



# Asamblea General

Distr. general  
27 de diciembre de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

### 34º período de sesiones

27 de febrero a 24 de marzo de 2017

Tema 3 de la agenda

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

## **Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales**

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, preparado en cumplimiento de la resolución 25/16 del Consejo. El informe trata de los derechos laborales en el contexto de las reformas económicas y las medidas de austeridad.

Las instituciones financieras internacionales han fomentado reformas de la legislación laboral en el marco de políticas de austeridad, en el supuesto de que ello impulsaría el crecimiento económico y prevendría las crisis de la deuda o contribuiría a superarlas. Dichas reformas han consistido, entre otras cosas, en la congelación o reducción de los salarios y los salarios mínimos, la ampliación de la jornada laboral, la imposición de contratos precarios o planes de reserva laboral a los trabajadores y la facilitación de los despidos. Son particularmente preocupantes las reformas que han afectado a los sistemas de negociación colectiva, por ejemplo restringiendo el alcance de los acuerdos sectoriales y rebajando el nivel de la negociación al lugar de trabajo o permitiendo la negociación con representantes ajenos a los sindicatos. El Experto Independiente sostiene en su informe que tales reformas suelen tener como resultado una erosión de los derechos de los trabajadores y un retroceso de la igualdad de género en el ámbito laboral. Son muchos los casos en que tales medidas han contribuido a un aumento de la desigualdad y la precarización e informalización del empleo; han fomentado la discriminación en el mercado de trabajo

GE.16-22938 (S) 170117 190117



\* 1 6 2 2 9 3 8 \*

Se ruega reciclar



contra los jóvenes y los mayores y las personas pertenecientes a grupos sociales marginados; y han ocasionado la reducción de la protección social de los trabajadores. Nada garantiza que al erosionar los derechos laborales se generen para otros titulares de derechos beneficios económicos y sociales que justifiquen ese menoscabo. El Experto Independiente concluye su informe con una serie de recomendaciones para mejorar la protección de los derechos laborales individuales y colectivos en respuesta a las crisis financieras.

**Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales**

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Reseña general de la deuda y los derechos laborales .....	5
A. Crisis financieras, reforma económica y normas del trabajo .....	5
B. Cuestiones relativas a la legislación laboral en los programas de ajuste económico .....	6
III. Consecuencias para los derechos humanos de las reformas de la legislación laboral enmarcadas en políticas de austeridad .....	10
A. Poner a los Estados en contradicción con sus obligaciones internacionales .....	12
B. Efectos perjudiciales de los programas de ajuste en los derechos laborales .....	13
C. Repercusiones del debilitamiento de los derechos laborales .....	15
IV. Cuestionar el pensamiento tradicional: los efectos económicos de las normas del trabajo .....	17
A. Efectos económicos de las normas del trabajo en general .....	17
B. Efectos económicos de la desregulación de la legislación laboral en el contexto del ajuste económico .....	20
V. Conclusión .....	22
VI. Recomendaciones .....	22
A. Velar por el respeto de los derechos laborales realizando evaluaciones del impacto en los derechos humanos .....	22
B. Amortiguar los efectos negativos mediante una red de seguridad social bien estructurada ...	23
C. Velar por que se consulte a los interlocutores sociales y la sociedad civil .....	24
D. Incorporar los derechos laborales en las políticas de las instituciones financieras internacionales, regionales y nacionales .....	24
E. Asegurar la coherencia de las políticas relativas a las normas del trabajo dentro de las organizaciones internacionales .....	25
F. Reforzar los mecanismos nacionales e internacionales que proporcionan recursos efectivos contra las vulneraciones de los derechos laborales .....	25

## I. Introducción

1. El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, presenta este informe en cumplimiento de la resolución 25/16 del Consejo de Derechos Humanos. El informe trata de los derechos laborales en el contexto de las reformas económicas y las medidas de austeridad.

2. En muchos países desarrollados y países en desarrollo, las instituciones financieras multilaterales y regionales han promovido reformas de la legislación laboral en el marco de políticas de austeridad, en el supuesto de que ello impulsaría el crecimiento económico y prevendría las crisis de la deuda o contribuiría a superarlas. En muchos casos, esas instituciones han recomendado o insistido en que, como condición de sus préstamos, se flexibilice el mercado de trabajo mediante la desregulación, la reducción del sector público y la congelación o reducción de los salarios y los beneficios sociales relacionados con el trabajo con el fin de reducir el gasto público. Así pues, atendiendo a esas recomendaciones, muchos gobiernos nacionales han reducido o eliminado ciertos derechos laborales —a veces bajo fuertes presiones— con la esperanza de superar sus dificultades financieras.

3. En el presente informe, el Experto Independiente se propone responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las consecuencias de las políticas laborales de austeridad para los derechos humanos? ¿Han servido de algo esas políticas para prevenir y superar situaciones de crisis financiera y de la deuda? ¿Qué deberían hacer las partes interesadas para evitar y/o reducir al mínimo las consecuencias de las políticas de austeridad?

4. Las conclusiones del presente informe suscitan cierta preocupación. En muchos casos, las medidas de austeridad y las reformas del mercado de trabajo han contravenido las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, han menoscabado los derechos laborales y se han traducido en un retroceso de la igualdad de género en el ámbito laboral. Las reformas han contribuido a un aumento de la desigualdad y la precarización e informalización del empleo; han fomentado la discriminación en el mercado de trabajo contra los jóvenes y los mayores y las personas pertenecientes a grupos sociales marginados; y han ocasionado la reducción de las prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales relacionadas con el trabajo.

5. La idea imperante de que, en términos generales, los derechos laborales se ejercen en detrimento del desarrollo económico ha sido cuestionada en los planos teórico y empírico, y se ha demostrado de forma más concreta que las reformas laborales impuestas por las políticas de austeridad habitualmente no contribuyen a la recuperación económica tras las crisis. En realidad, esas reformas no mejoran los resultados económicos; por el contrario, causan grandes perjuicios a los trabajadores, que seguirán sintiendo sus efectos durante muchos años.

6. En la sección II se presenta el contenido que suelen tener las reformas de la legislación laboral impuestas por las políticas de austeridad, reformas que a menudo se han emprendido en el contexto de los programas de asistencia financiera de las instituciones financieras internacionales. En la sección III se explica en qué medida esas reformas son incompatibles con las obligaciones internacionales de derechos humanos en materia laboral o tienen otras consecuencias negativas para los derechos sociales y humanos. En la sección IV se analizan los efectos económicos de las normas del trabajo en general y las consecuencias económicas de las reformas laborales en el contexto de las políticas de austeridad en particular. Por último, en la sección V se presentan conclusiones y recomendaciones sobre cómo mejorar la protección de los derechos laborales individuales y colectivos en situaciones de crisis de deuda y en épocas de austeridad.

7. El Experto Independiente da las gracias a los Gobiernos de Armenia, Chile, Egipto, Grecia, Honduras, Kirguistán, Maldivas, Malí, el Paraguay, el Senegal y el Sudán; a las instituciones nacionales de derechos humanos de Croacia, el Ecuador, Honduras, la India, México, Nepal, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Islámica del Irán; y a varias organizaciones de la sociedad civil por las respuestas aportadas al cuestionario distribuido en el marco de la preparación del informe<sup>1</sup>. Las respuestas recibidas han confirmado que, en el decenio pasado, muchos Estados aplicaron medidas de reforma perjudiciales para los derechos laborales con el fin de estimular el crecimiento económico o contribuir a la consolidación financiera. En algunas de las respuestas presentadas se analiza si las reformas han tenido consecuencias positivas o negativas para el disfrute de los derechos laborales y otros derechos sociales consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos.

8. Si bien el informe se sitúa en la óptica del trabajo y los derechos humanos para analizar las consecuencias de las medidas de austeridad, desde el punto de vista económico tampoco debería considerarse que la consolidación fiscal es la única respuesta posible a las crisis. Antes de aplicar medidas de austeridad, los Estados y las instituciones financieras internacionales tienen la obligación de evaluar si no hay políticas viables, respetuosas de los derechos humanos, que podrían aplicarse en lugar de la consolidación fiscal.

## II. Reseña general de la deuda y los derechos laborales

### A. Crisis financieras, reforma económica y normas del trabajo

9. Las crisis financieras pueden afectar los derechos laborales de distintas formas. Es evidente que pueden reducir el crecimiento económico y el empleo y menoscabar el derecho al trabajo. Ahora bien, además de ello, los gobiernos a menudo han emprendido reformas que afectaban a los derechos laborales de forma directa —por ejemplo, reducciones de los salarios o del empleo en el sector público destinadas a reducir el gasto público, o la desregulación del mercado de trabajo del sector privado, supuestamente destinada a elevar la competitividad— o indirecta —creando condiciones económicas que incrementaban la presión en los trabajadores, al reducir los salarios o amenazar el empleo, por ejemplo mediante la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio o el recorte de las subvenciones nacionales.

10. Aunque la relación entre las crisis de la deuda y la reforma de la legislación laboral es compleja, cabe decir que, por lo general, lo que lleva a los gobiernos a adoptar la decisión de emprender reformas de ajuste económico, con diversas consecuencias para los derechos laborales, es un nivel insostenible de deuda pública. El factor impulsor de las reformas puede venir de actores externos, principalmente acreedores importantes del Estado de que se trate; en otros casos, el impulso político de las reformas se origina en el propio gobierno. Esto puede ocurrir en situaciones en que un gobierno afronta una crisis financiera o económica de otra índole y considera necesario aplicar tales políticas con el fin de elevar el nivel de la productividad y así superar la crisis. Los gobiernos también pueden sentir la necesidad de emprender esas reformas para evitar caer en una crisis de la deuda. La inminencia de una crisis de la deuda también puede utilizarse como pretexto para aplicar políticas favorables a las empresas que de otro modo resultarían sumamente impopulares.

<sup>1</sup> El cuestionario y todas las respuestas recibidas pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndLabourRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndLabourRights.aspx). El Experto Independiente desea dar las gracias también a Franz Ebert, investigador del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, de Heidelberg (Alemania), por el trabajo de investigación realizado para el presente informe.

11. Las crisis financieras y las reformas laborales pueden desencadenar una perniciosa espiral descendente con el consiguiente menoscabo de los derechos laborales. El aumento del desempleo y el debilitamiento de los sindicatos pueden reforzar la desigualdad de los ingresos y el estancamiento de los salarios de los trabajadores situados en los sectores desfavorecidos del mercado de trabajo, al tiempo que los sindicatos pierden la capacidad de cumplir una de sus funciones tradicionales, consistente en contribuir a la redistribución. A raíz de ello, puede ocurrir que los trabajadores se endeuden en exceso para mantener su nivel de vida; el debilitamiento de los derechos laborales individuales y colectivos puede acentuar el riesgo de crisis financiera, lo cual a su vez puede tener como consecuencia una mayor desregulación de los mercados de trabajo<sup>2</sup>.

12. Varios acreedores oficiales importantes promueven abiertamente las políticas de austeridad en el ámbito laboral, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), al que se han sumado, más recientemente, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo —conformando la denominada Troika. Las condiciones relativas a aspectos laborales son una característica destacada de los programas de asistencia financiera del FMI, sobre todo desde finales de los años ochenta. Tanto es así que, en el período comprendido entre 1994 y 2007, cerca del 50% de todos los programas de préstamo conllevaban condiciones de ese tipo. Desde entonces, se ha observado una disminución del número de programas del FMI con condiciones relativas al ámbito laboral pero, aun así, entre el 25% y el 40% de los programas del FMI puestos en marcha hasta 2014 contenían condiciones relativas al régimen laboral de los sectores público o privado<sup>3</sup>.

13. La subordinación de los acuerdos de asistencia financiera a condiciones oficiales no es la única forma en que las instituciones financieras internacionales fomentan la desregulación de la legislación laboral. En el caso de Italia por ejemplo, se ejerció una forma sutil de presión sobre el país para que emprendiera reformas, cuando el Presidente del Banco Central Europeo y su sucesor enviaron al Gobierno una carta confidencial en la que se enumeraban las reformas que podrían ser necesarias<sup>4</sup>. El FMI ha recurrido también a otros instrumentos para promover reformas de desregulación laboral, como las consultas del artículo IV, en el contexto de su labor de supervisión macroeconómica bilateral<sup>5</sup>. Las consultas conllevan cierta presión y pueden también afectar a la capacidad de un país de obtener financiación de otras fuentes, puesto que los inversores potenciales o existentes y los prestamistas bilaterales a menudo utilizan esos informes<sup>6</sup>.

## **B. Cuestiones relativas a la legislación laboral en los programas de ajuste económico**

14. Ante las crisis financieras y económicas los gobiernos han mostrado una tendencia a reducir los derechos laborales, aunque el contenido específico de las reformas varía según

<sup>2</sup> Véase Simon Deakin y Aristeia Koukiadaki, “The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe”, en Nicola Countouris y Mark Freedland, eds., *Resocialising Europe in a Time of Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), págs. 163 a 188.

<sup>3</sup> Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs y Lawrence P. King, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy* (2016), pág. 19.

<sup>4</sup> Stefano Sacchi, “Conditionality by other means: EU involvement in Italy’s structural reforms in the sovereign debt crisis”, *Comparative European Politics*, vol. 13, núm. 1 (2015), págs. 82, 83 y 89.

<sup>5</sup> Centro de Investigación en Economía y Política, “Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: a European Union case study” (Washington D.C., 2013), págs. 14 a 17.

<sup>6</sup> Véase Franz Christian Ebert, “International financial institutions’ approaches to labour law: the case of the International Monetary Fund”, en Adelle Blackett y Anne Trebilcock, eds., *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 2015), págs. 126 y 127 y las referencias en ellas citadas.

el país de que se trate y depende en particular del nivel de protección previsto en las diferentes esferas de la legislación laboral<sup>7</sup>. Esto corresponde a la tendencia dominante en la forma en que las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI, enfocan las reformas laborales. Aunque esta institución se ha mostrado en ocasiones partidaria de modestas mejoras de las normas del trabajo<sup>8</sup>, su postura predominante ha sido más bien favorable a la desregulación. Cerca de la tercera parte de las cartas de intención dirigidas por los gobiernos al FMI entre 1998 y 2005 contenían compromisos de flexibilizar la regulación del mercado de trabajo<sup>9</sup>.

15. Los primeros casos se remontan a los años cincuenta, por ejemplo cuando el FMI pidió a la Argentina que controlara los aumentos salariales. Las medidas de ajuste aplicadas durante los años ochenta en el contexto de la crisis de la deuda mexicana preveían una reducción considerable del número de empleados públicos y de sus salarios, entre otras cosas. Hubo desde modificaciones menores hasta amplios planes de reforma con modificaciones profundas de la legislación laboral en materia individual y colectiva. Por ejemplo, en los años noventa, Côte d'Ivoire emprendió reformas en el marco de un programa de ajuste económico impulsado por el FMI y el Banco Mundial, que consistió entre otras cosas en la desregulación del régimen de empleo temporal, despidos y horas extraordinarias, y la descentralización del sistema de negociación colectiva. De igual manera, el programa de ajuste estructural llevado a cabo en la Argentina en los años noventa conllevaba reformas de la normativa laboral individual, por ejemplo la ampliación del período de prueba, y colectiva, pues hacía primar los acuerdos concertados a nivel de empresa sobre los acuerdos sectoriales.

16. En años recientes las reformas de la legislación laboral impuestas por las políticas de austeridad siguieron siendo frecuentes. Entre 2010 y 2015 se emprendieron reformas de ese tipo en nada menos que 89 países, de los cuales más de la mitad (49) eran países en desarrollo. Además, según la información de que se dispone, 130 países, de los cuales más de dos terceras partes (96) eran países en desarrollo, habían procedido, o estaban contemplando hacerlo, a recortar o fijar límites máximos a los salarios del sector público<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Christoph Hermann, "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare: the impact of the crisis and austerity measures on European economic and social models", *Competition and Change*, vol. 18, núm. 2 (2014), págs. 123 y 124.

<sup>8</sup> Franz Christian Ebert, "International financial institutions' approaches to labour law" (nota 6 del presente documento), págs. 129 a 131, y las referencias en ellas citadas.

<sup>9</sup> Mark S. Anner y Teri L. Caraway, "International institutions and workers' rights: between labor standards and flexibility", *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, núm. 2 (2010), págs. 151, 163 y 164.

<sup>10</sup> Isabel Ortiz y otros, "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries", *Extension of Social Security Working Paper*, núm. 53 (OIT, Universidad de Columbia y Centro del Sur, 2015), págs. 12 y 13, cuyos análisis se basan en 616 informes sobre las consultas del artículo IV del FMI.

Cuadro 1  
**Reformas de la legislación laboral realizadas en el marco de políticas de austeridad entre 2010 y 2015<sup>11</sup>**

	<i>Otros</i>						
	<i>Países de altos ingresos</i>	<i>Asia Oriental y el Pacífico</i>	<i>Europa Oriental y Asia Central</i>	<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>Oriente Medio y África del Norte</i>	<i>Asia Meridional</i>	<i>África Subsahariana</i>
Número de reformas de la legislación laboral enmarcadas en políticas de austeridad	40	9	12	11	6	3	8
Número de recortes o límites máximos fijados para los salarios del sector público	34	18	17	14	8	7	32

17. En el contexto de la crisis de la eurozona, las reformas de la legislación laboral han tenido un alcance particularmente profundo. Los países de la eurozona afectados por la crisis han aprobado legislación para reducir los costos económicos del despido de trabajadores. Para ello se adoptaron medidas como el recorte de la indemnización por despido, el acortamiento de los períodos de preaviso, la disminución de la protección contra los despidos injustificados y la flexibilización de las normas sobre despidos colectivos, entre otras cosas (véase el cuadro 2).

18. La flexibilización de la legislación laboral también se promovió en el contexto de la asistencia financiera internacional prestada por el FMI a Marruecos y Túnez. Los casos de estos países son interesantes pues el FMI y el Banco Mundial habían adoptado un discurso más favorable a la inclusión social y la protección de los pobres y se habían vuelto más prudentes con respecto a su enfoque anterior de estricta austeridad. Ahora bien, en el caso de Túnez, las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales siguieron favoreciendo la desregulación del mercado de trabajo y la congelación de los salarios de los funcionarios públicos<sup>12</sup>. En el contexto de una solicitud de asistencia financiera presentada por Marruecos, el FMI hizo hincapié en la necesidad de desregular los contratos a plazo fijo y reducir la protección prevista por ley en el país<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Cuadro basado en Isabel Ortiz y otros (nota 10 del presente documento), págs. 12 y 13.

<sup>12</sup> Véase por ejemplo, Túnez, el memorando sobre políticas y financieras adjunto a la carta de intención dirigida a Christine Lagarde, Directora Gerente del (FMI), el 28 de enero de 2014, párrs. 9 y 21.

<sup>13</sup> FMI, "Staff report on Morocco relating to a request for an arrangement under the precautionary and liquidity line and cancellation of the current arrangement", párr. 20. En los informes sobre las consultas del artículo IV con Marruecos, el FMI resaltó, por ejemplo, la necesidad de seguir desregulando el mercado de trabajo, en especial mediante una "reducción del salario mínimo y los costos de contratación" (véase FMI, "Morocco: Staff report for the 2011 Article IV consultation" (19 de septiembre de 2011), párr. 26).



Cuadro 2  
**Reformas de la legislación laboral en determinados países de la eurozona durante la crisis económica (2008-2012)**<sup>14</sup>

<i>Esfera de la reforma</i>			<i>Países concernidos</i>
Reformas de determinados aspectos de la legislación laboral individual	Promoción del empleo no tradicional	Promoción de contratos laborales a plazo fijo y trabajo a través de agencias	EL, PT
		Introducción de nuevos contratos laborales con menor remuneración y menor grado de seguridad laboral	EL, ES
		Ampliación de los períodos de prueba	EL, ES
	Reducción de la seguridad laboral	Debilitamiento de la protección laboral de los funcionarios públicos	EL, PT
		Acortamiento de los períodos de preaviso	EL, ES
		Elevación de los umbrales y reducción de las obligaciones en caso de despidos colectivos	EL, ES
		Cambios en la definición de despido justificado e injustificado	ES, IT
		Reducción de la indemnización por despido	ES, EL, PT
		Eliminación o debilitamiento del derecho a ser readmitido en el empleo tras un despido injustificado o un despido colectivo	ES, IT
		Reformas de la legislación laboral colectiva	Descentralización de la negociación colectiva
Suspensión del principio de aplicación de la disposición más favorable	EL, ES		
Aprobación de excepciones y divergencias	IT		
Debilitamiento de la negociación colectiva	Suspensión o reducción de los procedimientos de ampliación		EL, PT
	Limitación de los “efectos posteriores” de los convenios colectivos vencidos		EL, ES, PT
	Limitación del arbitraje		EL

<sup>14</sup> El contenido original de este cuadro, que se ha complementado con datos adicionales, se ha tomado de Christoph Hermann, “Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare” (nota 7 del presente documento), págs. 119 y 121. Esta lista no es exhaustiva, en el sentido de que ha habido más esferas de reforma de la legislación laboral que han tenido repercusiones negativas en los derechos laborales y humanos, como recortes y cambios a las pensiones, y recortes a los salarios, especialmente los salarios mínimos y los del sector público.

<i>Esfera de la reforma</i>		<i>Países concernidos</i>
Intervenciones en la negociación colectiva	Suspensión de los convenios vigentes	EL, PT
	Limitación de la duración de los convenios	EL
Debilitamiento de los sindicatos	Facilitación de las condiciones para que representantes del personal no sindicados concierten convenios colectivos	EL, ES, PT

*Abreviaturas:* EL = Grecia, ES = España, IE = Irlanda, IT = Italia, PT = Portugal.

19. En general, las reformas han consistido en cambios considerables —algunas veces trascendentales— de la legislación laboral nacional. A consecuencia de ello, el grado de protección otorgado por la legislación laboral ha disminuido considerablemente, al tiempo que se ha reducido la capacidad de los sindicatos de proteger a los trabajadores mediante la negociación de convenios colectivos. Esto plantea la cuestión de los efectos de esas reformas en los derechos humanos de los trabajadores, cuestión que se abordará en la sección siguiente.

### III. Consecuencias para los derechos humanos de las reformas de la legislación laboral enmarcadas en políticas de austeridad

20. Los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen varias normas que podrían resultar vulneradas por las reformas de la legislación laboral enmarcadas en políticas de austeridad. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular, consagra el derecho a no ser sometido a trabajo forzoso y la libertad de asociación, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protege los derechos al trabajo y a condiciones de trabajo justas y contiene disposiciones más detalladas que protegen la libertad de asociación de los trabajadores, incluido el derecho de huelga<sup>15</sup>. Esos derechos también están amparados por los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998<sup>16</sup>. Los instrumentos regionales de derechos humanos, con inclusión de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea también contienen disposiciones en la materia.

21. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha basado en estas normas para delimitar el alcance de las obligaciones de los Estados, por ejemplo en lo

<sup>15</sup> En la Convención sobre los Derechos del Niño (en sus artículos 32 y 34), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en su artículo 11), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en su artículo 5) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en su artículo 27) también se enuncian las obligaciones del Estado en materia laboral.

<sup>16</sup> Además, la OIT ha aprobado unos 190 convenios y más de 200 recomendaciones sobre cuestiones laborales.

relativo al derecho al trabajo. A este respecto, el Comité ha adoptado una interpretación integral del derecho al trabajo, que se basa en el ámbito de aplicación de los convenios correspondientes de la OIT pero sin circunscribirse necesariamente a estos, y abarca algunas obligaciones que han de aplicarse de inmediato, como la adopción de una política de empleo, y otras de carácter progresivo<sup>17</sup>.

22. Los Estados tienen cierto margen de maniobra para responder a las crisis financieras y para afrontar épocas de dificultades económicas. El derecho internacional de los derechos humanos no descarta que, en caso de necesidad, los Estados adopten medidas regresivas contrarias a sus obligaciones generales, con el fin de hacer efectivo, progresivamente, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Ahora bien, los Estados siempre han de evitar la adopción deliberada de medidas regresivas sin un riguroso estudio previo de la posibilidad de optar por soluciones menos perjudiciales y siempre han de dar una justificación. Cuando un Estado intenta introducir medidas regresivas, debe demostrar que esas medidas son temporales, necesarias, no discriminatorias y que respetan al menos sus obligaciones básicas<sup>18</sup>.

23. En otras palabras, puede limitarse el ejercicio de los derechos laborales consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos, pero solo en condiciones muy estrictas, debiendo respetarse siempre las obligaciones fundamentales. Por ejemplo, con respecto al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y el derecho al trabajo, el Comité ha determinado que son obligaciones básicas de los Estados: fijar un salario mínimo no discriminatorio, no derogable e indexado al costo de la vida, de modo que se garantice una vida digna para los trabajadores y sus familias, y garantizar la no discriminación y la igualdad de protección del empleo, y el derecho de acceso al empleo, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados<sup>19</sup>.

24. Las instituciones financieras internacionales y los bancos nacionales de desarrollo también deben respetar los derechos laborales al otorgar préstamos a los Estados e imponerles la condición de aplicar determinadas políticas de reforma fiscal y macroeconómica. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado explícitamente que las instituciones financieras internacionales deberían cuidarse más de proteger el derecho al trabajo en sus políticas de préstamo y sus acuerdos de crédito y que debería hacerse un esfuerzo especial para velar por que en todos los programas de ajuste estructural se proteja el derecho al trabajo<sup>20</sup>.

25. Si se aplican, los programas de consolidación fiscal han de respetar plenamente las normas de derechos humanos, al igual que los Estados prestatarios y las entidades prestamistas, trátense de organismos internacionales o Estados. Tanto los prestatarios como los prestamistas tienen la obligación de realizar una evaluación de impacto en los derechos humanos antes de otorgar un préstamo, para que las condicionalidades de este no afecten en forma desproporcionada a los derechos económicos, sociales y culturales y no generen discriminación<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 18 (2005), sobre el derecho al trabajo.

<sup>18</sup> Véase la observación general núm. 23 (2016), sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, párr. 52.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 65; y observación general núm. 18, párr. 31 a).

<sup>20</sup> Véanse las observaciones generales núm. 18, párr. 53; y núm. 23, párr. 71.

<sup>21</sup> Véanse A/HRC/20/23; E/C.12/2016/1, en particular el párr. 11; y A/HRC/21/39, párr. 92.

## A. Poner a los Estados en contradicción con sus obligaciones internacionales

26. Las medidas de austeridad y los programas de reforma económica a menudo han estado reñidos con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esas contradicciones van desde pequeñas interferencias con el ejercicio de determinados derechos hasta su denegación completa y abarcan toda una serie de cuestiones.

27. En varias ocasiones, las reformas de ajuste económico emprendidas por los Estados han creado tensiones en relación con el derecho a una remuneración justa. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha manifestado en repetidas ocasiones su preocupación ante la congelación y la disminución del salario mínimo en países afectados por las crisis, lo cual hacía imposible garantizar condiciones de existencia dignas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>22</sup>. Por motivos análogos, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha constatado vulneraciones del artículo 4, párrafo 1, de la Carta Social Europea<sup>23</sup>. En particular, se ha puesto en duda la compatibilidad de las reformas laborales que afectan a los jóvenes con las normas internacionales de derechos humanos. En Grecia, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que los salarios de los trabajadores jóvenes resultaban afectados de manera desproporcionada, mientras que el Comité Europeo de Derechos Sociales constató una violación del artículo 4, párrafo 1, de la Carta Social Europea, puesto que el salario mínimo de los trabajadores menores de 25 años estaba por debajo del umbral de pobreza<sup>24</sup>. Además, el Comité Europeo llegó a la conclusión de que el salario mínimo fijado para los jóvenes, más bajo, era discriminatorio para los trabajadores menores de 25 años y que Grecia había quebrantado el artículo 7, párrafo 7, de la Carta Social Europea, que reconoce a los trabajadores menores de 18 años el derecho a gozar de por lo menos tres semanas de vacaciones anuales pagadas<sup>25</sup>.

28. Las reformas de la legislación laboral que facilitan la contratación y el despido de los trabajadores han generado tensiones en relación con las obligaciones de derechos humanos. Con respecto a la crisis financiera por la que atravesó la Argentina en los años noventa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación ante la precariedad de las relaciones laborales, exacerbada por las reformas de la legislación laboral respaldadas por el FMI, entre otras cosas mediante la ampliación del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo y la generalización de los contratos de corta duración<sup>26</sup>. En lo que se refiere a la protección contra los despidos, el Comité Europeo llegó a la conclusión de que las reformas introducidas por España vulneraban el derecho a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo, lo cual atañía, entre otras cosas, a las disposiciones legislativas que dejaban la fijación de los plazos de preaviso a la discreción de las partes contratantes y permitían, con arreglo a ciertos

<sup>22</sup> Véanse E/C.12/GRC/CO/2, párr. 19; E/C.12/ESP/CO/5, párr. 18; y E/C.12/PRT/CO/4, párr. 12.

<sup>23</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XX-3 (2014), Grecia, art. 4, párr. 1; Conclusiones (2014), Portugal, art. 4, párr. 1; y Conclusiones XX-3 (2014), España, art. 4, párr. 1.

<sup>24</sup> Véanse E/C.12/GRC/CO/2, párr. 19; y Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XX-3 (2014), Grecia, artículo 4, párr. 1.

<sup>25</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, Demanda núm. 66/2011, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, 23 de mayo de 2012, párrs. 30 a 32, y 68 y 69; y Conclusiones XX-1 (2012), Grecia, art. 1, párr. 1.

<sup>26</sup> Véase E/C.12/1/Add.38, párr. 16.

contratos, que los empleadores despidieran sin preaviso a los empleados que se encontraban en período de prueba<sup>27</sup>.

29. También ha ocurrido con frecuencia que los derechos sindicales se vean afectados por las reformas de la legislación laboral emprendidas en el contexto de ajustes económicos en situación de crisis. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación manifestó recientemente su preocupación por la disminución del respeto de los derechos laborales colectivos, incluido el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos. En este contexto, también hizo notar el papel que desempeñan las instituciones financieras multilaterales, que pueden condicionar los préstamos a la adopción de medidas que debilitan la protección de los trabajadores, les deniegan la posibilidad de participar en el proceso y fomentan el empleo informal<sup>28</sup>.

30. En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó con preocupación las reformas de la legislación laboral colectiva llevadas a cabo en la Argentina, que habían cercenado las normas de trabajo lícito y habían deteriorado las condiciones laborales de los trabajadores “eventuales”<sup>29</sup>. Los órganos cuasijudiciales competentes señalaron en particular las medidas destinadas a descentralizar la negociación colectiva. En los casos de Grecia y España, respectivamente, el Comité de Libertad Sindical de la OIT destacó que la creación de mecanismos que favorecían la negociación descentralizada de disposiciones derogatorias menos favorables que la disposiciones de nivel superior debilitaban, en ese sentido, la libertad sindical y la negociación colectiva, en violación de los principios consagrados en los Convenios núms. 87 y 98<sup>30</sup>.

31. Se llegó a la conclusión de que el hecho de que el Gobierno de España permitiera que los empleadores dejaran de aplicar, unilateralmente, las condiciones estipuladas en los convenios colectivos contravenía el artículo 6, párrafo 2, de la Carta Social Europea<sup>31</sup>, mientras que la suspensión unilateral de un convenio colectivo era contraria a lo dispuesto en el Convenio núm. 98<sup>32</sup>. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical destacó que toda medida urgente adoptada en el contexto de una crisis económica que restringiera la negociación colectiva debía ser de carácter temporal, limitarse a lo necesario e ir acompañada de “garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores”<sup>33</sup>.

## **B. Efectos perjudiciales de los programas de ajuste en los derechos laborales**

32. Las reformas de ajuste emprendidas para prevenir, mitigar o superar las crisis de la deuda soberana han afectado, de diversas maneras, a los derechos humanos de los trabajadores en muchas ocasiones. En un estudio en que se examinaron datos sobre 131 países en desarrollo, correspondientes al período comprendido entre 1981 y 2003, se llegó a la conclusión de que cuanto más largo el período durante el cual se aplicaba en un país un programa de ajuste estructural auspiciado por el FMI y el Banco Mundial, más bajo

<sup>27</sup> Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XX-3 (2014), España, art. 4, párr. 4.

<sup>28</sup> Véase A/71/385, párr. 85.

<sup>29</sup> Véase E/C.12/1/Add.38, párrs. 15 y 16.

<sup>30</sup> OIT, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2820 (Grecia), informe núm. 365, noviembre de 2012, párr. 997; véase también el caso núm. 2947 (España), informe núm. 371, marzo de 2014, párr. 453.

<sup>31</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XX-3 (2014), España, art. 6, párr. 2.

<sup>32</sup> Véase OIT, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2820 (Grecia), informe núm. 365, noviembre de 2012, párr. 995.

<sup>33</sup> OIT, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2918 (España), informe núm. 368, junio de 2013, párr. 362.

era el nivel de protección de que gozaban los derechos laborales en su territorio<sup>34</sup>. Según otro estudio que abarcó 123 países en desarrollo y economías emergentes, existe una marcada correlación negativa entre los programas del FMI y el Banco Mundial y los derechos laborales colectivos, en particular en lo que respecta a la libertad sindical de los trabajadores y el derecho a la negociación colectiva, tanto en el derecho como en la práctica<sup>35</sup>. Esto se suma a las publicaciones sobre las repercusiones de las crisis monetarias en las normas del trabajo, según las cuales dichas crisis reducen la participación total del trabajo, en particular en el sector manufacturero, y llevan a una disminución de los salarios reales y un aumento del desempleo general y el desempleo de los jóvenes, entre otras cosas<sup>36</sup>.

33. Es muy frecuente que las reformas de ajuste económico afecten a los salarios de los trabajadores. En un estudio sobre 110 países se constató que los programas de asistencia financiera del FMI tenían un efecto negativo en la participación del trabajo en el sector manufacturero<sup>37</sup>. Según la información de que se dispone, los programas de ajuste auspiciados por el FMI y el Banco Mundial aplicados en los años ochenta se acompañaron de disminuciones drásticas de los salarios reales en varios países en desarrollo<sup>38</sup>. De igual manera, la participación del trabajo en el producto interno bruto disminuyó considerablemente en el curso del programa de ajuste económico puesto en marcha recientemente en varios países de la eurozona, en particular en Grecia<sup>39</sup>.

34. Los sindicatos también se han debilitado en los países que han emprendido reformas de ajuste económico. Según un estudio basado en datos procedentes de 39 de los países menos adelantados, realizado en la segunda mitad del decenio de 1990, la firma de un acuerdo de préstamo y el servicio de la deuda con el FMI tenían una correlación negativa con el nivel de las tasas de sindicalización<sup>40</sup>. En muchos países en desarrollo, como la India, la privatización de las empresas públicas promovida por el FMI y los programas de ajuste impulsados por el Banco Mundial han favorecido la fragmentación y el debilitamiento de los sindicatos locales<sup>41</sup>. Las reformas del mercado de trabajo emprendidas durante la crisis económica europea han perjudicado en gran medida la negociación colectiva en los países afectados. Por ejemplo, en Grecia se registró una fuerte disminución de la negociación

<sup>34</sup> Rodwan Abouharb y David Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), págs. 87 y 200.

<sup>35</sup> Blanton R. G., Blanton S. L. y Peksen D., “The impact of IMF and World Bank programs on labor rights”, *Political Research Quarterly* (2015), págs. 5 y 9.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, Peter R. Fallon y Robert E. B. Lucas, “The impact of financial crises on labour markets, household incomes and poverty: a review of evidence”, *The World Bank Research Observer*, vol. 17, núm. 1 (2002), pág. 41; Paul Maarek y Elsa Orgiazzi, “Currency crises and the labour share”, *Economica*, vol. 80, núm. 319 (2013), pág. 583; Misbah Tanveer Choudhry, Enrico Marelli y Marcello Signorelli, “Youth unemployment rate and impact of financial crises”, *International Journal of Manpower*, vol. 33, núm. 1 (2012), págs. 87 y 88.

<sup>37</sup> James Raymond Vreeland, “The effect of IMF programs on labor”, *World Development*, vol. 30, núm. 1 (2002), págs. 124 y 130.

<sup>38</sup> Véase, para los países de América Latina y África, Ajit Kumar Singh, “Social consequences of new economic policies: with particular reference to levels of living of working class population”, *Economic and Political Weekly*, vol. 28, núm. 7 (13 de febrero de 1993), pág. 281 y las referencias citadas.

<sup>39</sup> Magoulios George, Kydros Dimitrios, Athianos Stergios, “The economic crisis (2008) and effects on income: the case of Greece”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 19 (2015), págs. 35 y 36.

<sup>40</sup> Nathan D. Martin y David Brady, “Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries”, *American Sociological Review*, vol. 72, núm. 4 (2007), págs. 568 y 579.

<sup>41</sup> Véase, con respecto a la India, Sasmita Palo, Nayantara Padhi y Sweta Panigrahi, “Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme: the case of India”, *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 35, núm. 3 (2000), pág. 389.

colectiva sectorial, a lo que se sumó una proliferación de los acuerdos concertados a nivel de empresa con organizaciones no sindicales; en Rumania, las reformas de la legislación laboral de 2011 redujeron considerablemente la capacidad de los sindicatos para entablar negociaciones colectivas eficaces en los niveles nacional y sectorial<sup>42</sup>; y en Portugal, el número de convenios colectivos adoptados anualmente cayó drásticamente entre 2008 y 2012, al igual que el número de trabajadores protegidos por esos acuerdos<sup>43</sup>. Aunque se llegaran a restablecer los derechos laborales colectivos, existe el riesgo de que los sindicatos se hayan debilitado demasiado para poder entablar verdaderas negociaciones con los empleadores. Además, en general se consulta poco a los interlocutores sociales sobre los programas de ajuste económico que se han de aplicar.

35. Esa evolución a menudo ha ido acompañada de una expansión de la economía informal y una disminución general del empleo formal. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, el desempleo y la proporción de la población activa empleada en el sector informal aumentó drásticamente con el programa de ajuste estructural puesto en marcha en los años ochenta, mientras que la privatización de la industria del cacao al parecer tuvo como resultado un aumento del trabajo infantil en ese sector, a menudo en condiciones peligrosas<sup>44</sup>. En Malawi se observó una contracción del empleo formal en general y el empleo en el sector privado en particular durante la aplicación de los programas de ajuste estructural auspiciados por el Banco Mundial y el FMI. En otros países, la privatización de las empresas del sector público también tuvo como consecuencia la sustitución de empleos estables con condiciones laborales dignas por empleos precarios en subcontratación, en que no se respetaban plenamente las disposiciones pertinentes de la legislación laboral<sup>45</sup>. En Grecia y Portugal, la aplicación de las reformas de la legislación laboral coincidió con un drástico aumento del desempleo y un incremento considerable del número de contratos laborales precarios.

### C. Repercusiones del debilitamiento de los derechos laborales

36. El debilitamiento de los derechos laborales a consecuencia de los programas de ajuste estructural ha incidido negativamente en otros derechos humanos. Por ejemplo, el despido de un número considerable de funcionarios públicos en Zimbabwe, sumado a otros factores, al parecer dejó a muchos trabajadores y sus familiares en la pobreza y sin techo, lo cual atenta contra su derecho a la alimentación y a una vivienda adecuada<sup>46</sup>. Se prevé que las reformas de la legislación laboral que acompañaron las políticas de austeridad adoptadas durante la crisis de la eurozona, junto con las reformas de los sistemas de pensiones, tengan como resultado una pobreza generalizada entre las personas de la tercera edad<sup>47</sup>. En Grecia, la pérdida de ingresos resultante de las medidas de austeridad, las reformas de la legislación

<sup>42</sup> Aurora Trif, "Surviving frontal assault on collective bargaining institutions in Romania: the case of manufacturing companies", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, núm. 3 (2016), pág. 222.

<sup>43</sup> Isabel Távora y Pilar González, "Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: continuity and change", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, núm. 3 (2016), pág. 257.

<sup>44</sup> International Labor Rights Fund, "The World Bank and IMF policies in Cote d'Ivoire: impact on child labor in the cocoa industry" (Washington D.C., 2002), pág. 4.

<sup>45</sup> Kamal A. Munir, Natalya Naqvi y Adaner Usmani, "The abject condition of labor in Pakistan", *International Labor and Working-Class History*, núm. 87 (2015), pág. 179.

<sup>46</sup> Saliwe M. Kawewe y Robert Dibie, "The impact of economic structural adjustment programs [ESAPs] on women and children: implications for social welfare in Zimbabwe", *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 27, núm. 4 (2000), págs. 94 a 96.

<sup>47</sup> Christoph Hermann, "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare" (nota 7 del presente documento), pág. 127.

laboral y la reducción del sector público ha tenido como consecuencia un aumento de la pobreza, en particular entre los trabajadores del sector privado, que se ha visto agravado por la ausencia de un sistema de seguridad social capaz de prestarles una asistencia suficiente<sup>48</sup>.

37. En varios casos, los programas de ajuste estructural han agravado las desigualdades que ya existían en los países afectados, por ejemplo, mediante la reducción de la participación del trabajo en el producto interno bruto. Los efectos negativos de los ajustes estructurales a menudo afectan particularmente a la mano de obra femenina. Por ejemplo, durante la aplicación del programa de ajuste estructural en México, se observó que el salario medio de las mujeres disminuyó en mayor medida que el de los hombres<sup>49</sup>. Los despidos en el sector público y la privatización de empresas de propiedad suele afectar al empleo de las mujeres en forma desproporcionada<sup>50</sup>.

38. El aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo durante las crisis económicas por lo general solo concierne al sector informal<sup>51</sup>. En lo que respecta al programa de ajuste aplicado en Grecia, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT, resaltó el riesgo de que la desregulación del mercado de trabajo afectara de forma desproporcionada al nivel salarial de las mujeres<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, según un estudio sobre la desigualdad de género en Irlanda, Italia y Portugal, se observó una tendencia a la reducción de la brecha entre hombres y mujeres en lo relativo al desempleo, a medida que los sectores económicos con una mano de obra predominantemente masculina, por ejemplo el sector de la construcción, resultaban más afectados por la crisis económica. Sin embargo, conforme se va reduciendo el sector público en esos países, las mujeres, que predominan en ese sector, tienen mayores posibilidades de sufrir las consecuencias<sup>53</sup> y los recortes en los servicios de cuidado de los niños y educación previstos por las medidas de austeridad pueden dificultar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo<sup>54</sup>.

39. Otros efectos negativos tienen que ver con la calidad de los servicios públicos. Las reducciones de los salarios de los funcionarios públicos pueden afectar a la productividad del sector público<sup>55</sup>, lo cual, a su vez, se convierte en un argumento a favor de la privatización o de nuevos recortes salariales. En Côte d'Ivoire, se ha observado que las reducciones a los salarios de los profesores, según lo recomendado por el FMI y el Banco

<sup>48</sup> Véase A/HRC/31/60/Add.2.

<sup>49</sup> Véase Diana Alarcon-Gonzalez y Terry McKinley, "The adverse effects of structural adjustment on working women in Mexico", *Latin American Perspectives*, vol. 26, núm. 3 (1999), pág. 115.

<sup>50</sup> En lo que respecta a la India, véase Sasmita Palo, Nayantara Padhi y Sweta Panigrahi, "Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme" (nota 41 del presente documento), pág. 390.

<sup>51</sup> Véase Khadija Ali, "Gender exploitation: from structural adjustment policies to poverty reduction strategies", *Pakistan Development Review*, vol. 42, núm. 4 (2003), pág. 675 y las referencias citadas.

<sup>52</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT, observación adoptada en 2012, publicada en la 102ª reunión CIT (2013), Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), Grecia.

<sup>53</sup> En Portugal se observó incluso que la desigualdad de género con respecto al desempleo se había invertido, véase Tindara Addabbo y otros, "Gender and labour in times of austerity: Ireland, Italy and Portugal in comparative perspective", *International Labour Review*, vol. 154, núm. 4 (2015), págs. 458 y 459.

<sup>54</sup> Respecto de las consecuencias negativas de las políticas sobre la deuda y la concesión de préstamos para las mujeres, véase también A/67/304.

<sup>55</sup> Guy Standing, "Structural adjustment and labour market policies: towards social adjustment?", en Guy Standing y Victor Tokman, eds., *Towards social Adjustment. Labour market issues in structural adjustment* (Geneva, OIT, 1991), pág. 30 y las referencias citadas.



Mundial, han afectado negativamente a la calidad de la educación, debido a la consiguiente fuga de cerebros al extranjero<sup>56</sup>.

40. Por último, en algunos casos, los programas de ajuste auspiciados por el FMI y el Banco Mundial han llevado aparejadas violaciones de los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, desde los años cincuenta en la Argentina, los programas del FMI se han acompañado reiteradamente de violencia contra los sindicatos que se oponen a las medidas relativas al mercado de trabajo, represión de las protestas y encarcelamiento de dirigentes sindicales, entre otras cosas<sup>57</sup>. En muchos países, los efectos de las políticas de austeridad han causado protestas y disturbios<sup>58</sup>, a los que, en muchos casos, los agentes de las fuerzas del orden han respondido haciendo un uso desproporcionado de la fuerza contra los manifestantes, con las consiguientes violaciones de los derechos civiles y políticos<sup>59</sup>.

#### IV. Cuestionar el pensamiento tradicional: los efectos económicos de las normas del trabajo

41. Las conclusiones antes citadas no solo son problemáticas desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que, como se demostrará más adelante, el supuesto de que, en términos generales, el ejercicio de los derechos laborales perjudica el desarrollo económico ha sido enérgicamente cuestionado a nivel teórico y refutado por datos empíricos. Hay pocos indicios de que las reformas del mercado de trabajo enmarcadas en políticas de austeridad hayan contribuido a la recuperación económica después de las crisis económicas causadas por la deuda. A veces parecería más bien que las crisis de la deuda han servido de pretexto para hacer aprobar reformas del mercado de trabajo más con el fin de favorecer a los intereses empresariales que hacer frente a los problemas económicos. No es pues de extrañarse que las crisis de la deuda a menudo exacerben la desigualdad económica<sup>60</sup>.

##### A. Efectos económicos de las normas del trabajo en general

42. La cuestión de si una mayor protección de los trabajadores en la legislación laboral aumenta o disminuye la eficiencia económica es un tema polémico desde hace tiempo. Comúnmente se cree que la legislación laboral, en particular la legislación de protección del empleo, constituye uno de los principales obstáculos al crecimiento económico y el empleo. En ese sentido, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el FMI y el Banco Mundial vienen sosteniendo que las normas que suponen un alto grado de protección de los trabajadores son un factor que, entre otras cosas, estimula el desempleo, por lo que deberían flexibilizarse<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Kato Gogo Kingston, "The impacts of the World Bank and IMF structural adjustment programmes on Africa: the case study of Cote d'Ivoire, Senegal, Uganda and Zimbabwe", *Sacha Journal of Policy and Strategic Studies*, vol. 1, núm. 2 (2011), pág. 118.

<sup>57</sup> Margaret Conklin y Daphne Davidson, "The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985", *Human Rights Quarterly*, vol. 8 (1986), págs. 255 a 257.

<sup>58</sup> Véase John Walton y Charles Ragin, "Global and national sources of political protest: third world responses to the debt crisis", *American Sociological Review*, vol. 55, núm. 6 (1990), pág. 877.

<sup>59</sup> Sobre la Argentina, véase Margaret Conklin y Daphne Davidson, "The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985" (nota 57), págs. 255 a 257.

<sup>60</sup> Véase A/HRC/31/60.

<sup>61</sup> Véase OCDE, "The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I – Labour Market Trends and Underlying Forces of Changes" (París, 1994), pág. 69; FMI, *World Economic Outlook: Growth and Institutions* (Washington D.C., 2003), págs. 137, 138, 141 y 142; Banco Mundial, *Doing Business* (Washington D.C., 2007), pág. 19.

43. Ahora bien, esas opiniones han sido impugnadas desde varios frentes. Los especialistas han puesto de manifiesto una serie de funciones de la legislación laboral que favorecen la eficiencia de la economía en vez de perjudicarla. Entre otras cosas, la legislación laboral favorece la coordinación económica, tanto en la empresa como en el mercado<sup>62</sup>. Además, las leyes relativas al salario mínimo o a la protección contra el despido suelen incentivar a los empleadores a utilizar su mano de obra de forma eficiente, invertir en tecnología y esforzarse por mejorar su organización. Las normas del trabajo contribuyen además a la estabilización de la demanda en épocas de recesión. A este respecto, se reconoce con frecuencia que la legislación laboral contribuye a corregir los fallos del mercado<sup>63</sup>.

44. Además, ha surgido toda una literatura empírica que sostiene que las normas del trabajo son mucho menos perjudiciales para la economía de lo que dicta la opinión preponderante. La única conclusión clara de esas publicaciones sobre los efectos económicos de la normativa laboral parece ser que esta tiene un efecto positivo en la distribución de los ingresos. En cambio, “pese a los considerables esfuerzos desplegados, los investigadores no han logrado determinar cuáles son los efectos, si los hay, de las instituciones [del mercado de trabajo] en otros agregados económicos, como el desempleo y el empleo”<sup>64</sup>. En particular, en un análisis de los datos de 20 países de la OCDE, no se encontró ninguna relación entre el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo y una disminución del desempleo, mientras que se determinó que había correlación entre la negociación colectiva coordinada y un desempleo más bajo<sup>65</sup>. Un estudio reciente en el que se analizaron datos de países de la OCDE y diez economías de mercado nuevas de Europa Central y Oriental, a lo largo de tres decenios, llegó a conclusiones parecidas<sup>66</sup>. Además, se determinó que “la protección del empleo, la tasa de sustitución de las prestaciones y la cuña fiscal no parecían tener grandes incidencias en el desempleo”<sup>67</sup>. Según otro estudio “no había ninguna correlación sistemática, ya sea negativa o positiva, entre la legislación laboral en general y el desempleo en los países desarrollados”<sup>68</sup>, pero había indicios de que el tiempo trabajado y la legislación sobre la representación de los trabajadores tenían efectos negativos en el desempleo<sup>69</sup>.

45. En particular, hay estudios recientes que ponen en entredicho la afirmación de que la legislación de protección del empleo fomenta el desempleo de los jóvenes. Por ejemplo, los

<sup>62</sup> Simon Deakin, “Labour law and development in the long run”, en Shelley Marshall y Colin Fenwick, eds., *Labour Regulation and Development. Socio-Legal Perspectives* (Cheltenham, Edward Elgar, de próxima publicación), pág. 41.

<sup>63</sup> Véase, por ejemplo, Alan Hyde, “What is labour law?”, en Guy Davidov y Brian Langille, eds., *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work* (Oxford y Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006), págs. 54 a 60.

<sup>64</sup> Richard B. Freeman, “Labor market institutions around the world”, en Paul Blyton y otros, eds., *The SAGE Handbook of Industrial Relations* (Los Angeles, SAGE, 2008), pág. 652.

<sup>65</sup> Véase Dean Baker y otros, “Labor market institutions and unemployment: assessment of the cross-country evidence”, en David Howell, ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (Oxford, Oxford University Press, 2005), pág. 109.

<sup>66</sup> Sabina Avdagic y Paola Salardi, “Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies”, *Socio-Economic Review*, vol. 11, núm. 4 (2013), pág. 765.

<sup>67</sup> Lucio Baccaro y Diego Rei, “Institutional determinants of unemployment in OECD countries: does the deregulatory view hold water?”, *International Organization*, vol. 61 (2007), págs. 528 y 563.

<sup>68</sup> *Ibid.*, las cursivas son de los autores.

<sup>69</sup> Simon Deakin, Jonas Malmberg y Prabirjit Sarkar, “How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970-2010”, *International Labour Review*, vol. 153, núm. 1 (2014), pág. 17.

recortes y los consiguientes despidos de trabajadores no aumentan las posibilidades de los jóvenes de encontrar empleo y tampoco reducen el riesgo de que pierdan su trabajo<sup>70</sup>.

46. Otros estudios han determinado que las normas del trabajo tienen efectos positivos en la productividad y el empleo. Existe una correlación positiva a largo plazo entre la legislación laboral, incluida la reglamentación que protege a los trabajadores contra los despidos, y la productividad<sup>71</sup>. Además, los datos apuntan a que una jornada de trabajo más corta lleva aparejada una productividad horaria más alta<sup>72</sup>. Se ha llegado a conclusiones similares con respecto a las repercusiones de ciertas normas laborales en la innovación. Según un análisis de cuatro países de la OCDE entre 1970 y 2002, un elevado grado de protección contra el despido arbitrario fomentaba la innovación entre los empleados<sup>73</sup>.

47. En lo que respecta a los países en desarrollo, los elementos que apuntan a una incidencia negativa de la normativa laboral en los resultados económicos de un país parecen poco contundentes. Aunque los datos de los países en desarrollo a ese respecto son escasos, los estudios sobre la Argentina, por ejemplo, indican que la desregulación del mercado de trabajo parece haber reducido las elasticidades del empleo en vez de aumentarlas<sup>74</sup>. Al mismo tiempo, según lo observado en Chile, “una reintroducción gradual de la regulación del mercado de trabajo trajo aparejado un crecimiento ininterrumpido del empleo hasta el estallido de la crisis financiera asiática” a finales de los años noventa<sup>75</sup>. Según un estudio de los datos de diversos países correspondientes al período comprendido entre 1985 y 1994, cuanto más estricta la normativa laboral, menor es el nivel de corrupción, entre otros efectos positivos<sup>76</sup>. Por último, un estudio sobre los BRICS —Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica— indicó que las leyes sobre huelgas no tenían efectos notables en el desempleo, mientras que un alto grado de protección en las leyes de representación de los trabajadores guardaba una correlación parcial con el desempleo, a veces incluso negativa<sup>77</sup>.

48. Posiblemente en reacción a las conclusiones de esas investigaciones, en años recientes, la OCDE ha adoptado una orientación política menos marcada a este respecto. Por ejemplo, en un estudio realizado en 2006, los investigadores de la OCDE indicaron que no se observaba “ninguna incidencia notable de la legislación de protección del empleo en el desempleo agregado” y que, por el contrario, había indicios de que “los sistemas de negociación salarial colectiva altamente centralizados y/o coordinados” iban aparejados con

<sup>70</sup> Véase Clemens Noelke, “The consequences of employment protection legislation for the youth labour market”, documento de trabajo núm. 144 (Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2011), pág. 26.

<sup>71</sup> Simon Deakin y Prabirjit Sarkar, “Does labour regulation improve income distribution at the cost of decreased employment and productivity?”, documento presentado en la Conferencia OIT/IZA, Ginebra, 10 a 11 de marzo de 2016.

<sup>72</sup> Véase Lonnie Golden, “The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper”, *Conditions of Work and Employment Series* núm. 33 (OIT Ginebra, 2011), pág. 6 y las referencias citadas.

<sup>73</sup> Viral V. Acharya, Ramin P. Baghai, Krishnamurthy V. Subramanian, “Labor Laws and innovation”, *Journal of Law & Economics*, vol. 56, núm. 4 (2013), págs. 998 y 1032.

<sup>74</sup> Adriana Marshall, “Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programmes and impacts”, *Employment Strategy Papers* núm. 2004/13 (OIT, 2004), pág. 22.

<sup>75</sup> Gerry Rodgers, “Labour market flexibility and decent work”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento de trabajo núm. 47 (julio de 2007), pág. 6 y las referencias citadas.

<sup>76</sup> Thomas I. Palley, “Labour standards, democracy and wages: some cross-country evidence”, *Journal of International Development*, vol. 17, núm. 7 (2005), págs. 885 y 889.

<sup>77</sup> Simon Deakin, Colin Fenwick, Prabirjit Sarkar, “Labour law and inclusive development: the economic effects of industrial relations laws in middle-income countries”, en M. Schmiegelow y H. Schmiegelow, eds. *Institutional Competition between Common Law and Civil Law*, (Berlín/Heidelberg, Springer, 2014), pág. 202.

un índice de desempleo más bajo<sup>78</sup>. Además, un estudio detallado publicado por el Banco Mundial llegó a la conclusión de que las instituciones del mercado de trabajo tenían efectos positivos en la distribución, pero apenas influían en la eficiencia económica, “llegándose a la conclusión en la mayoría de los estudios de que no tenían efecto alguno o efectos negativos moderados y, en algunos estudios, de que los efectos eran positivos”<sup>79</sup>. Además, el FMI también ha matizado sus conclusiones con el tiempo, indicándose en un informe reciente de la institución que la regulación del mercado de trabajo no tenía “efectos estadísticamente significativos en la productividad total de los factores”<sup>80</sup>.

49. En general, las investigaciones indican que las consecuencias económicas de la legislación laboral son sumamente complejas, que varían según el país y el sector económico de que se trate y, sobre todo, que pueden incluso traducirse en un aumento de la eficiencia económica, según cuál sea el contexto. En muchos casos, otros factores parecen tener mayor influencia en los resultados económicos. Por consiguiente, el argumento económico a favor del desmantelamiento de las normas del trabajo, en particular en la esfera de la negociación colectiva y la protección contra el despido, carece de un fundamento sólido.

50. Este resultado es importante también desde el punto de vista de los derechos humanos. Si el menoscabo de los derechos laborales no reporta beneficios justificables, ni siquiera para titulares de derechos que están fuera del mercado de trabajo, y si la reducción de los derechos laborales no permite un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de todos, esas medidas regresivas no pueden considerarse respuestas admisibles y justificadas a las crisis económicas y financieras.

## **B. Efectos económicos de la desregulación de la legislación laboral en el contexto del ajuste económico**

51. Las conclusiones empíricas no parecen corroborar la afirmación de que la desregulación de la legislación laboral fomenta la recuperación después de las crisis económicas. De hecho, las observaciones parecen confirmar más bien el argumento de que “la presión a favor de la flexibilización de los mercados de trabajo, con objeto de fomentar el crecimiento impulsado por las exportaciones, llevará en última instancia a la reducción del consumo, las exportaciones netas y el empleo” a nivel mundial<sup>81</sup>.

52. Según se observó en América Latina, las reformas por las que se flexibilizó la legislación laboral individual y colectiva en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, México y el Uruguay en los años ochenta y noventa, no llevaron a una reducción del empleo informal ni redujeron la inestabilidad del empleo que, por lo contrario, aumentó durante ese período<sup>82</sup>. De hecho, en varios países de América Latina, el

<sup>78</sup> Andrea Bassanini y Romain Duval “The determinants of unemployment across OECD countries: reassessing the role of policies and institutions”, *OECD Economic Studies*, núm. 42, 2006/1 (2006), pág. 46.

<sup>79</sup> Gordon Betcherman, “Labor market institutions: a review of the literature”, documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013 (noviembre de 2012), pág. 41.

<sup>80</sup> FMI, *Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar – Factores a corto y largo plazo* (abril de 2015), pág. 115.

<sup>81</sup> Jeronim Capaldo y Alex Izurieta, “La flexibilización laboral en un contexto de austeridad fiscal: una imprudencia peligrosa”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 152, núm. 1 (2013), pág. 28.

<sup>82</sup> Lydia Fraile, “La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 3 (septiembre de 2009), págs. 220 y 224; Alfredo F. Calcagno, “Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina”, en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*

debilitamiento de la legislación de protección del empleo parece haber acentuado la precariedad del trabajo, sin que haya muchas señales de que hayan mejorado los índices de empleo<sup>83</sup>. Esto coincide con la conclusión, más amplia, de que “el otorgamiento de un mayor número de préstamos para fines de ajuste estructural” por el FMI y el Banco Mundial no parece ir aparejado con un mayor crecimiento *per capita* y que los reiterados préstamos para fines de ajuste estructural no se han correlacionado con una reducción de las distorsiones macroeconómicas graves<sup>84</sup>.

53. Todo parece indicar que los efectos económicos de las medidas de austeridad adoptadas recientemente en el contexto de la crisis de la eurozona son igualmente débiles. En general, los estudios dan a entender que los países de la Unión Europea que mejor resistieron a la crisis económica de 2007 a 2011 fueron aquellos que tenían los mercados de trabajo menos flexibles<sup>85</sup>. Según un estudio de la OIT no hay vínculo claro entre la legislación de protección del empleo y los índices de empleo<sup>86</sup>, mientras que otro informe de la OIT indica que, “con toda probabilidad, la combinación de la desregulación del mercado de trabajo y la austeridad fiscal afectó al empleo pero no logró detener la agravación de los déficits fiscales”<sup>87</sup>. La reforma del mercado de trabajo emprendida en respuesta a la crisis en la eurozona no parece haber tenido sino un “escaso efecto positivo en los mercados laborales nacionales”, en particular en lo relativo al desempleo de los jóvenes<sup>88</sup>. Por el contrario, la reducción de los ingresos de grandes sectores de la población resultante de las reformas de flexibilización de la legislación laboral causó una contracción de la demanda, lo cual podría seguir agravando la crisis<sup>89</sup>.

54. En general, hay pocos indicios de que la desregulación del mercado de trabajo favorezca la recuperación en el contexto de crisis financieras y económicas, mientras que el perjuicio que causan a los derechos económicos y sociales es considerable. Esto pone además de relieve la posible importancia de otros factores que están detrás de las reformas de desregulación y socavan la normativa laboral, como el sesgo ideológico y las intenciones no declaradas de adoptar medidas regresivas en materia de distribución.

---

(Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001), págs. 80 y 81; véase además E/C.12/1/Add.38.

<sup>83</sup> Adriana Marshall, “Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability?”, *International Contributions to Labour Studies*, vol. 6, núm. 1 (1996), pág. 46.

<sup>84</sup> William Easterly, “What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans”, *Journal of Development Economics*, vol. 76, núm. 1 (2005), pág. 20.

<sup>85</sup> Pasquale Tridico, “The impact of the economic crisis on EU labour markets: a comparative perspective”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 152, núm. 2 (2013).

<sup>86</sup> Véase Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)/OIT, *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*, pág. 36. Según este estudio, “cuando el grado de protección del empleo en la reglamentación se sitúa entre valores bajos y medios, los índices de empleo suelen correlacionarse positivamente con una reglamentación más estricta. Por lo demás, la reglamentación mal concebida puede tener consecuencias negativas para el empleo”.

<sup>87</sup> IIEL/OIT, *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*, Studies on Growth with Equity (Ginebra, 2012), pág. 30.

<sup>88</sup> Véase Jason Heyes y Paul Lewis, “Relied upon for the heavy lifting: can employment protection legislation reforms lead the EU out of the jobs crisis?”, *Industrial Relations Journal*, vol. 46, núm. 2 (2015), pág. 90; sobre Portugal, véase también OIT, *Portugal: Tackling the Jobs Crisis in Portugal*, Estudios sobre Crecimiento con Equidad (Ginebra, 2013), pág. 61.

<sup>89</sup> Christoph Hermann, “Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen”, *WISO* vol. 36, núm. 1 (2013), pág. 48; Susan Horton, Ravi Kanbur y Dipak Mazumdar, “Labour markets in an era of adjustment: evidence from 12 developing countries”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 130, núms. 5 y 6 (1991), pág. 557, sobre la disminución de los salarios reales.

## V. Conclusión

55. Muchos Estados que se habían endeudado de forma insostenible o atravesaban por una crisis financiera han adoptado medidas de austeridad y reformas del mercado de trabajo con un fuerte componente de desregulación, ya sea por iniciativa propia o a instancias de acreedores externos, entre ellos las instituciones financieras internacionales o regionales. En muchos casos, esas reformas han reducido la protección legal de los trabajadores y afectado al poder de negociación de los sindicatos, con consecuencias importantes para el nivel de vida de los trabajadores, la igualdad económica y la cohesión social, entre otras cosas. En algunos casos, esas reformas se han traducido en violaciones de las obligaciones en materia de derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, documentadas por los órganos internacionales encargados de vigilar el respeto de esos derechos.

56. El presente informe cuestiona la opinión, muy difundida, de que la desregulación del mercado de trabajo favorece el crecimiento y el empleo. Por el contrario, en un número cada vez mayor de estudios se viene señalando que las normas del trabajo tienen efectos económicos positivos, entre otras cosas en la productividad y la innovación. Además, hay escasos indicios de que la reducción de la legislación laboral nacional en los diferentes países haya contribuido verdaderamente a la recuperación económica y financiera.

57. Por lo general, las crisis financieras no son el resultado de una regulación excesiva del trabajo, por lo que la desregulación laboral no ayuda a superarlas. De hecho, las reformas laborales convencionales adoptadas en los últimos años en el marco de políticas de austeridad no parecen haber ayudado a los países a recuperarse ni han permitido reinstaurar un acceso al empleo equivalente al de antes de la crisis. En lugar de ello, han socavado los derechos laborales y otros derechos sociales consagrados en el derecho internacional. Por consiguiente, ya es hora de cuestionar la idea imperante de que la desregulación de los mercados de trabajo es una respuesta adecuada y legítima a las crisis financieras. Antes bien, lo que se necesita es todo lo contrario, es decir, medidas de reforma guiadas por el contenido normativo de los derechos laborales consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos que fomenten la igualdad de género, favorezcan el empleo y proporcionen mayores posibilidades de ejercer esos derechos a los grupos y las personas marginadas.

## VI. Recomendaciones

### A. Velar por el respeto de los derechos laborales realizando evaluaciones del impacto en los derechos humanos

58. Es esencial que, antes de llevar a cabo las reformas impuestas por las políticas de austeridad, se evalúen rigurosamente sus posibles efectos en los derechos humanos<sup>90</sup>. Primero, toda evaluación de ese tipo deberá incluir un análisis de las repercusiones que puedan tener tales medidas en la población, en particular buscando políticas viables respetuosas de los derechos humanos que puedan adoptarse en lugar de las medidas de austeridad, todo ello antes de proceder a aplicarlas; y deberá recomendar políticas que satisfagan las necesidades económicas del país en un modo que proteja plenamente los derechos humanos. Con demasiada frecuencia, las medidas adoptadas, por ejemplo en el caso de las políticas europeas de austeridad, no

<sup>90</sup> Véase A/71/305, párr. 60.

solo no han mejorado la situación económica sino que, al mismo tiempo, han empeorado considerablemente la situación de los derechos humanos de millones de personas.

59. Las evaluaciones del impacto en los derechos humanos han de orientar la formulación de las políticas en el Estado que esté considerando la posibilidad de emprender reformas y también la de los actores externos que recomienden o exijan dichas reformas, como las instituciones financieras internacionales. Dichas evaluaciones deben:

- a) Ser realizadas por una entidad que tenga suficiente independencia con respecto a los órganos decisorios pertinentes;
- b) Abarcar tanto las reformas del mercado de trabajo como toda otra reforma enmarcada en las políticas de austeridad;
- c) Estar basadas en una metodología rigurosa, que comprenda análisis cuantitativos y cualitativos;
- d) Prever un procedimiento que garantice la independencia de los actores que realicen la evaluación;
- e) Prever consultas con todas las partes interesadas, en particular los sindicatos y las organizaciones de empleadores, así como las organizaciones internacionales pertinentes que tengan los conocimientos especializados necesarios, como la OIT;
- f) Comprender mecanismos de seguimiento de modo que el resultado de la evaluación se tenga en cuenta en la formulación de políticas.

Además, el impacto en los derechos humanos de las grandes reformas ha de ser objeto de un seguimiento periódico y se han de reconsiderar las medidas que tengan efectos negativos en los derechos humanos que no puedan ser debidamente prevenidos o mitigados.

## **B. Amortiguar los efectos negativos mediante una red de seguridad social bien estructurada**

60. Los programas de ajuste económico suelen tener efectos negativos en la situación económica de los trabajadores que es preciso mitigar mediante una red de seguridad social bien estructurada. Ello es tanto más problemático que la reducción de la legislación de protección del empleo suele ir acompañada de medidas de austeridad que debilitan el empleo y las prestaciones de las redes de seguridad social. Para atender todas las necesidades de los trabajadores, incluidos los desempleados, los Estados deben adoptar una política integral de seguridad social y, a pesar de los condicionamientos fiscales, asignar el presupuesto necesario a esos fines. Hay cada vez más indicios de que tales estrategias no solo desempeñan una función clave en la protección de los trabajadores, sino que también propician una recuperación económica duradera<sup>91</sup>. Algunas instituciones financieras internacionales y regionales vienen formulando, cada vez más, programas destinados a ayudar a los Estados a reforzar su sistema de protección social. Esto debería convertirse en una práctica más coherente, no solo para los países sujetos a ajustes económicos.

<sup>91</sup> Véase Isabel Ortiz y otros, "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper, núm. 53 (OIT, Universidad de Columbia y Centro del Sur, 2015), págs. 44 a 46.

### **C. Velar por que se consulte a los interlocutores sociales y la sociedad civil**

61. Los empleadores y las organizaciones sindicales tienen un conocimiento particular de la realidad laboral y pueden contribuir en gran medida a hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos en el trabajo. En varios países, cumplen una importante función en la mitigación de los efectos negativos de las crisis económicas y financieras, concertando arreglos temporales, flexibles y hechos a medida en el lugar de trabajo y facilitando al mismo tiempo la protección de los trabajadores y dando voz a quienes resultan afectados por las medidas. En ningún caso ha de subestimarse la importancia de la negociación colectiva nacional y sectorial. A menudo detectan también problemas en las propuestas de reforma del mercado laboral, en particular los que podrían tener efectos negativos en los derechos humanos de los trabajadores, en la práctica. Por consiguiente, antes de toda reforma, los Estados prestatarios y las instituciones financieras prestamistas deben consultar a los sindicatos y las organizaciones de empleadores.

62. Los gobiernos deben respetar todos los convenios colectivos que se hayan concertado y, en particular, deben evitar derogarlos en forma unilateral. Además, sería útil que las instituciones nacionales de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil que representan a grupos marginados y desfavorecidos hicieran un seguimiento de los efectos de las reformas del mercado de trabajo junto con los sindicatos y las organizaciones de empleadores.

63. También es necesario emprender una reflexión e idearse procedimientos de negociación más incluyentes para hacer frente a la reestructuración de la deuda soberana. En particular, cuando los deudores soberanos y sus acreedores negocien la deuda o la toma de nuevos préstamos de las instituciones financieras, los desempleados, los trabajadores, sus sindicatos y las instituciones nacionales de derechos humanos deberían poder acceder sin trabas a ese debate y participar en él. El resultado de esas decisiones puede conllevar compromisos oficiales u oficiosos de aprobar reformas de la legislación laboral o restricciones presupuestarias que pueden afectar al mercado de trabajo, al funcionamiento de la economía y a las finanzas públicas en un modo que perjudica las perspectivas del empleo en el Estado de que se trate.

### **D. Incorporar los derechos laborales en las políticas de las instituciones financieras internacionales, regionales y nacionales**

64. Las instituciones financieras internacionales y regionales y los bancos nacionales de desarrollo deberían incluir en sus documentos de política un compromiso explícito de respetar los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, en su política de concesión de préstamos y de ejercitar la diligencia debida en materia de derechos humanos al adoptar la decisión de conceder un préstamo.

65. Los acuerdos crediticios deberían contener un reconocimiento de los derechos laborales y sindicales, con inclusión de la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. Además, debería exigirse que todo acuerdo sea objeto de consultas con los sindicatos y las organizaciones de empleadores sobre las cuestiones que afecten a estos.

66. Las instituciones financieras internacionales y regionales y los bancos nacionales de desarrollo deberían formular políticas destinadas a hacer frente de forma efectiva a las vulneraciones de los derechos laborales en el marco de los



programas de reforma y los proyectos que financien. Los mecanismos independientes de presentación de quejas de las instituciones financieras internacionales y regionales y los bancos nacionales de desarrollo deberían estar en condiciones de recibir y atender esas reclamaciones y quejas de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>92</sup>.

#### **E. Asegurar la coherencia de las políticas relativas a las normas del trabajo dentro de las organizaciones internacionales**

67. Persiste una considerable falta de coordinación entre importantes instituciones prestamistas, como el FMI y las organizaciones internacionales competentes en lo relativo a las condicionalidades laborales. Esto es problemático, no solo porque el FMI ha reconocido que las instituciones de reforma estructural, como la OIT “están en mejor posición para prestar asesoramiento”<sup>93</sup>, sino también porque esa falta de coordinación conlleva el riesgo de que no se haga lo necesario para detectar y combatir los efectos negativos de esas propuestas de política. Los Estados y las instituciones financieras internacionales que estén considerando la posibilidad de reformar la legislación laboral deben consultar sistemática y oportunamente a las organizaciones internacionales especializadas en esa esfera, principalmente la OIT. En caso de necesidad, la OIT puede además ayudar a fomentar el diálogo y las consultas entre los sindicatos, las organizaciones de empleadores y el Gobierno del país de que se trate. Se ha de actuar con deferencia si esas organizaciones manifiestan preocupaciones importantes, en particular en lo que se refiere a las obligaciones internacionales de los Estados en la esfera de los derechos humanos y las normas del trabajo. Esas consultas deberán hacerse en una etapa temprana y toda objeción fundamentada de la organización competente debería ser motivo de reconsideración y reformulación de la propuesta de política en cuestión.

#### **F. Reforzar los mecanismos nacionales e internacionales que proporcionan recursos efectivos contra las vulneraciones de los derechos laborales**

68. La movilización política y las acciones legales estratégicas pueden servir para rectificar a nivel local las reformas del mercado de trabajo enmarcadas en políticas de austeridad que vulneren los derechos de los trabajadores. De los estudios de investigación realizados se desprende que las instituciones financieras internacionales son más sensibles a la presión política de los sindicatos nacionales de lo que se suele creer y que pueden llegar a hacer concesiones en cuestiones relativas al mercado de trabajo si se enfrentan a protestas importantes<sup>94</sup>. De igual manera, se han obtenido buenos resultados impugnando las medidas de austeridad ante tribunales nacionales, especialmente, aunque no exclusivamente, tribunales constitucionales. Además, los mecanismos y tribunales regionales de derechos humanos cumplen la importante función de asegurar que los programas de reforma económica sean compatibles con los derechos laborales. En el mismo sentido, los órganos de tratados, especialmente aquellos que disponen de un mecanismo de presentación de denuncias, pueden

<sup>92</sup> Véase A/HRC/17/31, anexo.

<sup>93</sup> FMI, “Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund” (Washington, 2013), pág. 46. Puede consultarse en <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/031413.pdf>.

<sup>94</sup> Véase Teri L. Caraway, Stephanie J. Richard y Mark S. Anner, “International negotiations and domestic politics: the case of IMF labor market conditionality”, *International Organization*, vol. 66, núm. 1 (2012), págs. 53 y 54.

**brindar una protección adicional a los derechos laborales consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para avanzar en ese sentido, convendría que los Estados ratificaran el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de modo que los particulares puedan presentar quejas una vez agotadas las vías de recurso internas.**

---