

SECCIÓN: INTERNACIONAL

El futuro de la salud y la seguridad en el trabajo como principio y derecho fundamental: ¿cumplirá con los desafíos de la ISO y la ONU?*

The future of occupational health and safety as a fundamental principle and right: Will it meet the challenges of ISO and the ONU?

ISABELLE DAUGAREILH

Profesora de Derecho del Trabajo en la Universidad de Burdeos.
Correo electrónico: isabelle.daugareilh@u-bordeaux

RESUMEN: La Conferencia de la OIT de 2022 aprobó la Resolución que incorpora al entorno seguro y saludable en el listado de los principios y derechos fundamentales en el trabajo del organismo internacional, por lo que los Convenios 155 y 187 sobre seguridad y salud en el trabajo son elevados a la categoría de convenios fundamentales. Desde 1998, la OIT viene utilizando formas de regulación basadas en el derecho indicativo y combinando con la promoción de la ratificación de los convenios fundamentales, de modo que los Estados adquieren la obligación de adoptar las medidas necesarias que aseguran su cumplimiento en el ordenamiento nacional.

ABSTRACT: The 2022 ILO Conference approved the Resolution incorporating the safe and healthy environment into the international organization's list of fundamental principles and rights at work. Conventions 155 and 187 on occupational safety and health are therefore elevated to the rank of fundamental Conventions. Since 1998, the ILO has used forms of regulation based on soft law and combined them with the promotion of the ratification of fundamental Conventions, so that States acquire the obligation to adopt the necessary measures to ensure their compliance in their national legislation.

PALABRAS CLAVE: OIT, seguridad y salud en el trabajo, convenios fundamentales.

KEYWORDS: ILO, safety and health at work, fundamentals conventions.

Recibido: 13/09/2025

Aceptado: 24/09/2025

Publicado en línea: 03/11/2025

* Este artículo fue originalmente publicado como el capítulo 26. En: *Social Justice and World of Work: Possible Futures. Essays in Honour of Francis Maupain* de Brian Langille y Anne Trebilcock (eds.). Oxford: Hart Publishing.

SUMARIO: I. Introducción. II. La larga marcha del derecho fundamental a un lugar de trabajo seguro y saludable. A. Retrocesos con la Declaración de 2019. B. El compromiso sobre la Resolución de 2022. 1. *La cláusula de salvaguardia para los Estados miembros*. 2. *Las responsabilidades complementarias de los mandantes*. III. El reposicionamiento multilateral de la OIT sobre condiciones de trabajo seguras y saludables. A. El fantasma de la norma ISO 45001 sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo. B. La construcción de las relaciones entre la OIT y las Naciones Unidas sobre el trabajo decente y las condiciones de trabajo seguras y saludables. IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

En junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) adoptó una Resolución histórica sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT (en adelante “la Resolución”).¹ Tras la pandemia del COVID-19 y los efectos desastrosos que tuvo en los trabajadores, la OIT superó desafíos, crisis y conflictos para llegar a un consenso sobre el lugar del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable en su sistema normativo. Esto ha fortalecido la posición de la OIT en un momento en que otras instituciones compiten por ocupar el espacio político.

Aunque un entorno de trabajo seguro y saludable ha sido una preocupación constitucional de la OIT desde 1919, ha pasado un siglo para que sea designado como un principio y un derecho fundamental. Ahora, integrados en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo económico, se han comprometido a respetar y promover este principio y este derecho, hayan ratificado o no los convenios pertinentes. Con este gesto histórico, los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) han añadido el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (n.º 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud de los trabajadores, 2006 (n.º 187) a la lista de los otros ocho convenios fundamentales de la OIT.

1 Resolución aprobada en la 110.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 10 de junio de 2022, CIT.111/Resolución I.

Al mismo tiempo que continúa regulando mediante la adopción de convenios, la OIT está utilizando formas de regulación que se basan en el derecho indicativo (instrumentos distintos de los convenios).² De hecho, fue con la Declaración de 1998 y su seguimiento, ahora modificado por la Resolución, que la Organización inventó una combinación de los dos tipos de regulación.

La combinación consiste en crear una plataforma jurídicamente no vinculante para fomentar la ratificación de los convenios fundamentales. Que la OIT ha encontrado, con este tipo de acuerdo, una forma de hacer efectivas sus acciones normativas lo demuestra el indicador indiscutible del número de ratificaciones de los llamados convenios fundamentales. Esta combinación organiza *a continuum* entre los instrumentos convencionales y no convencionales. Esto permite experimentar con toda una gama de índices de normatividad (grado de fuerza vinculante/precisión de las reglas, etc.)³ que hacen redundante la distinción entre *derecho indicativo* y *derecho imperativo*. Desde la Declaración de 1998, la OIT ha experimentado lo que Prosper Weil ha llamado un “estiramiento de la normatividad internacional”,⁴ la Declaración del Centenario de la OIT (2019) y la Resolución que le siguió forman parte de esta tendencia normativa subyacente. Francis Maupain fue uno de los principales impulsores de esta tendencia normativa, que ha demostrado ser un impulso transformador para la OIT.

Después de lo que ha sido una larga marcha, el derecho a la seguridad y la salud en el trabajo se ha convertido en el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable (Parte II). Este nuevo gesto normativo de la OIT es también un ejemplo de la “venerable anciana” que demuestra que todavía tiene la capacidad de ponerse de pie y ser contada en un contexto normativo internacional en el que la competencia es generalizada en este tema (Parte III).

2 Cfr. Maupain, Francis (2000). «L'OIT devant le défi de la mondialisation – de la réglementation à la régulation internationale du travail?» en P de Senarclens, *Maîtriser la mondialisation – La régulation sociale internationale*. Paris : Presses de Sciences Po, collection Académique, p.147.

3 Cfr. Thibierge, Catherine (2013). «La densification normative: découverte d'un processus». En: *La densification normative, Découverte d'un processus*. Paris: Mare et Marin.

4 Cfr. Weil, Prosper (1992). «Le droit international en quête de son identité», La Haya: *Récueil des Cours de l'Académie de droit international*. Martinus Nijhoff Publishers, No. 237, p. 227.

II. LA LARGA MARCHA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN LUGAR DE TRABAJO SEGURO Y SALUDABLE

Tras un largo proceso compuesto por avances, aplazamientos y cambios en la programación, la OIT logró llegar a un consenso que condujo a la adopción el 10 de junio de 2022 de la Resolución (A). Esto se logró al precio de un compromiso que anuncia otro cuyo resultado está claramente en manos de los mandantes y, es, por lo tanto, su responsabilidad (B).

A. Retrocesos con la Declaración de 2019

El derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable se evoca en la Constitución de la OIT (1919), que se refiere en su Preámbulo a que “se requiere urgentemente la protección del trabajador contra las enfermedades y lesiones derivadas de su empleo”. La Declaración de Filadelfia (1944), anexa a la Constitución, considera que la promoción de la “protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones” es una de las “obligaciones solemnes” de la OIT. Y, sin embargo, no se incluyó en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Declaración de 1998. En la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, se incluyó en el objetivo estratégico sobre protección social. Por lo tanto, la cuestión es algo más que un simple tema de interés para la OIT, que ahora tiene 43 documentos diferentes que se refieren a ella.

Las condiciones de trabajo seguras y saludables fueron una de las cuestiones planteadas en el proyecto de texto de la Declaración del Centenario. La muy clara propuesta inicial de incluir el derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables en los derechos fundamentales de la Declaración de 1998⁵ dio paso a una frase más ambigua, menos audaz, más vaga y menos restrictiva: “las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente”. Esta declaración utilizó parte de la redacción de la enmienda propuesta por los gobiernos de la Unión Europea (UE) y parte de la enmienda de los empleadores. La reformulación del texto de la Declaración del Centenario reveló que había una fuerte resistencia a

5 Proyecto: I.L.C. “Las condiciones de trabajo seguras y saludables constituyen un principio y un derecho fundamental en el trabajo, a los que se suman los contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998”.

ampliar el contenido sustantivo de la Declaración de 1998.⁶ Sin embargo, la Declaración del Centenario fue acompañada por la Resolución sobre la Declaración del Centenario, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo del 21 de junio de 2019, en la que se pedía al Consejo de Administración que “examinara, lo antes posible, propuestas para incluir condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT”.

La adopción de la Resolución de 2022 es el resultado de un proceso de debates celebrado en el Consejo de Administración⁷ (en adelante GB) y en la Comisión de Asuntos Generales de la Conferencia (en adelante la Comisión). Esta última se encargó de decidir sobre los puntos relativos a la forma: ¿la inclusión del nuevo principio-derecho en la Declaración de 1998 debería ser una enmienda a la Declaración o debería adoptarse una nueva Declaración, posiblemente con su propio mecanismo de seguimiento? Al optar por la primera solución, la Comisión y luego la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante CIT) optaron por preservar la unidad, la autoridad, el alcance, la visibilidad y la eficacia de la Declaración de 1998 y su mecanismo de seguimiento, que han asegurado su éxito, y que ahora serían aplicables al derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Al igual que la Declaración de 1998, la Resolución es declarativa y no pretende establecer el carácter fundamental de los derechos, ya que “los derechos fundamentales no son fundamentales porque la Declaración lo diga; la Declaración dice que son fundamentales porque lo son”.⁸ En cuanto a la elección del Convenio No. 155 y el Convenio No. 187 como los dos Convenios para sustentar el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable,⁹ esto está lógicamente en consonancia con

6 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2019a). *Actas Provisionales* núm. 6B (Rev). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, Cuarto punto del orden del día: Documento final del centenario de la OIT, Informe de la Comisión Plenaria.

7 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2019b). *Actas de la 337.ª reunión del Consejo de Administración*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, GB.337/PV, §116. Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2021a). *Actas de la 341.ª reunión del Consejo de Administración*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2021b). *Actas de la 343.ª reunión del Consejo de Administración*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, GB.341/PV, §198.

8 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (1998). *Examen de una posible declaración de principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales y su mecanismo de seguimiento adecuado*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Informe VII de la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, p. 1.

9 Cfr. Brakenhielm, Catherine y Obadia, Jacques (2013). «Sécurité et santé au travail». En: *Droit international social* de Jean-Marc Thouvenin y Anne Trebilcock (eds.). Bruselas: Bruylant, Annuaire Français de Droit International, Tomo 2, Brussels, p. 995. El Convenio No. 171 de 1985 sobre los

las conclusiones de los dos Estudios Generales de la OIT, respectivamente los de 2009¹⁰ y 2017¹¹ y su referencia fuera de la OIT en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (Art.7), la Carta Social Europea (Art 3), la Declaración de Seúl de 2008 y luego la Declaración de Estambul de 2011. Esta elección corresponde a la preocupación por tener una visión global, incluso sistémica, de este derecho y, al hacerlo, justificar la elección de la redacción, que no se refiere a un derecho a la salud sino a un medio ambiente seguro y saludable, como se menciona en el artículo 1, letra d), y en el artículo 2, apartado 1 del Convenio No. 187. En cuanto a las discusiones sobre el fondo, se referían a los efectos jurídicos de la Resolución, que condujeron a un compromiso.

B. El compromiso sobre la Resolución de 2022

“El derecho internacional es un instrumento creativo y flexible que puede regular cualquier cosa y hacer cualquier cosa siempre que los Estados quieran y sepan cómo usarlo”.¹² La normativa de la OIT no es una excepción a esta regla y parece haber inspirado los dos elementos del compromiso que figuran expresamente en la Resolución. Se trata de la cláusula de salvaguardia para los Estados (1) y del principio de responsabilidad complementaria, que concierne a los mandantes (2).

servicios de salud en el trabajo fue sugerido por el grupo de los trabajadores, mientras que el grupo de los empleadores solo deseaba utilizar el Convenio No. 187. Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2022). *Actas de la 110ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, ILC.110/Acta núm. 1D, 17 de junio de 2022.

- 10 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2009). *Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. ILC.98/III(1B), §294 y 295.
- 11 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2017). *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Estudio general relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. ILC.106/III(1B), §573, 579, 580.
- 12 Serge Sur, cita traducida de «Le droit international au cœur des relations internationales», Dossier A quoi sert le droit international, *Questions internationales*, n. 49, 2011, p. 4, sp.p.11.

1. La cláusula de salvaguardia para los Estados miembros

Históricamente, la OIT se ha distinguido de otras organizaciones internacionales debido a su naturaleza tripartita, que atraviesa todos los procesos involucrados en la producción y el control de normas. Además, el considerando de la Constitución de 1919 que se refiere a que “el hecho de que una nación no adopte condiciones humanas de trabajo es un obstáculo para otras naciones que desean mejorar las condiciones en sus propios países”, sigue siendo una preocupación central de la OIT. Por estas razones, el derecho de la OIT difiere del derecho internacional público en muchos aspectos.

Por lo tanto, rechaza las ratificaciones acompañadas de reservas por dos razones. En primer lugar, el Tratado por el que se creó la OIT no prevé ningún sistema de aprobación general de las reservas después de la clausura de la Conferencia Internacional. En segundo lugar, sobre todo, porque iría en contra del tripartismo en virtud del cual las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen la misma posición que los gobiernos en el proceso de adopción de un convenio y en los mecanismos para aplicarlo.¹³

Sin embargo, algunos convenios de la OIT contienen cláusulas de flexibilidad, que permiten a los Estados acompañar su ratificación con una declaración. Estas adaptaciones pueden tomar diversas formas: exclusión autorizada de determinadas ramas o tipos de empresas, excepciones permitidas para determinadas categorías de trabajadores, posibilidad de ratificar determinadas partes del instrumento, utilización de expresiones que dejan margen de interpretación por parte de los Estados («si es necesario, a la luz de las condiciones y prácticas nacionales», etc.).¹⁴ Las opciones deben estar abiertas y previstas en el texto del convenio correspondiente.¹⁵ En el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, el Convenio No. 155, por ejemplo,

13 Cfr. Jenks, C. Wilfred (1957). *The International Protection of Trade Union Freedom*. Londres: Stevens, p. 542–47, 547. United Nations. *Statement in the Committee of the Whole of Vienna Conference on the Law of Treaties*. Geneva: United Nations. Doc. NU A/CONF 39/C1/ SR; §11 citado por Imbert, PH (1979). *Les réserves aux traités multilatéraux*. Paris: Pedone, p. 28; Organización Internacional del Trabajo (1951). *Code international du travail* (ILO, International Labour Code, Vol. I. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, CV–CX; Dupuy, Pierre-Marie y Kerbrat, Yann (2014). *Droit international public*, 12th. Edn, Paris: Dalloz, p. 286.

14 Servais, Jean-Michel (2015). *Droit international du travail*. Bruselas : Larcier, p. 234 y ss., p. 380 y ss.

15 Este es el caso del Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (n.º 138) y del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (n.º 121).

preveía cláusulas de flexibilidad para el Estado ratificador, que incluso puede hacer ciertas exclusiones del ámbito de aplicación.¹⁶

La Resolución de 2022 contiene una cláusula muy diferente conocida como cláusula de salvaguardia, que está redactada de la siguiente manera: “nada de lo dispuesto en la presente Resolución se interpretará en el sentido de que afecta en modo alguno a los derechos y obligaciones de un Miembro derivados de los acuerdos comerciales y de inversión existentes entre Estados”.¹⁷ Los efectos jurídicos sobre los acuerdos económicos multilaterales y bilaterales de libre comercio fueron el centro de gran parte de los debates entre los mandantes, a pesar de que, al tratarse de una resolución no vinculante, no había absolutamente ninguna necesidad de tal cláusula. Esto da una idea de lo delicado que es este tema.¹⁸ La secretaría de la OIT se expresó en términos algo diferentes:

la Declaración, al igual que no crea nuevas obligaciones constitucionales para los Estados miembros, no los exime de las obligaciones jurídicas que puedan tener en virtud del derecho internacional (...). La Declaración, dado que ni siquiera es un tratado, no proporcionaría ninguna base jurídica para las derogaciones de estos tratados entre ellos. Tampoco permitiría a la OIT emitir ningún tipo de instrucciones sobre un asunto que no es de su competencia.¹⁹

Al igual que la Declaración de 1998, la enmienda de 2022 no crea ninguna nueva obligación jurídica, directa o indirecta, para los Estados parte en los acuerdos económicos de libre comercio. Su incorporación sólo puede ser explícita y, por lo tanto, depende enteramente de la voluntad de los Estados, que tampoco están obligados a considerar su inserción en los tratados vigentes. Cabe destacar que sólo el 65 por ciento de los acuerdos de libre comercio mencionan expresamente la Declaración de 1998 y el 9 por ciento los Convenios Fundamentales, y que la fuerza vinculante de las cláusulas relativas a ellos varía

- 16 Artículos 1, apartados 2 y 3, 2, apartado 1, y 3 del Convenio. El Convenio C161 y la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo (n.º 171) que lo acompañan establecen un compromiso progresivo para que los Estados introduzcan servicios de salud para todos los trabajadores en todas las ramas.
- 17 Inicialmente se incluyeron incentivos unilaterales.
- 18 La cláusula fue defendida, entre otros, por Bangladesh y Estados Unidos.
- 19 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2021). *Examen de una eventual Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales*, citado en la 343.ª reunión del Consejo de Representantes, GB.343/INS/6, 14 de octubre de 2021.

considerablemente.²⁰ Esto demuestra lo mucho que aún queda por hacer para que la Declaración de 1998 en su versión inicial, sin importar la versión modificada por la Resolución de 2022, penetre verdaderamente en el comercio internacional y el derecho económico internacional. La cláusula de salvaguardia de la Resolución protege a los Estados contra cualquier interpretación demasiado audaz o cualquier intento de darle un alcance que en principio no tiene. Tal como está, la cláusula debilita potencialmente el derecho recién calificado como fundamental, restringiendo su alcance y dejando el derecho internacional del trabajo a merced de la globalización de la economía y de un derecho económico internacional que en gran medida hace oídos sordos a las cuestiones sociales.²¹ El segundo elemento del compromiso, el principio de responsabilidad complementaria,²² podría, si los mandantes lo tomaran en serio, tener el efecto de atenuar la cláusula de salvaguardia. Sin embargo, desde un punto de vista formal, los autores de la Declaración no la incluyeron en el cuerpo del texto de la Resolución, sino en su preámbulo.

2. Las responsabilidades complementarias de los mandantes

El preámbulo también establece que: “Un entorno de trabajo seguro y saludable requiere la participación activa de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a través de un sistema de derechos y responsabilidades definidos, así como a través del diálogo social y la cooperación”. El uso del diálogo social a nivel mundial en cuestiones relacionadas con condiciones de trabajo seguras y saludables ya es una práctica establecida, ya sea como parte de los Acuerdos Marco Internacionales (en adelante, los AMI) o de los acuerdos multilaterales (como en los Acuerdos de Bangladesh).

Las condiciones de trabajo seguras y saludables se encuentran entre los temas tratados con mayor frecuencia en los AMI, aunque no formaban parte de los derechos consagrados en la Declaración de 1998. Además, es en este tema donde

20 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2017). *Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión*, 2017. Citado en el documento GB.343/INS/6.

21 Véase LeClercq, Desirée (2021). “A Tale of Tripartism, a Tribunal, and Trade”. En: *Social Justice and World of Work: Possible Futures. Essays in Honour of Francis Maupain* de Brian Langille y Anne Trebilcock (eds.). Oxford: Hart Publishing.

22 En lugar de responsabilidad compartida. De hecho, el Grupo de los Trabajadores sostuvo que las responsabilidades y deberes de los empleadores y los gobiernos eran muy diferentes de los de los trabajadores que tienen “poco o ningún poder real para influir en su entorno laboral”, ILC.110/Acta 1 D, 17 de junio de 2022.

los AMI son más innovadores y exigentes. De hecho, estos acuerdos²³ incluyen obligaciones de medios, entre ellas: la introducción de un diálogo con los órganos de representantes del personal para elaborar una política de calidad, salud, seguridad y medio ambiente, la introducción de indicadores relativos a la seguridad de los puestos de trabajo²⁴ y mecanismos de control en los sistemas de gestión interna que se dan a conocer a los representantes del personal, el reconocimiento a nivel mundial del derecho de los trabajadores a abandonar condiciones de trabajo inseguras,²⁵ la creación de un comité mixto de seguimiento mundial y de un sistema de información sobre riesgos y formación en seguridad.²⁶ Estos compromisos son a veces objeto de una cascada de contratos que atraviesan la cadena de valor mundial, lo que les confiere el potencial de ser jurídicamente eficaces.²⁷ La adopción de la Resolución debería impulsar la inclusión del derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables en los futuros AMIs o en los que se renueven.

Además, tras el derrumbe del edificio Rana Plaza el 24 de abril de 2013, se llevaron a cabo tres iniciativas en Bangladesh en las que participaron partes interesadas públicas y privadas, incluido el Acuerdo sobre Seguridad de los Edificios y contra Incendios en Bangladesh (en adelante, el Acuerdo) firmado el 13 de mayo de 2013 por dos federaciones sindicales internacionales, IndustriAll Global Union y UNI Global Union, y por empresas transnacionales. El Acuerdo introdujo un programa de seguridad contra incendios y de edificios en la industria de la confección en Bangladesh. Se aplica a todos los proveedores de productos fabricados para las empresas firmantes, comprometiéndose estas últimas a garantizar que los proveedores acepten ser inspeccionados y a aplicar las medidas correctivas y de formación establecidas de mutuo acuerdo entre la marca y la empresa local.

23 Cfr. Daugareilh, Isabelle (2017). "Enjeux et limites des accords cadre internationaux: l'exemple des entreprises françaises". En : *La RSE, vecteur d'un droit de la mondialisation ?* de Isabelle Daugareilh. Bruselas: Bruylant.

24 Indicadores introducidos por primera vez en el Acuerdo de EDF, de 25 de enero de 2009, sobre la responsabilidad social del grupo EDF. Disponible en: www.industriall-union.org. Los indicadores también aparecen en los AMI de empresas como Solvay (ex-Rhodia), Lafarge, Peugeot y France Telecom.

25 Acuerdo total firmado en 2015 con IndustriALL. Disponible en: www.industriall-union.org.

26 En el acuerdo Danone, los beneficiarios de la obligación de seguridad son los empleados de las agencias de trabajo temporal y los subcontratistas y, en general, cualquier persona presente en el sitio, esté o no allí para trabajar y cualquiera que sea su condición jurídica.

27 Cfr. Boy, L (2017). "Les apports de la certification, de la normalisation, et de la labellisation à l'effectivité ou l'efficacité des normes juridiques". En : *La RSE, vecteur d'un droit de la mondialisation ?* de Isabelle Daugareilh. Bruselas: Bruylant.

El Acuerdo jurídicamente vinculante ha establecido un comité ejecutivo tripartito que tiene la facultad de contratar inspectores y expulsar a las empresas que no cumplan. El texto otorga a las partes en una disputa el derecho a acudir al arbitraje.²⁸ Los signatarios asignaron a la OIT un papel de «fideicomisario» de la aplicación del Acuerdo.

El Acuerdo destaca la responsabilidad del Estado receptor frente a las cadenas de valor globales.²⁹ Los resultados de su aplicación³⁰ demuestran que el territorio nacional es el nivel adecuado para pasar de una situación de malas condiciones de trabajo a un estado satisfactorio. Sin la presión externa, el Estado de Bangladesh no habría aceptado tales iniciativas; a la inversa, no es posible avanzar en estos contextos sin la participación plena y voluntaria del Estado receptor, así como de los agentes económicos y sociales. Ahora, las dificultades encontradas a la hora de renovar el Acuerdo de 2013 en 2018 debido a la resistencia organizada de los empleadores exportadores en Bangladesh (que tenían partidarios en el gobierno) y la toma de la Corte Suprema por parte del propietario de una fábrica local de prendas de vestir llevaron al gobierno de Bangladesh a adoptar una línea más dura frente a lo que consideraba una interferencia en sus asuntos internos por parte de la OIT y los socios en el Acuerdo. En este contexto, la firma de un nuevo Acuerdo el 1 de septiembre de 2021 por un período de dos años puede verse como una victoria en dos frentes. En primer lugar, el Acuerdo sigue siendo multipartito, vinculante e incluye un proceso simplificado para ir al arbitraje. En segundo lugar, su alcance temático se ha ampliado de condiciones

- 28 En 2016, los sindicatos IndustriAll Global Union y Uni Global Union interpusieron dos procedimientos de arbitraje ante la Corte Permanente de Arbitraje contra dos marcas. El tribunal arbitral emitió una orden de rescisión el 17 de julio de 2018 tras un acuerdo financiero alcanzado por las partes, cuya identidad ha permanecido en secreto. Corte Permanente de Arbitraje, Arbitrajes en virtud del Acuerdo sobre Seguridad contra Incendios y de los Edificios en Bangladesh entre IndustriALL Global Union y UNI Global Union y dos marcas mundiales de moda, Comunicado de prensa de la CPA, 17 de julio de 2018, La Haya. Ver www.pca-cpa.org/cases/152/. Véase Yiannabis, Katerina (2021). “The Use of Arbitration to Resolve Transnational Labour Disputes En: *Social Justice and World of Work: Possible Futures. Essays in Honour of Francis Maupain* de Brian Langille y Anne Trebilcock (eds.). Oxford: Hart Publishing.
- 29 Véase Martin-Ortega, Olga y Trusgnach, Martina (2021). “Buying Beyond Our Borders: Public Procurement and Labor Rights in Global Supply Chains”. En: *Social Justice and World of Work: Possible Futures. Essays in Honour of Francis Maupain* de Brian Langille y Anne Trebilcock (eds.). Oxford: Hart Publishing.
- 30 Cfr. Kang, Youbin (2021). “El surgimiento, el fin y la sustitución del experimento de reglamentación laboral transnacional en Bangladesh”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Vol. 140, No. 3, p. 407–30; Trebilcock, Anne (2020). “El desastre del Rana Plaza siete años después: Iniciativas transnacionales y Proyecto del tratado”. En: *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Vol. 139, No. 4, p. 545–68.

de trabajo seguras y saludables para incluir la diligencia debida en materia de derechos humanos en toda la cadena de suministro, y se ha asumido el compromiso de ampliar el alcance del Acuerdo a otros países también. La consagración del derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable como derecho fundamental en la Resolución de 2022 refuerza la aplicación del nuevo Acuerdo.

Lejos de poner fin al debate sobre condiciones de trabajo seguras y saludables, la Resolución de 2022 abre de hecho un nuevo capítulo cuya eficacia dependerá en parte del compromiso de los mandantes en el contexto de los acuerdos de libre comercio, así como de los acuerdos que surjan del diálogo social transnacional. Dado que las condiciones de trabajo seguras y saludables han sido una fuente de tensión en las relaciones internacionales, la adopción de la Resolución debería permitir a la OIT reposicionarse más favorablemente.

III. EL REPOSICIONAMIENTO MULTILATERAL DE LA OIT SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO SEGURAS Y SALUDABLES

Reafirmar el multilateralismo³¹ es una cosa, mientras que implementarlo y mantenerlo es otra. Como organismo especializado de las Naciones Unidas (ONU), la OIT se enfrenta a menudo a iniciativas de regulación internacional en competencia. Este es el caso, en particular, de la Organización Internacional de Normalización (ISO), que ha adoptado una norma sobre salud y seguridad en el trabajo, la ISO 45001³² (A). La OIT también tiene que defender su liderazgo en cuestiones laborales y de protección social en la esfera diplomática internacional, dentro del propio sistema de las Naciones Unidas (B).

A. El fantasma de la norma ISO 45001 sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo

Después de que la OIT y la ISO firmaran un primer Memorando de Entendimiento (en adelante MoU) en 2005 cuando se publicó la norma ISO 26000

31 Véase Badie, Bertrand y Devin, Guillaume (2007). *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte.

32 Norma internacional ISO 45001, Sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo – Requisitos con orientación para su uso, Referencia n.º ISO 45001:2018 (F).

sobre la responsabilidad social de las organizaciones,³³ firmaron un segundo MoU en marzo de 2013.³⁴ Este último se refería a la colaboración de ambas organizaciones en el ámbito de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Este acuerdo fue rescindido por la OIT el 8 de marzo de 2018. El objetivo del Memorando de Entendimiento de 2013 era, en primer lugar, evitar que las normas ISO contradijeran las de la OIT y, en segundo lugar, reforzar la complementariedad entre los mandatos de las dos organizaciones. En este memorando de entendimiento se estipuló que “dado el amplio mandato y la acción de la OIT para promover la justicia social y el trabajo decente, y la amplia misión de la ISO, las normas de la ISO que se relacionan con cuestiones comprendidas en el mandato de la OIT (materias de la OIT) deben respetar y apoyar las disposiciones de las NIT y las medidas conexas de la OIT, incluso utilizando las NIT como fuente de referencia con respecto a las cuestiones de la OIT en caso de conflicto”.³⁵ En caso de conflicto, el Memorandum de Entendimiento especificó que debía darse prioridad a las normas de la OIT sobre las de la ISO.

El conflicto entre las dos organizaciones se refería al contenido de la norma ISO sobre seguridad y salud en el trabajo publicada en abril de 2018. Antes de esto, la OIT había participado en cuatro años de discusiones con ISO. Sin embargo, a pesar de las observaciones de la OIT, la norma ISO contiene requisitos de protección que son menos exigentes que las normas de la OIT. No contiene garantías para los trabajadores, como el derecho a retirarse en caso de peligro grave e inminente para su seguridad y salud sin temor a represalias, el derecho a equipos de protección personal gratuitos, el derecho a la formación gratuita, etc.

La norma ISO 45001 presenta varios riesgos: poner en peligro el progreso de la legislación nacional hacia la norma internacional de la OIT, impedir la eficacia

33 Cfr. Daugareilh, Isabelle (2010). “L’ISO à l’assaut du social: risques et limites d’un exercice de normalisation sociale”. En : *Responsabilité sociale de l’entreprise transnationale et globalisation de l’économie* de Isabelle Daugareilh (dir.). Bruselas : Bruylant. De la misma autora, “La norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale des organisations: observations sur un exercice d’inter-normativité”. En: “ISO 26000, une norme ‘hors norme?’” de M Capron, F Quaisnel-Lanoizelée, M.F. (dir.). Paris: Économica, p. 147.

34 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2013). *Actas del Consejo de Administración del 16 al 31 de octubre de 2013*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 319.^a reunión del Consejo de Administración, GB.319/INS/INF/1.

35 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2017). *Actas del Consejo de Administración del 26 de octubre al 9 de noviembre de 2017*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, GB.331/INS/10, Apéndice I, p 11 y la Decisión de 7 de noviembre de 2017.

de las normas propias de un Estado adoptadas de conformidad con los instrumentos jurídicos de la OIT y dar a las empresas que participan en el comercio internacional carta blanca para frustrar los esfuerzos de la OIT por establecer el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable. Esto ilustra hasta qué punto el principio de coherencia movilizado en la Declaración del Centenario es una condición para la OIT manteniendo su posición en el plano institucional y normativo internacional. Este ejemplo muestra también hasta qué punto las organizaciones internacionales cuyas normas se dirigen directamente a las empresas, especialmente las que participan en el comercio internacional, ejercen indirectamente influencia sobre los Estados miembros de la OIT, al permitir que dichas empresas afirmen que cumplen una norma sobre salud y seguridad en el trabajo, aunque sea menos exigente que las de la OIT.

A este respecto, la confirmación de condiciones de trabajo seguras y saludables como derecho fundamental en la 110ª reunión de la CIT es un acto político eminentemente poderoso que ayudará a abordar las normas (técnicas) internacionales de “mejor postor”, siempre que los mandantes asuman en serio el principio de responsabilidad complementaria establecido por la Resolución de 2022. El interés de este principio se hace tangible aquí en el sentido de que cada certificación ISO 45001 solicitada por una empresa sobre la base de dicho texto podría verse como un socavamiento del alcance de la Resolución de 2022.

La extensión progresiva de las normas técnicas internacionales privadas es un arma formidable en manos de las empresas transnacionales, que podrían representar un riesgo importante (para la democracia y la justicia social) en ausencia de una regulación legal de las actividades de las empresas transnacionales. El poder de estos actores económicos y su irresponsabilidad legal sigue siendo uno de los problemas a los que nos enfrentamos en este siglo, si no el principal. El hecho de que la Declaración del Centenario no diga nada sobre este tema puede verse sin duda como una de las debilidades del texto. Incluso si, desde 2013, la ONU ha emprendido³⁶ el desarrollo de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades transnacionales de las empresas,³⁷ la cues-

36 Naciones Unidas, Asamblea General, A/HRC/RES/26/9. Véase Decaux, Emmanuelle (2007). “La sous-commission des droits de l’homme des Nations Unies, de 1947 à nos jours”. En: *Relations internationales*, Vol. 132, No. 4, p. 59. Del mismo autor (ed.), *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l’homme*. Bruselas: Bruylant.

37 Cfr. Grosbon, Sophie (2019). “Projet de traité international sur les sociétés transnationales et les droits de l’homme”. En: *Revue des droits de l’homme*, Varia 16/2019; véase también Trebilcock,

tión de la regulación de las cadenas de valor globales ciertamente merecería una contribución más significativa de la OIT.³⁸

B. La construcción de las relaciones entre la OIT y las Naciones Unidas sobre el trabajo decente y las condiciones de trabajo seguras y saludables

El liderazgo en temas sociales en los objetivos globales de la ONU no es evidente. El acercamiento de la OIT a las Naciones Unidas comenzó con una iniciativa de Juan Somavia durante la preparación de la cumbre de Copenhague de 1995 (que Somavia presidió antes de convertirse en Director General de la OIT).³⁹ Se suponía que la iniciativa del Programa de Trabajo Decente lanzada en la CIT de 1999 serviría de base para una reflexión sobre el desarrollo dentro de las Naciones Unidas. Y, sin embargo, el trabajo decente solo figuraría al margen de la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000, ya que la ONU recurrió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y a las instituciones de Bretton Wood para elaborar un informe en el que no se invitó a participar a la OIT.⁴⁰ La OIT reaccionó convocando una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que elaboraría un informe que recomendaría que el trabajo decente “debería convertirse en un objetivo global, no solo en un objetivo de la OIT”.⁴¹ Gracias a este informe, el Programa de Trabajo Decente se retomaría en gran medida en la Cumbre del Milenio de 2005.

Este fue el “comienzo del reconocimiento”,⁴² que en la última Cumbre del Milenio sobre el desarrollo sostenible en 2015 condujo a la integración del pleno

supra n 32, 556–63.

38 Después de que este artículo fue escrito, un grupo de trabajo tripartito de la OIT acordó una estrategia para el trabajo decente y las cadenas de suministro, con recomendaciones a ser revisadas por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 2022. Disponible en: www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_850378/lang-en/index.htm.

39 Cfr. Louis, Marieke (2011). “*L’Organisation internationale du travail et le travail décent, Un agenda pour le multilatéralisme*”. En: *L’Harmattan, coll. Questions contemporaines*, p. 89.

40 *Ibid.*, p. 94; Cfr. Percher, C. (2017) *Le concept de travail décent à l’épreuve de l’Union européenne*. Lyon: Université de Lyon 2, Tesis Doctoral.

41 Cfr. Organización Internacional del Trabajo (2004). *Una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

42 Cfr. Louis, supra n 41, p. 96.

empleo y el trabajo decente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 (Meta 5). La promoción de entornos de trabajo seguros y protegidos forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: como “derecho de los trabajadores” es necesario “proteger los derechos laborales y promover entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes, y los que tienen empleos precarios”.⁴³ En el marco del Programa, la OIT se encarga de proporcionar indicadores sobre la frecuencia de las lesiones profesionales mortales y no mortales, por género y situación migratoria. La Agenda incluye otras metas sobre salud mental y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos.

Aunque la asunción de las estrategias de la OIT por parte de las instituciones internacionales implica esfuerzos constantes, se ve facilitada por los vínculos institucionales en el sistema de las Naciones Unidas, mientras que no existe tal conexión con la ISO, lo que hace que la reanudación del diálogo interrumpido en 2018 sea aún más compleja.

IV. CONCLUSIÓN

200

La universalización de los derechos consagrados en la legislación de la OIT ofrece sin duda la mejor forma de reforzar, de manera indiscutible, el papel de la OIT en la regulación de las relaciones laborales a nivel mundial. La integración de condiciones de trabajo seguras y saludables en la Declaración de 1998 los coloca en ese camino. Aunque la OIT nunca ha estado tan cerca de su objetivo desde la caída del Muro de Berlín, la institución, como ha dicho a menudo Francis Maupain,⁴⁴ se enfrenta al desafío de una economía globalizada que aún carece de regulación de las cuestiones sociales de manera formal y vinculante, de la misma manera que regula las cuestiones económicas. ¡Solo se puede esperar que el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable no pague el precio!

43 Véase Novitz, Tonia (2021). “Sustainability as a Guide for the Future Development of International Labour Law? En: *Social Justice and World of Work: Possible Futures. Essays in Honour of Francis Maupain* de Brian Langille y Anne Trebilcock (eds.). Oxford: Hart Publishing.

44 Maupain, Francis (2000), supra n 4.