del tratado, y procediendo en todo ello de buena fe (párrafo 46).
- 150.** En el informe del grupo de expertos se concluyó que tres aspectos de la legislación coreana eran incompatibles con los principios relativos a la libertad sindical y de asociación, tal como se definen en el sistema de la OIT, que la República de Corea está obligada a respetar, promover y hacer realidad en virtud del artículo 13.4.3 del Acuerdo (párrafos 196, 208 y 227). El grupo de expertos argumentó que las referencias explícitas a la Constitución de la OIT, a la Declaración de 1998 y a principios específicos relativos a los derechos fundamentales indican claramente que las partes han definido toda obligación derivada de la primera frase del artículo 13.4.3 en toda la extensión de su significado internacionalmente aceptado (párrafo 64). En cuanto a la ratificación de los convenios de la OIT, el grupo de expertos consideró que el artículo 13.4.3 establecía una obligación de esfuerzo, no de resultado, y concluyó que la República de Corea no había incumplido su obligación de desplegar los mayores esfuerzos para ratificar los convenios en cuestión (párrafos 288 y 293).
- 151.** En relación con la Declaración de 1998, las partes convinieron en que no era, en sí misma, jurídicamente vinculante, pero el grupo de expertos observó que las partes sí habían asumido un compromiso vinculante de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales que se derivaba del artículo 13.4.3 del Acuerdo y no de la Declaración de la OIT de 1998 *per se* (párrafos 121 y 122). Esto estaba en consonancia con la opinión de que la incorporación de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la OIT en el Acuerdo de Libre Comercio creaba «obligaciones separadas e independientes en virtud del capítulo 13 del Acuerdo» (párrafo 107).
- 152.** El grupo de expertos aclaró el significado de varios términos utilizados en el artículo 13.4.3, considerando, por ejemplo, que la expresión «se comprometen a» no era una aspiración, sino que representaba una obligación jurídicamente vinculante (párrafo 127). En cuanto a los «principios relativos a los derechos fundamentales», el grupo de expertos rechazó la opinión de que dichos principios no eran suficientemente claros y concretos y decidió que —a diferencia de los derechos incluidos en los convenios correspondientes— estos principios se entendían comúnmente como una base para el examen de la legislación nacional en cuestión (párrafo 141).

**153.** A continuación, el grupo de expertos pasó a desentrañar el significado que habitualmente se da a los compromisos básicos de las partes de respetar, promover y hacer efectivos los principios fundamentales; y consideró que «respetar» se refería a una obligación negativa de no perjudicar, dañar, insultar, interferir o interrumpir la libertad sindical y de asociación; «promover» reflejaba una obligación positiva de los Estados de asegurar que el ejercicio de los derechos de libertad sindical y de asociación de los trabajadores no fuera perturbado por terceros; y «hacer efectivos» conllevaba un requisito vinculante de dar efecto a los principios fundamentales en contraposición al mero cumplimiento de los términos de los convenios fundamentales (párrafos 131 a 133).

### c) Conclusión

**154.** El caso Estados Unidos-Guatemala y el caso Unión Europea-República de Corea difieren en muchos aspectos. En efecto, dado que cada uno de ellos se refería a un tipo diferente de disposición laboral, el grupo de expertos que analizó el conflicto entre la Unión Europea y la República de Corea declaró que «[e]l informe del grupo arbitral del DR-CAFTA no ayuda al grupo de expertos a interpretar y aplicar el capítulo 13 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea» (párrafo 90). Además, el grupo de expertos señaló que «el capítulo 16 del DR-CAFTA [...] no tiene el mismo marco contextual de desarrollo sostenible que el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea, ni se refiere a los diversos acuerdos y declaraciones multilaterales e internacionales que las partes han incluido en el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea» (párrafo 93).

**155.** Esto demuestra que cada caso concreto depende, en gran medida, del alcance de la cláusula laboral en cuestión. Como se ha mencionado anteriormente, las disposiciones laborales pueden variar considerablemente de un acuerdo comercial a otro. Los acuerdos de libre comercio DR-CAFTA y Unión Europea-República de Corea son buenos ejemplos de esta diversidad. En el primero, las partes se comprometen a «procurar asegurar» que «los derechos laborales internacionalmente reconocidos [...] sean reconocidos y protegidos por su legislación», por lo que las alegaciones de incumplimiento de esta disposición pueden dar lugar, como mucho, a consultas. En el segundo, las partes claramente «se comprometen a respetar, promover y hacer realidad [los principios y derechos fundamentales], en su legislación y en sus prácticas», por lo que el incumplimiento de ese compromiso puede remitirse a un grupo de expertos.

**156.** A pesar de estas diferencias, es importante observar que los informes de ambos grupos de expertos se basan en las reglas generales de interpretación codificadas en la Convención de Viena de 1969 como única base para determinar el significado de las disposiciones laborales en cuestión. Cabe señalar, en particular, que los grupos de expertos no intentaron desarrollar ningún razonamiento que estuviera desvinculado de la intención conjunta de las partes, tal y como se refleja en el texto de los respectivos acuerdos comerciales.

### III.3.3. Condiciones para acceder a regímenes de preferencias comerciales

**157.** Como se ha indicado anteriormente, los acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales deben distinguirse de los regímenes de estímulo, como el SGP. A diferencia de los acuerdos de libre comercio, estos regímenes no son acuerdos negociados, sino sistemas de preferencias arancelarias que países desarrollados (o un grupo de países desarrollados como la Unión Europea) aplican unilateralmente a países en desarrollo siempre que se cumplan

determinadas condiciones relativas a los derechos humanos y laborales en los países beneficiarios <sup>126</sup>.

- 158.** Teniendo en cuenta el carácter unilateral de estos acuerdos, está claro que cualquier modificación de las condiciones del SGP quedará a la entera discreción del Estado otorgante. Por ejemplo, si en el marco del actual acuerdo SGP+ <sup>127</sup>, la Unión Europea exige la ratificación de 27 convenios sobre derechos humanos, incluidos los 8 convenios fundamentales de la OIT, será la Unión Europea la que determine si —y cuándo— debe modificarse ese acuerdo o si debe establecerse un nuevo acuerdo para reflejar cualquier enmienda de la Declaración de 1998, así como el reconocimiento de uno o varios convenios sobre seguridad y salud en el trabajo como convenios fundamentales.
- 159.** Además, los Estados que proponen regímenes de estímulo en forma de preferencias comerciales podrían decidir poner más énfasis en la seguridad y salud en el trabajo, incluso en ausencia de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998. Cabe dejar claro igualmente que cualquier modificación de las condiciones del SGP podría hacerse solo de forma prospectiva y no de forma retroactiva, lo que significa que la adopción de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no creará, ni directa ni indirectamente, nuevas condiciones para los países beneficiarios en el marco de los SGP vigentes.

### III.3.4. La pertinencia de la teoría de los actos unilaterales de los Estados

- 160.** Para intentar entender cómo podría conectarse la doctrina de los actos unilaterales de los Estados con el actual proceso de enmienda de la Declaración de 1998, habría que considerar, en primer lugar, si la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 podría calificarse en sí misma como una «declaración unilateral de los Estados capaz de crear obligaciones jurídicas». A este respecto, no cabe duda de que la resolución será un acto jurídico de la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano deliberativo supremo de la Organización. Dado que, en virtud de su Constitución, la Organización goza de completa personalidad jurídica, dicho acto puede atribuirse a la propia OIT, pero no a sus Estados Miembros de manera individual. En cambio, los actos de los representantes gubernamentales, como las

<sup>126</sup> Para consultar más información sobre el vínculo entre comercio y trabajo en el marco del régimen del SGP, véanse Jan Orbie y Ferdi de Ville, «Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations» en Colin Fenwick y Tonia Novitz (eds.), *Human Rights at Work – Perspectives on Law and Regulation*, 2010, 487-508; Samantha Velluti, «The trade-labour linkage in the EU's Generalized System of Preferences», en *Studia Diplomatica*, vol. 67, 2014, 93-106; Jeffrey Vogt, «A Little Less Conversation: The EU and the (Non) Application of Labour Conditionality in the Generalized System of Preferences (GSP)», en *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 31, 2015, 285-304; Ludo Cuyvers y Weifeng Zhou, «Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GSP», en *Journal of World Trade*, vol. 45, 2011, 63-85; George Tsogas, «Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States», en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, 2011, 349-370.

<sup>127</sup> De conformidad con el [Reglamento \(UE\) N° 978/2012](#) de 25 de octubre de 2012, la Unión Europea facilita el acceso a su mercado mediante la aplicación de preferencias arancelarias a aquellos países en desarrollo considerados vulnerables, si: han ratificado la totalidad de los 27 convenios internacionales específicamente enumerados en el Reglamento y, en las últimas conclusiones disponibles de los organismos de seguimiento con arreglo a dichos convenios, no consta ninguna falta grave a la obligación de aplicar efectivamente tales convenios; no han formulado una reserva que esté prohibida por cualquiera de dichos convenios o que se considere incompatible con el objetivo y finalidad de los mismos; asume el compromiso vinculante de mantener la ratificación de los convenios pertinentes y garantizar su aplicación efectiva; acepta sin reservas los requisitos de información impuestos por cada convenio, y asume el compromiso vinculante de participar y cooperar en el procedimiento de seguimiento (artículo 9). En el reglamento de la Unión Europea también se prevé la retirada temporal del régimen respecto a la totalidad o a parte de los productos originarios de un país beneficiario del SGP+, si dicho país no respeta en la práctica sus compromisos vinculantes, y que la carga de la prueba del cumplimiento de estas obligaciones recaiga sobre el país beneficiario del SGP+ (artículo 15).

declaraciones orales y escritas o los votos emitidos, realizados en el marco de la pertinente discusión de la Conferencia, pueden atribuirse a los respectivos Estados Miembros.

161. En consecuencia, debe establecerse una clara distinción entre, por un lado, la naturaleza jurídica de la resolución de la Conferencia, que en ningún caso puede considerarse una declaración unilateral de todos y cada uno de los Miembros que han apoyado, explícita o implícitamente, su adopción, y, por otro, las opiniones expresadas por los delegados gubernamentales a título individual, que pueden no estar desprovistas de alcance jurídico y político, pero que difícilmente podrían calificarse de actos unilaterales de los Estados en cuestión.
162. Cabe recordar que se ha mencionado a ese respecto la sentencia de 1974 de la Corte Internacional de Justicia en los *Casos de los ensayos nucleares*, así como los *Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas*, de la Comisión de Derecho Internacional de 2006.
163. Los *Casos de los ensayos nucleares* en los que Nueva Zelandia y Australia se enfrentaron a Francia tenían que ver, entre otras cosas, con las repercusiones jurídicas de diversas declaraciones, como una carta del Presidente de Francia, un comunicado de la Oficina del Presidente de Francia, una nota diplomática o una declaración del Ministro de Asuntos Exteriores de Francia ante la Asamblea General, referidos, todos ellos, a la suspensión por parte de Francia de sus pruebas nucleares en el Pacífico Sur. Según la sentencia de la Corte, «las declaraciones realizadas mediante actos unilaterales [...] pueden tener el efecto de crear obligaciones jurídicas. Las declaraciones de este tipo pueden ser, y a menudo son, muy específicas. Cuando la intención del Estado que hace la declaración es quedar vinculado por sus términos, esta intención confiere a la declaración el carácter de un compromiso jurídico, quedando el Estado en cuestión obligado jurídicamente a seguir una conducta coherente con la declaración. Un compromiso de esta naturaleza, si se expresa públicamente y con la intención de obligarse, aunque no se haga en el contexto de negociaciones internacionales, es vinculante»<sup>128</sup>.
164. En relación con los Principios rectores de 2006, la Comisión de Derecho Internacional recibió el encargo en 1996 de formular reglas generales aplicables a los actos unilaterales de los Estados susceptibles de producir repercusiones jurídicas con miras a promover la estabilidad y la previsibilidad de sus relaciones mutuas<sup>129</sup>. Al examinar la práctica de los Estados en materia de actos unilaterales, la Comisión consideró varios precedentes, entre ellos la declaración oral del Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega de 1919, conocida como la declaración de Ihlen, relativa a la soberanía de Dinamarca sobre Groenlandia, la declaración del Presidente de los Estados Unidos Harry S. Truman de 1945 relativa a la explotación de los recursos naturales de la plataforma continental por parte del Estado ribereño, y la Nota que

---

<sup>128</sup> *Caso de los ensayos nucleares (Australia contra Francia)*, Fallo de 20 de diciembre de 1974, informes de la Corte Internacional de Justicia, 1974, párr. 43. Las implicaciones del fallo en lo que respecta a las declaraciones unilaterales de los Estados han sido ampliamente analizadas. Como ha observado un autor: «gracias a la decisión de la Corte, cada Estado debe reconocer ahora que lo que dice solemnemente que va a hacer, o que no va a hacer, pasa a formar parte de ese enrejado de expectativas recíprocas sobre el que crece el frágil sistema internacional»; Thomas M. Franck, «Word Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases», en *American Journal of International Law*, vol. 69, 1975, 616. Véase también Alfred P. Rubin, «The International Legal Effects of Unilateral Declarations», en *American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, 1-30.

<sup>129</sup> Comisión de Derecho Internacional, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 58.º periodo de sesiones, A/61/10, párrs. 160 a 177.

dirigió en 1952 el Ministro de Asuntos Exteriores de Colombia al Embajador de Venezuela en Colombia relativa a la soberanía de Venezuela sobre el archipiélago de Los Monjes <sup>130</sup>.

- 165.** Un compromiso unilateral válido según el derecho internacional es un acto jurídico de una autoridad estatal dentro de los límites de sus competencias, como una «promesa» de actuar o no actuar, realizada con la clara intención de asumir una obligación y conferir el correspondiente derecho a otros Estados <sup>131</sup>. En consecuencia, las declaraciones políticas no contienen ningún tipo de compromiso unilateral y, por tanto, no puede considerarse que representen actos unilaterales del Estado <sup>132</sup>.
- 166.** Respecto a los Principios rectores de la Comisión de Derecho Internacional, cabe recordar que los actos unilaterales de los Estados, como las declaraciones, pueden tener el efecto de crear obligaciones jurídicas si se formulan públicamente y manifiestan la voluntad de obligarse. Además, habría que tener en cuenta su contenido, todas las circunstancias de hecho en que se produjeron y cualquier reacción que hayan podido suscitar. Además, la Comisión de Derecho Internacional ha aclarado que, para poder crear una obligación jurídica vinculante, una declaración unilateral debe enunciarse en términos claros y específicos y que, en caso de duda, el alcance de las obligaciones resultantes de la declaración debería interpretarse de manera restrictiva.
- 167.** En el caso de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998, se supone que los delegados expresarían su apoyo a través de discursos, una posible votación nominal o sumándose silenciosamente a un consenso <sup>133</sup>. La esencia de tales actos o «declaraciones» sería reconocer que los Estados Miembros, en virtud de su pertenencia a la OIT, están obligados a respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, el principio fundamental relativo a las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable. Sin embargo, esto no parece incluir la obligación para dichos Estados de incorporar ese mismo principio en los acuerdos bilaterales vigentes o futuros. En efecto, en virtud del principio de libertad contractual, los Estados serían, en términos jurídicos, libres de negociar acuerdos comerciales que incorporen el marco original de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en lugar del marco ampliado tras la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable.
- 168.** Además, en caso de que la resolución de la Conferencia incluya una cláusula de salvaguardia, tendría que entenderse el apoyo expresado a través de «declaraciones» unilaterales de los Miembros como aplicable a la resolución de la Conferencia en su totalidad y, por lo tanto, este

---

<sup>130</sup> Comisión de Derecho Internacional, [Octavo informe sobre los actos unilaterales del Estado](#), A/CN.4/557.

<sup>131</sup> Como se ha escrito, «el derecho internacional exige que se cumplan ciertas condiciones antes de que se considere que el declarante ha asumido un deber exigible [...]. Debe haber pruebas de que el declarante actuó con la intención de quedar jurídicamente obligado [...]. Si es la conducta del declarante la que se propone como acto unilateral vinculante, esa conducta debe constituir claramente una aceptación de los deberes resultantes. En ausencia de este tipo de conducta explícita no surgen obligaciones contractuales»; A. Gigante, «The Effect of Unilateral State Acts in International Law», en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 2, 1969, 336.

<sup>132</sup> Como advierte un académico, «debido a la variedad de formas, los actos unilaterales deben evaluarse cuidadosamente para determinar si se pretende que tengan repercusiones jurídicas en el derecho internacional o si solo son declaraciones de principios»; Karl Zemanek, «Unilateral Acts Revisited» en Karel Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Erik Suy*, 1998, 210.

<sup>133</sup> En efecto, según los Principios rectores de la Comisión de Derecho Internacional, las declaraciones unilaterales pueden formularse oralmente o por escrito, es decir, que la forma no afecta su validez ni sus repercusiones jurídicas. Además, la Comisión ha indicado expresamente que, en algunos casos, se trata incluso de declaraciones formuladas en reuniones de organismos internacionales; [Octavo informe sobre los actos unilaterales del Estado](#), A/CN.4/557, párr. 177.

cubriría también la pretendida exención de los acuerdos comerciales vigentes de cualquier posible repercusión jurídica de la resolución.

- 169.** Un último punto que debe aclararse es si las declaraciones formuladas en el transcurso de las deliberaciones de la Conferencia pueden considerarse parte de la práctica de los Estados capaz de establecer un principio de derecho internacional consuetudinario. En teoría, los actos unilaterales de los Estados Miembros podrían considerarse como la expresión de una *opinio juris* por parte de ese Estado <sup>134</sup>. Concretamente, en su proyecto de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario, la Comisión de Derecho Internacional señaló que «las formas de práctica estatal comprenden, sin reducirse a ello [...] el comportamiento en relación con las resoluciones aprobadas por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental» <sup>135</sup>. Por definición, para la aparición de una nueva norma de derecho internacional consuetudinario se requiere repetición y cierto tiempo para su cristalización <sup>136</sup>. Por lo tanto, en el mejor de los casos, la adopción de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 iniciaría un proceso de formación de una norma consuetudinaria, a condición, claro está, de que se pueda constatar la existencia de una práctica y de una *opinio juris* constantes a lo largo del tiempo.
- 170.** A la vista de las consideraciones anteriores, no parece haber buenas razones para creer que un órgano jurisdiccional pueda considerar que, con su apoyo a una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998, un Estado Miembro se comprometa unilateralmente a aplicar las disposiciones de acuerdos de libre comercio anteriormente concertados como si incorporaran el principio constitucional de protección de condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable. Esto equivaldría a confundir el apoyo político a una resolución no vinculante de la Conferencia con una conducta que manifestara expresamente la intención de obligarse jurídicamente en el plano internacional.

### III.4. Observaciones finales

- 171.** A la luz del examen previo de la teoría y la práctica del derecho internacional pertinente, especialmente de lo relativo a la interpretación de los tratados y las repercusiones de los actos unilaterales de los Estados, cabe realizar una serie de observaciones sobre las posibles repercusiones jurídicas, directas e indirectas, de una Declaración de 1998 enmendada en los acuerdos comerciales.
- 172.** Al tratarse de un texto no vinculante, una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no puede crear por sí misma obligaciones jurídicas para los Estados Miembros fuera de la Organización, en particular en lo que respecta a sus relaciones comerciales. Los tratados internacionales, incluidos los acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales, solo pueden enmendarse con el consentimiento de las partes contratantes.
- 173.** Para determinar si una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 puede afectar indirectamente a dichos acuerdos comerciales y, en particular, a la forma en que cualquier disposición laboral puede interpretarse a lo largo del tiempo, se requiere un examen exhaustivo, caso por caso, de un conjunto de factores, como el objeto y el fin del acuerdo en

<sup>134</sup> Jan Kolasa, «Unilateral Acts of a State in the Process of Forming Customary International Law», en *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, vol. 8, 2018, 59-71.

<sup>135</sup> Comisión de Derecho Internacional, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, 70.º periodo de sesiones, 2018, A/73/10, 144.

<sup>136</sup> Patrick Daillier, Alain Pellet y Mathias Forteau, *Droit international public*, octava edición, 2009, párr. 210.

cuestión, el contexto de su celebración, la labor preparatoria, el comportamiento posterior de las partes, la jurisprudencia pertinente o la evolución del derecho, con miras a descifrar la verdadera voluntad de las partes.

- 174.** No existe un método axiomático para determinar si las disposiciones de un tratado deben interpretarse de manera «contemporánea» o «intertemporal». Según la regla general formulada por la Corte Internacional de Justicia para determinar cuándo debe presumirse una intención evolutiva, las partes de un tratado deben haber utilizado términos genéricos, puesto que esto demostraría que necesariamente habrían sido conscientes de que, con toda probabilidad, el significado de dichos términos evolucionaría con el tiempo. En consecuencia, podría suponerse que, con el uso de términos genéricos, como «normas fundamentales del trabajo», sin asociarlos a instrumentos o principios específicos de la OIT, las partes de un acuerdo de libre comercio han tenido la intención de establecer un marco de compromisos evolutivo. Por el contrario, una lista exhaustiva de principios y derechos fundamentales sugeriría *a priori* que las partes pretenden que esa lista se entienda como «cerrada» en lugar de abierta a la evolución futura.
- 175.** Si bien puede ser razonable suponer que un órgano jurisdiccional podría tener la tendencia de interpretar términos como «derechos fundamentales en el trabajo» de los acuerdos de libre comercio de forma dinámica o teleológica, en lugar de estática, debe recordarse que solo puede considerarse que esos términos tienen un significado evolutivo si se establece que tal ha sido la verdadera intención de las partes del acuerdo en cuestión.
- 176.** En consecuencia, parece poco probable que un órgano jurisdiccional llamado a pronunciarse sobre las disposiciones laborales de un acuerdo de libre comercio que no contenga ninguna referencia a las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo pueda, aun así, determinar que la protección de condiciones de trabajo seguras y saludables /un entorno de trabajo seguro y saludable hayan pasado a formar parte de ese acuerdo como resultado de la adopción de una resolución de la Conferencia que reconoce las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio y derecho fundamental adicional en el sentido de la Declaración de 1998.
- 177.** En cualquier caso, la posible inclusión de una cláusula de salvaguardia en la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 excluiría cualquier uso involuntario de la resolución a efectos de una interpretación dinámica o teleológica de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio concertados antes de la adopción de la resolución. Dicha cláusula de salvaguardia aclararía que los Gobiernos, con plena conciencia de los problemas de interpretación que la resolución de la Conferencia podría plantear con respecto a las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio, quisieron asegurar de manera específica que la enmienda a la Declaración de 1998 no pudiera interpretarse como una modificación del alcance de las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos comerciales de los que son parte.
- 178.** Además, para que pueda tenerse en cuenta en un proceso de interpretación de las disposiciones laborales de un acuerdo de libre comercio, una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 debería: i) englobar un «acuerdo ulterior» —tal como se define en el artículo 31.3, *a*) de la Convención de Viena de 1969— entre las partes respecto a la interpretación del acuerdo comercial, o ii) formar parte de una «práctica ulterior» —tal como se define en el artículo 31.3, *b*) de la Convención de Viena de 1969— en la aplicación del acuerdo comercial, o iii) incorporar una «norma pertinente de derecho internacional» —tal como se define en el artículo 31.3, *c*) de la Convención de Viena de 1969— aplicable a las relaciones entre las partes.

- 179.** En general, se acepta que cualquier conducta puede constituir un «acuerdo ulterior» o una «práctica ulterior» y que no es necesario que adopte la forma de un instrumento vinculante. Por lo tanto, la naturaleza no vinculante de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no impediría por sí misma que dicha resolución fuera pertinente para la interpretación de las disposiciones laborales de los acuerdos de libre comercio.
- 180.** Según la opinión mayoritaria, un tratado internacional no puede ser modificado mediante un acuerdo o una práctica ulterior. En consecuencia, no puede considerarse que una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 refleje un «acuerdo ulterior» o una «práctica ulterior» que afecte a la interpretación de las disposiciones laborales de un acuerdo de libre comercio vigente, si ello conlleva la modificación, en lugar de la mera interpretación, de las obligaciones vigentes en virtud del acuerdo de libre comercio.
- 181.** En general se considera que los acuerdos ulteriores deben reflejar una «convergencia de pareceres» entre las partes y referirse a la interpretación o a la aplicación del tratado que es objeto de interpretación. Aunque, indudablemente, una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 reflejará una convergencia de pareceres de todos los delegados gubernamentales respecto al reconocimiento de las condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio fundamental adicional, no puede deducirse de la adopción de la resolución que los Gobiernos también estarían actuando con la intención de aclarar el significado de los acuerdos comerciales de los que puedan ser parte.
- 182.** Teniendo en cuenta que el SGP y el SGP+ son regímenes comerciales unilaterales en virtud de los cuales los países desarrollados ofrecen incentivos comerciales a cambio, entre otras cosas, de que se cumplan determinados requisitos en materia de derechos humanos y derechos laborales, cualquier modificación de dichos requisitos (como la ratificación de convenios fundamentales adicionales de la OIT) depende por completo de la libre decisión de los Estados concernidos. La resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998 no puede afectar a las condiciones de acceso al SGP o al SGP+, a menos que los países que han establecido estos regímenes decidan introducir nuevos requisitos.
- 183.** En cuanto a las declaraciones de posición de los Gobiernos a título individual, o los votos emitidos, en favor de una resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998, no se puede presumir que esos actos unilaterales creen compromisos jurídicos que vayan más allá del ámbito de la resolución, es decir, el reconocimiento de la protección de condiciones de trabajo seguras y saludables/un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo.
- 184.** Cualquier declaración unilateral que confirme en términos claros y específicos la intención de un Gobierno de obligarse por el nuevo principio y derecho fundamental en sus relaciones comerciales con otros Estados, formulada en el contexto de las discusiones de la Conferencia o en otro, puede tener repercusiones jurídicas vinculantes para el futuro, pero no puede considerarse que esta declaración transforme unilateralmente los acuerdos comerciales vigentes sin el consentimiento del interlocutor comercial en cuestión y, desde luego, no puede convertir la resolución de la Conferencia que enmiende la Declaración de 1998, o cualquier otra resolución de la Conferencia, en un instrumento vinculante.