



Organización
Internacional
del Trabajo

Aplicación de las normas internacionales del trabajo en tiempo de crisis: importancia de las normas internacionales del trabajo y de la supervisión efectiva y reconocida en el contexto de la pandemia de COVID-19

Extractos del Informe General

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su 91ª sesión (nov. -dic. 2020)

Introducción: la crisis de la COVID-19

44. La pandemia de COVID-19 ha constituido la mayor crisis sanitaria de la que el mundo ha sido testigo a lo largo del centenario de existencia de la OIT y ha dejado a su paso una crisis social y económica de enorme magnitud. Millones de personas de todo el mundo han estado expuestas al virus y, a día de hoy, casi 1,6 millones de personas han fallecido. Para abordar la crisis sanitaria, muchos gobiernos han adoptado medidas de contención, incluidos confinamientos y restricciones similares, con el objeto de prevenir la propagación del virus. Estas medidas han tenido unas repercusiones devastadoras en el mercado de trabajo. Si bien la demanda ha aumentado en algunos sectores, como en el sector de la salud y el comercio minorista de alimentos, en otros sectores prácticamente se ha derrumbado, como en el turismo, la aviación y el transporte. Millones de empresas han cerrado y se han perdido millones de empleos y medios de subsistencia. Aunque la crisis ha afectado a empresas de todos los sectores y todos los tamaños, las micro, pequeñas y medianas empresas, al carecer de recursos humanos y financieros suficientes para capear una crisis de estas proporciones, se han visto muy perjudicadas y muchas sencillamente han tenido que cerrar ⁷.

45. Según los datos recabados por el Observatorio de la OIT en septiembre de 2020 ⁸, la pérdida de horas de trabajo es mayor que la que se había calculado en un principio, ya que asciende a 495 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. Como era de prever, los más golpeados por la crisis socioeconómica han sido grupos específicos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, aunque los efectos son variables. Por ejemplo, las mujeres, que en muchos países registran una tasa de desempleo mucho más elevada que los hombres, han sufrido en general un índice de pérdida de empleo mayor. Además, las mujeres también están sobrerrepresentadas en sectores de alto riesgo, como el trabajo de prestación de cuidados, en los que la demanda de sus servicios ha aumentado a causa de la pandemia. Así, han tenido que trabajar un número excesivo de horas y al mismo tiempo seguir soportando la mayor parte de la carga del trabajo de prestación de cuidados no remunerado. Otros grupos específicos en situaciones de vulnerabilidad que se han visto muy afectados en numerosos países son: los trabajadores jóvenes, los trabajadores migrantes, las personas que pertenecen a minorías raciales, étnicas o lingüísticas, los trabajadores mayores, los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas o tribales, las personas que viven con el VIH o el SIDA y los trabajadores rurales. Aparte de haber sido objeto de discriminación y exclusión en el empleo y la ocupación desde siempre, estos grupos están experimentando ahora distintos niveles de violencia, acoso, estigmatización y xenofobia. Las personas que pertenecen a estos grupos suelen estar concentradas en

⁷ Adenda de 2021 al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*.

⁸ [Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. 6.ª edición, 23 de septiembre de 2020.](#)

empleos mal pagados de los sectores más afectados por la pandemia, y a menudo están ocupados en empleos precarios, en particular en la economía informal.

46. La OIT calcula que esta crisis ha acabado con el empleo y los medios de subsistencia de alrededor de 1 600 millones de trabajadores de la economía informal, lo que representa el 76 por ciento del empleo informal a escala mundial ⁹. Para muchos trabajadores de la economía informal, como los vendedores ambulantes de la calle y los mercados, los trabajadores domésticos y los repartidores a domicilio, es a menudo muy difícil, si no imposible, mantener el distanciamiento físico. Muchos recicladores de residuos pueden manipular material contaminado, y suelen vivir y trabajar a muy poca distancia de otras personas. Si siguen trabajando, es habitual que no tengan acceso a equipos de protección individual o productos desinfectantes, ni la posibilidad de lavarse las manos.

47. Las medidas adoptadas para contener la propagación de la pandemia mediante cuarentenas, restricciones de viajes y confinamientos han dado lugar a una recesión mundial y a niveles sin precedentes de desempleo. Según las estimaciones del Banco Mundial ¹⁰, dadas las repercusiones de la pandemia, puede que el número de personas que viven en la pobreza extrema aumente en 150 millones de aquí a 2021, lo cual representaría el primer aumento de la pobreza mundial desde 1998. A escala mundial, el fenómeno del hambre extrema podría duplicarse en 2020, hasta afectar a más de 260 millones de personas y es probable que el aumento de la pobreza extrema acentúe las diferencias, magnifique las desigualdades sociales y económicas y genere nuevos flujos migratorios, un aumento de los estigmas y la discriminación, y una brecha digital creciente. La crisis ha dejado al descubierto los puntos débiles de los marcos jurídicos y políticos existentes, lo cual ha exacerbado la desigualdad y la pobreza y ha paralizado, o incluso revertido, los avances realizados hacia un desarrollo sostenible y la realización de la meta del ODS8 del empleo pleno, productivo y libremente elegido, y el trabajo decente para todos.

48. En este contexto, se exhorta a los órganos de control de la OIT, junto con otros órganos de vigilancia de los derechos humanos, a ofrecer orientación para indicar el camino hacia la recuperación y la resiliencia, en tanto que custodios de los derechos humanos y del principio de no dejar a nadie atrás ¹¹. El papel central de las normas internacionales del trabajo, como fundamento de probada eficacia del Programa del Trabajo Decente, consiste en reforzar el marco en el que poder formular toda respuesta dirigida a evitar un retroceso y apoyar los esfuerzos para la recuperación en una base estable, atendiendo al llamamiento de la Agenda para el Desarrollo de 2030 de no dejar

⁹ Comunicado de prensa de la [OIT: La pérdida de empleo se dispara, y casi la mitad de la población activa mundial podría llegar a perder los medios de vida](#), 29 de abril de 2020.

¹⁰ Comunicado de prensa del Banco Mundial del 7 de octubre de 2020: [Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021](#).

¹¹ Declaración de Filadelfia, párr. II, a).

a nadie atrás. Las normas y el control efectivo y reconocido de su aplicación constituyen una parte fundamental de la solución a esta crisis, que se ajuste a las orientaciones formuladas en la Declaración del Centenario para el futuro del trabajo ¹² a la hora de abordar las profundas transformaciones del mundo del trabajo actual.

Principios generales

49. La Comisión, teniendo en cuenta las declaraciones de los órganos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19 sobre las garantías fundamentales en materia de derechos humanos ¹³, señala lo siguiente:

- i) La crisis no pone en suspensión las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales del trabajo ratificadas; toda derogación se aplicará con limitaciones claramente definidas relativas a la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad y la no discriminación. Del mismo modo, no queda suspendida la obligación de presentar memorias sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las normas ratificadas y no ratificadas recogida en los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT. Se invita a los Estados Miembros a solicitar el respaldo de la Oficina, que es más necesario que nunca, con el fin de garantizar que los derechos en el trabajo no se sacrifiquen en nombre de la crisis y que el sistema normativo de la OIT cumpla su finalidad principal de ofrecer orientaciones extremadamente necesarias con miras a «reconstruir para mejorar».
- ii) De manera acorde con la adopción de medidas para proteger la salud pública, deben desplegarse todos los esfuerzos posibles por evitar una caída en espiral de las condiciones de trabajo y por entrar en un círculo virtuoso de recuperación y desarrollo con el apoyo de la Oficina y sus asociados para el desarrollo respetando plenamente los derechos en el trabajo. Si las medidas para la recuperación merman la protección contemplada en la legislación laboral solo se conseguirá socavar la cohesión y la estabilidad sociales y los ciudadanos dejarán de confiar en que los responsables de la elaboración de las políticas escuchen su petición de que las políticas públicas respondan a las necesidades de la población. Sencillamente se trata de una solución incorrecta. Una economía mundial abierta como impulsora de la recuperación está más relacionada que nunca con el respeto de los derechos en el trabajo.

¹² Declaración del Centenario para el futuro del trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.^a reunión (Centenario), Ginebra, 21 de junio de 2019.

¹³ La Comisión toma nota en particular de la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/2020/1). Véase la sección del Informe General sobre la colaboración con las Naciones Unidas.

Extractos del Informe General - Aplicación de las normas internacionales del trabajo en tiempo de crisis: importancia de las normas internacionales del trabajo y de la supervisión efectiva y reconocida en el contexto de la pandemia de COVID-19

- iii) El diálogo social cobra una relevancia crucial en todos los aspectos de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la revisión de políticas de respuesta a la crisis de la COVID-19 con vistas a garantizar que estas se fundamenten en el respeto de los derechos en el trabajo, se ajusten a las circunstancias nacionales y fomenten la responsabilización local. El enfoque inclusivo y centrado en las personas que se pide en la Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo es más necesario ahora que nunca con el fin de proteger los derechos de los trabajadores y rescatar a las empresas y las economías devastadas por los fuertes embates socioeconómicos y sanitarios de la pandemia.
- iv) La OIT ha elaborado unas directrices generales en materia de políticas para respaldar las iniciativas de los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad dirigidas a abordar las repercusiones económicas y sociales de la crisis y lograr «reconstruir para mejorar». También se ha sumado a colaboraciones con el sistema de Naciones Unidas para promover el Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante la COVID-19 y sus indicadores clave dirigidos a supervisar las repercusiones para los derechos humanos de la crisis de la COVID-19. La Comisión pide que se elaboren los planes de respuesta socioeconómica nacionales que respaldan los Equipos de País de la ONU, para que los países estén plenamente al tanto de las normas internacionales del trabajo, y se ajusten a estas, y de los principios que emanan de las mismas, en particular el tripartismo y el diálogo social.

Principales desafíos relativos a los derechos en el trabajo

50. En este sentido, la Comisión de Expertos ha detectado al menos tres desafíos clave resultantes de la pandemia.

51. En primer lugar, aunque la acumulación exponencial de poderes ejecutivos en todos los países es una consecuencia natural de las circunstancias actuales y está encaminada a salvaguardar la seguridad nacional y la salud pública y si bien las limitaciones de los derechos y las libertades responden en gran medida a un objetivo legítimo, siguen teniendo que cumplirse una serie de parámetros de la legislación internacional, en especial:

- i) el principio de legalidad, de modo que estas restricciones no sean arbitrarias y se basen en la ley;
- ii) el principio de necesidad, que exige que el poder ejecutivo pruebe que las limitaciones son verdaderamente necesarias en función de las circunstancias;
- iii) el principio de proporcionalidad, que establece la necesidad de evaluar si las medidas restrictivas son proporcionales a los riesgos y las exigencias de la situación, y
- iv) el principio de no discriminación contra grupos concretos de la sociedad, al tiempo que se respetan los requisitos correspondientes que recogen los tratados sobre derechos humanos.

52. En cuanto a las libertades civiles y la libertad sindical en particular, la Comisión recuerda que insiste desde hace tiempo en que una situación de crisis «no podría justificar restricciones a las libertades públicas indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos sindicales, en circunstancias de suma gravedad [...] y a condición de que todas las medidas que influyan en [estas] se limiten en su alcance y duración a lo estrictamente necesario para hacer frente a una situación particular»¹⁴. En el contexto de la crisis económica, la Comisión ha recordado sistemáticamente la importancia, que también destacó el Comité de Libertad Sindical, «de mantener en situaciones de crisis económica un diálogo permanente e intensivo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas», en particular a la hora de aprobar textos legislativos que puedan incidir en los derechos de los trabajadores, incluidos los destinados a paliar una situación de crisis grave¹⁵. Por último, la Comisión remite a las declaraciones y los comentarios formulados por un grupo de expertos en derechos humanos el 16 de marzo de 2020¹⁶ y por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 29 de julio de 2020¹⁷. La Comisión aborda asimismo esta cuestión en la sección de su Informe General dedicada a la colaboración con las Naciones Unidas.

53. El segundo desafío consiste en mantener la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos, tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo consagran la universalidad y la indivisibilidad de los derechos y las libertades. La Declaración de Filadelfia de la OIT pide que se garanticen «condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y [de] igualdad de oportunidades», lo cual daría efecto a la Constitución de la OIT en cuanto a lo que se conoce como la interconexión de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales¹⁸.

54. En tercer lugar, la pandemia ha exacerbado la difícil situación de muchos grupos que ya eran vulnerables a la discriminación y la marginación. Esto se acentúa cuando

¹⁴ OIT, Estudio General de la CEACR sobre libertad sindical y negociación colectiva, 1994, párr. 41.

¹⁵ Recopilación de decisiones del CLS, 2018, párrs. 1437 y 1546.

¹⁶ COVID-19: los Estados no deben abusar de las medidas de emergencia para reprimir los derechos humanos (expertos de las Naciones Unidas). En la declaración se establece que «las declaraciones de emergencia basadas en el brote de la COVID-19 no deben usarse como base para atacar a grupos particulares, minorías o individuos. No debe[n] funcionar como una excusa para la acción represiva bajo pretexto de proteger la salud [...] y no deben usarse simplemente para acallar la disidencia».

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 37 (2020) relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/37, párr. 2), en la que se describe el derecho de reunión pacífica como «un valioso instrumento que se puede utilizar y se ha utilizado para reconocer y hacer realidad muchos otros derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales».

¹⁸ Declaración de Filadelfia, párr. II, a).

hay diversos motivos de discriminación que se combinan. Como se ha indicado al principio, muchas mujeres, por ejemplo, se ven desfavorecidas en el acceso al mercado de trabajo por la discriminación de género, y además se las margina si pertenecen a grupos desfavorecidos. Durante la pandemia, se ha hecho evidente que la lacra de la discriminación racial va en aumento y resulta extremadamente preocupante. Si bien la COVID-19 no discrimina, sus efectos y consecuencias bien pueden hacerlo.

Seguridad y salud en el trabajo

55. La pandemia de COVID-19 ha planteado un inmenso desafío para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores de todo el mundo, y algunos sectores se han visto especialmente golpeados. En las estrategias nacionales que se han adoptado en este contexto se ha reconocido que las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo (SST) son un pilar para poder dar respuestas satisfactorias en materia de salud pública y cruciales para lograr el trabajo decente.

56. A medida que la crisis ha ido avanzando, millones de trabajadores han seguido trabajando y han prestado servicios esenciales a la comunidad enfrentándose a riesgos considerables para su salud en el lugar de trabajo. Se enfrentaban al terrible dilema de trabajar y por lo tanto correr el riesgo de infectarse o no tener ingresos ni poder comer. La respuesta relativa a la salud pública frente a la pandemia ha dirigido las miradas al derecho a la salud, pero también ha puesto de manifiesto la dificultad de «proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones», una de las disposiciones principales de la Declaración de Filadelfia.

57. La crisis ha sido un amargo despertar ante el hecho de que no se ha otorgado la prioridad suficiente al derecho a la salud en el discurso político. La Comisión remite al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que sostiene que la salud es un derecho humano fundamental indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos¹⁹. El derecho a la salud abarca condiciones de trabajo seguras y sanas como factores determinantes básicos de la salud²⁰. Incluso en situaciones de emergencia que afectan a la salud pública, hay determinadas obligaciones básicas que deben cumplirse, como la atención primaria de la salud y la

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, aprobada en el 22.º periodo de sesiones del CESCR, el 11 de agosto de 2000 ([E/C.12/2000/4](#)), párr. 1.

²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, aprobada en el 22.º periodo de sesiones del CESCR, el 11 de agosto de 2000 ([E/C.12/2000/4](#)), párr. 4.

aplicación de una estrategia nacional de salud pública que abarque a toda la población y ofrezca una atención especial a todos los grupos vulnerables y marginados ²¹.

58. La Comisión toma nota de que la pandemia ha renovado el reconocimiento de la importancia de las normas internacionales del trabajo sobre SST, como el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Los principios consagrados en estas normas de SST son ahora más relevantes que nunca, por ejemplo: la protección de los trabajadores frente a los riesgos para su salud, de acuerdo con el principio de prevención, que es la principal prioridad; la importancia de tomar medidas técnicas y organizativas en materia de SST; la necesidad de proporcionar equipos de protección individual sin costos para el trabajador; el carácter indispensable de ofrecer formación e información adecuadas, y la importancia fundamental de evaluar los riesgos profesionales.

59. 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 recuerda las relevantes disposiciones que contiene el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161). La Comisión recuerda asimismo que el Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas (Grupo de Trabajo del MEN) detectó una laguna de la cobertura normativa en el ámbito de los riesgos biológicos, que puede que dé lugar a la inclusión de un punto normativo sobre esta cuestión en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

60. Según las normas de SST de la OIT, es de vital importancia celebrar consultas válidas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas con vistas a elaborar políticas, sistemas y programas de SST. Se ha demostrado hasta qué punto los mecanismos nacionales para realizar esas consultas son fundamentales para elaborar y aplicar medidas específicas en momentos de crisis con el apoyo de los empleadores y los trabajadores. La pandemia también ha destacado el valor de la cooperación y la consulta con los trabajadores y sus representantes en el lugar de trabajo para asegurar la seguridad y la salud y diseñar medidas adaptadas a cada empresa.

61. La Comisión hace hincapié en que las normas de la OIT en materia de SST cubren, en cuanto al trabajo, tanto los factores físicos como mentales que influyen en la salud. Los cambios considerables de las condiciones y las modalidades de trabajo que han tenido lugar en 2020 han introducido o intensificado algunos riesgos psicosociales, y la Comisión subraya por tanto la importancia de tener en cuenta la salud mental y física de los trabajadores, así como su bienestar general, a la hora de elaborar y aplicar medidas para resurgir y recuperarse de la crisis.

²¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, aprobada en el 22.º periodo de sesiones del CESCR, el 11 de agosto de 2000 (E/C.12/2000/4), párrs. 44 y 47.

Seguridad social

62. La Comisión es testigo de la enorme presión que la pandemia de COVID-19 ha ejercido sobre los sistemas de salud nacionales y la escalada de la demanda de atención y servicios médicos y afines dada la propagación del virus en todas las regiones del mundo. Constata asimismo las notables repercusiones de la crisis que se hicieron notar a continuación en los medios de subsistencia de las personas, amenazados por la desaceleración económica y las restricciones impuestas para paliar la crisis sanitaria.

63. El papel fundamental de los suelos de protección social universal se ha hecho evidente desde el inicio de la pandemia. Solo el 29 por ciento de la población mundial tiene acceso a una seguridad social integral, mientras que el 71 por ciento restante no está protegido, o solo parcialmente.

64. Sobre la base de la información disponible ²², la Comisión observa que, desde las primeras etapas, se pudo apreciar que la protección social es un componente crucial de la respuesta a la crisis de la COVID-19 y un medio de mitigar sus repercusiones económicas y sociales. Como era de esperar, los países con sistemas de protección social sólidos, respaldados por un sistema de salud desarrollado y robusto, han sido capaces de hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y aumentar el apoyo a su población afectada con rapidez y eficacia. La respuesta ha sido menos efectiva en países con sistemas de protección social fragmentados, países en desarrollo en su mayor parte. Estos no han mostrado el mismo nivel de preparación a la hora de enfrentarse a la crisis, dada la falta de cobertura sanitaria universal, seguro de desempleo y prestaciones por enfermedad para su población, que trabaja principalmente en la economía informal.

65. La Comisión felicita a los gobiernos en cuestión por haber adoptado una amplia gama de medidas (por ejemplo, el refuerzo del sistema de salud, la oferta de prestaciones adicionales por enfermedad y desempleo y los pagos a los trabajadores en situación de necesidad y sus familias, y el reconocimiento del origen profesional de la COVID-19 para poder otorgar una compensación a las personas que se han contagiado en el ejercicio de su trabajo). Además, estas medidas se tomaron en un plazo muy corto de tiempo, con el objeto de reforzar los ingresos y la protección sanitaria de la población frente a la pandemia y de mitigar sus devastadores efectos en la gente y en la economía.

66. La Comisión toma nota de que, si bien estas medidas sobrepasan las normas mínimas establecidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), tienden a ajustarse a las normas más avanzadas contempladas en otros

²² La información proporcionada por los gobiernos en sus memorias sobre la aplicación de los convenios de la OIT y el Código Europeo de Seguridad Social, y la información recopilada por la OIT en una serie de publicaciones disponibles en las páginas web especializadas: [La respuesta de la protección social a la crisis de la COVID-19](#) y [State practice to address COVID-19 infection as a work-related injury](#) (Prácticas de los Estados para abordar la infección por la COVID-19 como un accidente relacionado con el trabajo).

convenios sobre seguridad social actualizados²³, y a aplicar, en cierta medida, las orientaciones que ofrecen las recomendaciones sobre seguridad social²⁴, en lo relativo a la cobertura personal y material. La importancia que han cobrado estas normas sobre seguridad social de última generación en el contexto de la pandemia de COVID-19 resalta su continua relevancia a la hora de orientar las medidas adoptadas por los Estados, incluso sin haber sido ratificadas o sin tener carácter vinculante.

67. Cabe prever que los efectos de la pandemia empeoren en un futuro inmediato, y se dejen sentir durante un tiempo. Esto puede justificar que se amplíe o ajuste el ámbito de protección y la vigencia de las medidas actuales o que se tomen medidas adicionales, según corresponda, para reforzar la protección social de todas las personas que la necesiten, en particular los más vulnerables, y permitir a las sociedades afrontar mejor las repercusiones de la crisis. Consciente de los costos asociados a estas medidas, que van a resultar necesarias durante una temporada, y del reto que representa para los Estados Miembros asegurar una financiación adecuada durante ese tiempo, la Comisión recuerda los principios de progresividad, solidaridad social, solidaridad en cuanto a la financiación y sostenibilidad económica, financiera y fiscal, consagrados en las normas relativas a la seguridad social de la OIT.

68. La Comisión recuerda asimismo la importancia del diálogo social y la participación tripartita, así como de las consultas con los representantes de las demás personas interesadas, para la formulación y la aplicación de medidas de seguridad social, en particular las medidas tomadas en respuesta a la pandemia. Por último, la Comisión expresa su confianza en que los Estados Miembros, en colaboración con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, aprovechen esta ocasión para fortalecer sus sistemas de atención médica y seguridad social, inspirándose en las normas internacionales del trabajo.

Políticas de empleo

69. En su adenda de 2021 al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, y en la [observación general relativa al Convenio sobre la política del empleo, 1964 \(núm. 122\)](#) que figura en su Informe de 2021, la Comisión hace hincapié en el valor añadido de las orientaciones que contiene el corpus de instrumentos relativos al empleo de la OIT para sentar las bases de una respuesta y una recuperación inclusivas y sostenibles. Al adoptar la Declaración del Centenario para el futuro del trabajo en junio de 2019, la Conferencia Internacional del Trabajo hizo un

²³ En concreto, el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168).

²⁴ Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134), la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

llamamiento a la OIT para que siguiese desarrollando su enfoque centrado en las personas de cara al futuro del trabajo, mediante la elaboración de políticas eficaces dirigidas a crear empleo pleno, productivo y libremente elegido y oportunidades de trabajo decente para todos, entre otras medidas.

70. La Comisión observa que la crisis de la COVID-19 plantea tanto enormes desafíos como oportunidades valiosas para dar forma a un futuro del trabajo más justo, inclusivo y seguro a través de la adopción y la ejecución efectiva de medidas políticas basadas en las normas internacionales del trabajo y el Estado de derecho. Sin embargo, destaca que los gobiernos no pueden llevar a cabo esta ingente labor solos: el diálogo social y la consulta tripartita son herramientas esenciales para la recuperación. Los interlocutores sociales, y su profundo conocimiento de las necesidades y las realidades tanto de las empresas como de los trabajadores, pueden contribuir a la elaboración y la adopción de medidas preventivas eficaces para contener la propagación de la COVID-19 en los lugares de trabajo, así como de medidas de respuesta y recuperación integrales y específicas que tengan en cuenta las necesidades y las perspectivas de todas las partes. El diálogo inclusivo con los individuos y grupos a los que afectan las medidas que van a adoptarse, y con las organizaciones de la sociedad civil, cuando corresponda, pueden hacer avanzar mucho la creación de un clima de confianza y garantizar la elaboración, adopción, aplicación y revisión de medidas que se basen tanto en los hechos como en el consenso y generen una mayor responsabilidad entre las partes interesadas. El diseño de una nueva generación de políticas y programas inclusivos que tomen en consideración las cuestiones de género basados en las directrices que ofrecen los instrumentos relativos al empleo pueden contribuir a conseguir una recuperación sostenible de la crisis, que promueva y proteja el crecimiento del empleo y el trabajo decente, cree un entorno propicio para las empresas sostenibles y refuerce los procesos de un diálogo social inclusivo. De este modo, los instrumentos relativos al empleo pueden servir para lograr que las sociedades sean resilientes, y que las economías y las empresas sean capaces de construir un futuro del trabajo más prometedor e inclusivo.

Libertad sindical

71. Al tiempo que recuerda su declaración general sobre las libertades civiles y la libertad sindical en tiempos de crisis²⁵, mencionada en el párrafo 52, la Comisión observa que, en el contexto de la pandemia, las medidas de distanciamiento físico y las restricciones a la libertad de reunión han afectado, directa o indirectamente, a la realización del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Las situaciones de confinamiento no solo dificultaban el contacto directo entre los trabajadores y sus representantes, sino que a veces han hecho imposible que se celebrasen elecciones para renovar el mandato de los dirigentes sindicales y que prosiguiesen los procesos de consulta y negociación colectiva. En este sentido, la Comisión toma nota de las medidas

²⁵ OIT, Estudio General de la CEACR sobre libertad sindical y negociación colectiva, 1994, párr. 41.

proactivas adoptadas en algunos países para que el ejercicio de los derechos colectivos no se viese interrumpido por las limitaciones impuestas a causa de la pandemia, como: la ampliación de los mandatos de los representantes sindicales; el ajuste de los plazos de negociación colectiva; el mayor uso de videoconferencias para asegurar la continuidad de las actividades de los órganos de diálogo social y negociación colectiva, y la adaptación de los medios que se ponen a disposición de los sindicatos para tratar con los teletrabajadores.

72. La Comisión toma nota de que, en algunos países, las medidas excepcionales han llevado a la imposición de restricciones provisionales, como, por ejemplo, la interrupción de los mecanismos de negociación colectiva y de los acuerdos resultantes. La Comisión considera que esas medidas excepcionales solo son admisibles en caso de crisis aguda y que, por su naturaleza, deben limitarse en el tiempo, adaptarse estrictamente y ser proporcionales al objetivo que persiguen, así como ir acompañadas de garantías para los trabajadores más afectados y consultarse con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de que en varios países los mecanismos de negociación colectiva han desempeñado un papel notable a la hora de definir respuestas a la crisis, por ejemplo, mediante la firma de acuerdos en los que se establecían modalidades de reducción provisional del tiempo de trabajo y el mantenimiento de los ingresos de los trabajadores.

73. En el marco de las grandes dificultades económicas generadas por la pandemia, la Comisión también constata la importancia de proceder a un examen minucioso de los efectos de las reformas recientes por las que se establecen mayores posibilidades para la derogación, en virtud de acuerdos a nivel empresarial, de las disposiciones de protección establecidas en acuerdos celebrados a un nivel superior. Como se indica en un estudio reciente de la OIT, «[l]a negociación colectiva que tiene en cuenta las circunstancias particulares de empresas o sectores específicos es la más adecuada para lograr el equilibrio correcto y para reevaluar la adecuación de los salarios en algunos sectores de bajos salarios, en su mayoría de predominio femenino, que han demostrado ser esenciales y de alto valor social durante la crisis en curso»²⁶.

74. Por último, la Comisión recuerda asimismo que la crisis de la COVID-19 no debería usarse como pretexto para cometer actos de discriminación antisindical.

75. A la luz de estos acontecimientos y de conformidad con las orientaciones formuladas en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), la Comisión subraya la importancia de los derechos de sindicación y negociación colectiva para ofrecer soluciones justas y sólidas a la actual crisis sanitaria, económica y social, y con vistas a asegurar, en este contexto, el respeto de todos los derechos consagrados en las normas de la OIT.

²⁶ [OIT: Informe Mundial sobre Salarios, 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19 \(Resumen ejecutivo\)](#), pág. 5.

El trabajo infantil y sus peores formas

76. Como se indica en la [observación general relativa al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 \(núm. 182\)](#), que figura en el Informe de la Comisión, las estimaciones a escala mundial señalan que entre 42 y 66 millones de niños podrían verse en una situación de pobreza extrema a resultas de la pandemia, añadiéndose a los 386 millones de niños que ya se encontraban en esta situación en 2019. La Comisión saluda la ratificación universal del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) por todos los Estados Miembros, que también ha resultado decisiva para que la tasa de ratificación del Convenio núm. 138 supere el 90 por ciento. No obstante, a la Comisión le preocupa que, en ausencia de iniciativas especiales para evitar que se someta a los niños a trabajo infantil y sus peores formas en plena pandemia, no solo puedan revertirse años de avances hacia la eliminación de esta lacra, sino que se vea mermado el propio fundamento de una recuperación inclusiva a largo plazo. La Comisión pide a los Estados Miembros que se esfuercen por salvaguardar los valiosos progresos realizados desde la adopción de los Convenios núms. 138 y 182, y hagan de la recuperación la ocasión de reconstruir para mejorar y ser más fuertes.

Trabajo forzoso

77. La pandemia ha agravado la pobreza en sus numerosas dimensiones y ha dejado a aquellos que viven en la pobreza expuestos a la coerción y el riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso en cualquiera de sus formas, como la trata de personas y la servidumbre por deudas, entre otras. También ha contribuido a empeorar la situación de personas que ya estaban ocupadas en trabajo forzoso, o corrían el riesgo de estarlo, antes del brote de la COVID-19, incluidas las personas sometidas a esclavitud, discriminación y marginación y sin protección social ni laboral, o apenas.

78. La Comisión recuerda que, en virtud de los tratados sobre derechos humanos, determinados derechos, como el derecho a la vida y a no estar sometido a la esclavitud, ni a la trata de personas, no admiten suspensión alguna y no pueden restringirse siquiera en situaciones excepcionales²⁷. Si bien el Convenio núm. 29 permite excepciones en caso de que una epidemia ponga en peligro la vida del conjunto o de una parte de la población, en esos casos extraordinarios, la duración y el alcance del servicio obligatorio, así como el propósito para el que se recurre a este, deberán limitarse a lo estrictamente necesario dadas las exigencias de la situación. Además, cabe recordar que el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) exige a los Miembros ratificantes que no recurran al trabajo forzoso en ninguna de sus formas con fines de desarrollo económico, como medida de disciplina en el trabajo, como castigo por haber participado en huelgas, o como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa. El Convenio también impide que se impongan sanciones «por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición

²⁷ Véase el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR).

ideológica al orden político, social o económico establecido» que entrañen trabajo obligatorio. Toda restricción de ese tipo debería aplicarse solo en circunstancias de gravedad extrema y, «tanto en lo que atañe a su duración como a su ámbito de aplicación, deberían limitarse a lo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de fuerza mayor de que se trate»²⁸.

Igualdad y no discriminación

79. Las consecuencias de la pandemia aumentan el riesgo de tirar por la borda décadas de progresos en cuanto a la igualdad entre las mujeres y los hombres en el mundo laboral. En la adenda de 2021 al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, la Comisión observa que la pandemia no ha afectado a las mujeres y los hombres por igual, ya que el hecho de trabajar desde casa ha supuesto una carga doble para los trabajadores con responsabilidades familiares, en especial las mujeres, que realizan un trabajo de prestación de cuidados no remunerado²⁹.

80. Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector social y de la salud y se han visto sin lugar a dudas más afectadas por la pérdida de empleos, y en consecuencia por la pérdida de protección social. La Comisión destaca la necesidad de crear políticas de respuesta que sean tanto eficaces como inclusivas, y que fomenten y hagan realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres³⁰.

81. Como se ha indicado anteriormente, el contexto de la pandemia ha tenido también unas repercusiones descomunales en grupos en situación de vulnerabilidad y ha puesto de manifiesto que el hecho de no dejar a nadie atrás es aún más esencial en tiempos de crisis. Al resurgir de esta y recomponer el mundo del trabajo, es crucial que el progreso se realice de manera inclusiva.

82. Al tiempo que toma nota del aumento acentuado de casos de violencia y acoso a consecuencia de la pandemia, la Comisión celebra la entrada en vigor del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). Espera que las respuestas jurídicas y políticas a la pandemia de COVID-19, relativas a todos los niveles de la economía, que se adopten en consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, incorporen medidas para promover y garantizar la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación, así como para combatir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

²⁸ [Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19](#), OIT, mayo de 2020, págs. 33-35.

²⁹ Adenda de 2021 al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, párr. 169.

³⁰ Adenda de 2021, párr. 230.

Inspección del trabajo

83. La Comisión toma nota de que se ha registrado un marcado descenso del número de inspecciones a resultas de la pandemia. No obstante, los servicios de inspección del trabajo han desempeñado un papel relevante en las respuestas nacionales a la COVID-19, supervisando el cumplimiento de las medidas de protección destinadas a reducir el contagio del virus entre los trabajadores; ofreciendo orientación a los trabajadores y los empleadores, y creando servicios de atención telefónica a trabajadores, sindicatos y el público en general para resolver dudas sobre las prácticas que debían seguirse en el lugar de trabajo. La crisis de salud pública ha llevado a muchos servicios de inspección a redefinir sus prioridades habituales al desarrollar nuevos procedimientos de funcionamiento y hacer un mejor uso de las tecnologías para seguir desempeñando sus actividades. Además, en muchos servicios se han adoptado importantes medidas de protección para garantizar la seguridad y la salud de los inspectores del trabajo.

84. En determinadas jurisdicciones, la pandemia ha causado una reducción notable de las visitas de inspección a los lugares de trabajo. La mayor parte de los servicios de inspección han tenido que reducir las actividades programadas ante la necesidad de proteger la seguridad y la salud de los inspectores, a pesar de que en estos momentos su función consultiva y coercitiva es más necesaria que nunca. Sin embargo, la Comisión hace hincapié en que la moratoria impuesta en las inspecciones del trabajo, en determinados casos, o la exención de determinados tipos de empresas de las inspecciones son extremadamente desconcertantes y podrían desvirtuar el Estado de derecho. Lo peor es que los sistemas de inspección se van a ver perjudicados por las reducciones presupuestarias relacionadas con la disminución del gasto público. En este sentido, la Comisión recuerda el valioso marco que ofrecen los convenios de la OIT sobre inspección del trabajo (núms. 81 y 129) para garantizar que los servicios de inspección del trabajo tengan una dotación de personal adecuada, y puedan contratar, impartir formación y prestar servicio en condiciones adecuadas, con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones. Pide que se pongan a disposición de los servicios de inspección del trabajo los recursos necesarios, incluido el equipo de protección individual, para que puedan cumplir su relevante papel en la gobernanza del mercado de trabajo, incluso en la economía informal.

Salarios

85. Según un reciente informe de la OIT es probable que las consecuencias de la crisis de la COVID-19 tengan, en un futuro cercano, una muy fuerte presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores. Para paliar el impacto de la crisis y apoyar la recuperación económica se necesitan políticas salariales adecuadas y equilibradas, acordadas mediante un diálogo social sólido e inclusivo. Al prepararse para una nueva y mejor «normalidad» posterior a la crisis, la existencia de salarios mínimos adecuados — establecidos por ley o negociados— podría contribuir a lograr más justicia social y

menos desigualdad³¹. En este contexto, la Comisión insiste en la gran importancia de las normas internacionales del trabajo que tratan de garantizar tanto niveles de salarios mínimos decentes como la protección de los salarios, en particular el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), y el Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173). La Comisión confía en que las respuestas a la crisis que dan o tienen previsto dar los gobiernos en el ámbito de la seguridad de los ingresos estén en plena conformidad con los principios en que se basan estos convenios.

Tiempo de trabajo

86. En la adenda al Estudio General de 2020, la Comisión observa hasta qué punto ha aumentado el recurso al teletrabajo, el trabajo en plataformas, el trabajo a domicilio, el trabajo por turnos y otras modalidades similares, así como las medidas para prevenir la propagación de la pandemia de COVID-19. Al tiempo que toma nota de los retos que plantea el teletrabajo, la Comisión sugiere en sus conclusiones que, para garantizar que esta modalidad de trabajo satisfaga las necesidades tanto de las empresas como de los trabajadores y al mismo tiempo ofrezca las protecciones y garantías suficientes, los mandantes de la OIT tal vez deseen emprender una reflexión más profunda para examinar la mejor manera de abordar las cuestiones relacionadas con el teletrabajo, como el tiempo de trabajo y el derecho a desconectarse, la determinación de derechos y responsabilidades con respecto a los costos del teletrabajo y los requisitos de seguridad y salud en el trabajo y los derechos de privacidad, entre otros³².

Trabajadores situados en primera línea

87. Muchos trabajadores situados en primera línea de la atención médica y trabajadores clave, que garantizan la continuidad de las funciones cruciales para la

³¹ [OIT: Informe Mundial sobre Salarios, 2020-2021 \(Resumen ejecutivo\)](#), pág.5.

³² Adenda al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, Párrafo 299, Parte IV. En su Estudio General de 2018, la Comisión también observó que, si bien el teletrabajo y la economía de plataformas pueden ofrecer cierta flexibilidad a los trabajadores, estas modalidades de trabajo también acarrearán una serie de desventajas para ellos como la injerencia del trabajo en el tiempo libre y los períodos de descanso, la imprevisibilidad de las horas de trabajo, la inseguridad del ingreso y el estrés asociado con (la sensación de) tener que estar siempre disponible o conectado con el trabajo y la pérdida de derechos laborales si los trabajadores son considerados contratistas independientes. Estos factores estresantes pueden tener efectos notables en el bienestar de los trabajadores, incluso en su salud mental, que pueden verse agravados en el momento actual de incertidumbre a escala mundial derivada de la pandemia y sus consecuencias. CIT, Informe III (Parte B): Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo, titulado *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*, párr. 758.

seguridad económica y nacional (como la gente de mar y otros trabajadores del transporte, los trabajadores rurales, los repartidores de alimentos o el personal de las fuerzas de orden público) han seguido ofreciendo bienes públicos esenciales durante la pandemia. La Comisión remite a las observaciones generales, que figuran en su Informe de 2021, relativas al [Convenio núm. 122](#), el [Convenio núm. 182](#) y el [Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada \(MLC, 2006\)](#), así como a la adenda de 2021 al Estudio General de 2020, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*. Hace hincapié en la necesidad de garantizar que estas categorías de trabajadores gocen de la protección legal plena a la que tienen derecho en virtud de la legislación internacional ³³.

Pueblos indígenas

88. Si bien reconoce la gravedad del impacto de la pandemia sobre el conjunto de la población y los esfuerzos realizados por los gobiernos para hacer frente a la crisis resultante, la Comisión considera que deberían tomarse en consideración tanto la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas como las condiciones socioeconómicas a las que tienen que hacer frente.

89. Si bien las personas indígenas registran una tasa elevada de participación en el empleo, es más probable que trabajen en la economía informal y la calidad de sus empleos a menudo se caracteriza por condiciones de trabajo deficientes, salarios bajos y discriminación. Los trabajadores indígenas tienen casi tres veces más posibilidades de encontrarse en situación de pobreza extrema que los que no son indígenas ³⁴. Además, aún tienen dificultades para acceder al agua potable y a instalaciones sanitarias adecuadas, así como a sistemas de salud pública y a programas de protección social.

90. La Comisión expresa su preocupación por el hecho de que esas barreras preexistentes contribuyan a que las comunidades indígenas y tribales se vean afectadas de manera desproporcionada por los efectos sanitarios y socioeconómicos de la crisis ³⁵ y porque esto pueda agravar la marginación de los miembros de esas comunidades. La Comisión considera que la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas tiene que abordarse, ahora con más urgencia que nunca. La Comisión reconoce que algunos países han tenido en cuenta las realidades específicas, aunque diversas, de la

³³ A este respecto, la Comisión hace referencia también al Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149).

³⁴ Informe de la OIT: Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo, OIT 2019.

³⁵ Documento de la OIT: [Efectos de la COVID-19 en las comunidades indígenas: Una mirada desde el Navegador Indígena](#), octubre de 2020.

Extractos del Informe General - Aplicación de las normas internacionales del trabajo en tiempo de crisis: importancia de las normas internacionales del trabajo y de la supervisión efectiva y reconocida en el contexto de la pandemia de COVID-19

comunidades indígenas y tribales en su respuesta a la crisis causada por la COVID ³⁶. La Comisión recuerda que la plena aplicación de los derechos que se reconocen en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), debería orientar las medidas gubernamentales para responder a la crisis. De hecho, el Convenio núm. 169 establece el marco para la adopción de un enfoque inclusivo que no deje a nadie atrás. Esto incluye, entre otras cosas, velar por que: se consulte a los pueblos indígenas y tribales en lo que respecta a las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; se reconozca plenamente su derecho a la tierra y al acceso a los recursos naturales; se respeten su identidad cultural, sus costumbres y sus tradiciones; se pongan realmente a su disposición servicios de salud, y tengan acceso a información en su propia lengua indígena. Habida cuenta de estas consideraciones, los gobiernos deben esforzarse por garantizar que los pueblos indígenas se beneficien de una protección efectiva y culturalmente adecuada contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias.

Observaciones finales

91. La Comisión agradecería recibir información sobre las medidas adoptadas por los gobiernos para cumplir las obligaciones mencionadas.

³⁶ Véase la adenda al Estudio General, párrs. 275 a 286, en lo relativo a los pueblos indígenas y tribales.