

La larga lucha para dotar de una base social a la economía mundial

12/01/2010

ilo_in_history

Existen importantes paralelismos entre las cuestiones que afronta la OIT en la actualidad y las que afrontó en las décadas de 1920 y 1930. El período de entreguerras fue testigo de las repercusiones del proceso de integración económica internacional que se había emprendido en el siglo XIX, así como del inicio de la Gran Depresión, mientras que las dos últimas décadas han marcado el comienzo de una nueva fase de globalización de la producción, de las finanzas y del comercio, y de su primera “gran recesión”. Tanto entonces, como ahora, la manera de integrar el progreso social en la economía internacional, y la garantía del pleno empleo en todo el mundo son factores esenciales. Y en cada uno de los dos períodos, la OIT desempeñó un papel relevante.

La Organización se constituyó en 1919 con el fin de establecer unas normas internacionales del trabajo, no sólo para evitar una reducción de los estándares en los costes de producción (salarios, beneficios social y tipos de cambio), sino también, desde una perspectiva más positiva, como medio para garantizar que las condiciones laborales mejoraran paralelamente al crecimiento económico en todos los países. Su primer director, Albert Thomas, creía firmemente que “la Organización tiene el derecho, e incluso podría decirse que el deber, de considerar los efectos que la realización de su programa de reforma social puede ejercer en la esfera económica”.

Esta idea de que las políticas económicas y sociales han de considerarse conjuntamente es un aspecto recurrente en la historia de la OIT. En la década de 1930, la Organización siguió desarrollando su actividad en un amplio frente, ocupándose de asuntos tanto sociales, como económicos. La Gran Depresión reforzó la creencia en la necesidad de procurar la coherencia entre las políticas económicas y sociales a escala internacional. Sin embargo, por numerosas razones, la Sociedad de Naciones, predecesora de las Naciones Unidas, no pudo coordinar una respuesta internacional. Muchos dirigieron entonces su mirada a la OIT, incluido Keynes, que reconoció los esfuerzos de la Organización en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

“La Organización tiene el derecho, e incluso podría decirse que el deber, de considerar los efectos que la realización de su programa de reforma social puede ejercer en la esfera económica”

En última instancia, el impulso dado por la OIT en la década de 1930 para promover una nueva forma de cooperación económica internacional orientada al empleo resultó infructuoso, pero sí propició finalmente la adopción de la Declaración de Filadelfia de 1944, que declara que es responsabilidad de la Organización examinar y considerar todas las políticas y medidas económicas y financieras internacionales a la luz de sus objetivos fundamentales.¹

No obstante, inmediatamente después de la guerra, el diseño del nuevo sistema multilateral eclipsó la petición de la OIT de un amplio mandato económico. La responsabilidad de las cuestiones económicas y financieras en el mundo no comunista se encomendó a las instituciones de Bretton Woods, y la coordinación de las cuestiones relacionadas con las políticas económicas y sociales de escala internacional al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Las tensiones de la Guerra Fría dificultaron el mantenimiento de una visión más amplia y global durante las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Además, las restricciones impuestas al comercio y el capital dieron lugar a que los Estados, y entre estos, indudablemente, los más desarrollados, controlaran en gran medida, y de manera individual, sus riquezas económicas.

¹ La Declaración contiene la siguiente afirmación sobre un objetivo integrado de la OIT: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.”

Únicamente hacia finales del siglo XX la interdependencia económica mundial volvió a constituirse en un reto que llevó a los países a reforzar la coordinación de sus políticas.

El regreso de la política social internacional

No fue hasta la década de 1980 y comienzos de la 1990 cuando tuvieron lugar dos acontecimientos que pusieron de relieve la reaparición de la política social internacional. El primero de ellos fue el debate sobre la introducción de una cláusula social en el comercio internacional en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y el segundo, un esfuerzo más intenso en el sistema de las Naciones Unidas dedicado a reorientar la política internacional en el desarrollo social. En ninguno de los casos la OIT fue inicialmente el actor principal pero, en ambos, la Organización encontró en última instancia vías para reaccionar.

En el primer caso, la cuestión de un vínculo formal entre las normas del trabajo y el comercio fue bloqueada en la OMC y, finalmente, la comunidad internacional reafirmó que la promoción de las normas del trabajo era responsabilidad de la OIT. En el segundo caso, la Cumbre Social Mundial convocada por las Naciones Unidas incorporó la promoción de las normas fundamentales del trabajo en un enfoque amplio y coherente con el desarrollo económico y social, incluyendo diversos asuntos de interés clave para la OIT. Juan Somavia, por aquel entonces Embajador de Chile ante las Naciones Unidas, propuso y preparó la cumbre.

Resultó aún más importante el hecho de que la Cumbre Social contribuyera a dejar atrás el punto muerto en el que se encontraba la cláusula social al reconocer la importancia de las normas fundamentales de la OIT para la consecución de los objetivos de pleno empleo, erradicación de la pobreza e integración social. El proceso condujo a la aprobación en 1998 de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y los Derechos Fundamentales en el Trabajo, lo que supuso un primer paso hacia la creación de una base social universal para la economía mundial. La principal característica de tal instrumento es su universalidad: estableció los principios y los derechos que todos los países han de respetar en virtud de su pertenencia a la OIT, con independencia de que hayan ratificado o no las normas en cuestión.

Trabajo decente para todos

La elección de Juan Somavia como Director General de la OIT en 1998 fue consecuencia lógica del éxito cosechado en su papel de iniciador y organizador de la Cumbre Social. Presentó el Programa de Trabajo Decente como vía para reunir los diferentes programas de la Organización, agrupándolos con arreglo a cuatro objetivos estratégicos: derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social.

Sin embargo, no bastó para integrar progresivamente el trabajo decente en las estructuras de la OIT. Se trataba de convencer en el ámbito de la formulación de políticas a diversos interlocutores de dentro y fuera de la Organización de que un enfoque integrado sobre el trabajo decente era necesario, y de que tal planteamiento podría conectar las políticas económicas y sociales a escala nacional e internacional.

El primer paso consistió en incorporar el trabajo decente a la agenda internacional. Somavia asistió a la reunión ministerial de la OMC celebrada en Seattle en 1999, y trasladó su mensaje a la reunión de la CNUCD X en Bangkok en 2000, y a la reunión anual del Foro Económico Mundial y del Foro Social Mundial en los años posteriores. Paralelamente, el personal de la OIT introdujo los objetivos del trabajo decente en las estrategias de atenuación de la pobreza impulsadas por el Banco Mundial en varios países.

El objetivo del trabajo decente fue objeto de una amplia aceptación a escala regional, mediante declaraciones a cargo de la Unión Europea, la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos y el Banco Asiático de Desarrollo. En 2005, los líderes mundiales reunidos en la sesión

de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio respaldaron firmemente tal enfoque.

Al mismo tiempo, cada vez era más claro para los dirigentes mundiales que el progreso social a escala nacional dependía de manera creciente del ritmo y de las pautas de la globalización. Movimientos de protesta como los que tuvieron lugar en Seattle proliferaron en contra de las instituciones de Bretton Woods y la OMC, acusadas de promover un proceso globalizador socialmente destructivo. Las pérdidas de puestos de trabajo en una época de aumento de las importaciones procedentes de economías en desarrollo y de creciente externalización del empleo alimentaban el resentimiento y la inseguridad en los trabajadores de los países más ricos. En las regiones en desarrollo, crecía la preocupación sobre el arraigo de la pobreza y la marginación de numerosos países de renta baja de la economía mundial.

La OIT ocupaba un lugar privilegiado para dar respuesta a estos crecientes males sociales, consolidar el pilar social de la globalización y proponer nuevos planteamientos respecto a la gobernanza de una economía mundial inestable y deficientemente regulada. En 2001, el Sr. Somavia propuso con éxito la creación de una Comisión Mundial encargada de promover un enfoque integrado respecto a la política económica y social a escala global. El informe de 2004 de la Comisión Mundial formuló una amplia serie de recomendaciones para propiciar la adopción de un patrón de globalización más justo e inclusivo.

Hacia una mayor coherencia de las políticas en el sistema internacional

Una de las conclusiones del informe alude a la necesidad de una mayor "coherencia de las políticas" entre los organismos del sistema multilateral. La OIT puso en marcha una "Iniciativa de Coherencia Política" para tratar de construir un marco internacional común a fin de formular políticas que favorezcan el crecimiento, la inversión y el empleo, en el que participen las instituciones financieras internacionales y los órganos pertinentes de las Naciones Unidas.

En un principio, el progreso ha sido lento. La dificultad quedó ilustrada en una de las reuniones, en las que el representante del Fondo Monetario Internacional (FMI) preguntó si por coherencia significaba que "¿ustedes sean coherentes con nosotros, o que nosotros seamos coherentes con ustedes?" De todos modos, se han desarrollado diversas actividades conjuntas, en particular, varios estudios fruto de la colaboración de la OIT y la OMC sobre comercio y empleo.

En cualquier caso, las cosas comienzan a cambiar. En una histórica conferencia celebrada en Oslo el pasado mes de septiembre, en la que Jens Stoltenberg, Primer Ministro de Noruega, ejerció como anfitrión, y el FMI y la OIT, como copatrocinadores, diversos líderes gubernamentales, de las organizaciones sindicales, de la empresa y del ámbito académico se reunieron para tratar el brusco aumento del desempleo y el subempleo experimentado desde el inicio de la crisis financiera mundial de 2008. El FMI y la OIT llegaron a un acuerdo en la conferencia para colaborar en la formulación de políticas en dos áreas específicas, haciendo hincapié en las políticas de promoción del crecimiento generadoras de empleo, y en el concepto de una red de protección social que salvaguarde a las personas que viven en condiciones de pobreza y en situaciones de vulnerabilidad.

Una parte de ésta y otras iniciativas internacionales futuras encaminadas a reducir la posible demora en la creación de empleo tras la recuperación económica podría ser el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009. Durante el período siguiente a la crisis económica y social, el Pacto propone un conjunto de políticas sociales y económicas prácticas, probadas y comprobadas que han funcionado bien en muchos países, y que pueden adaptarse a las diferentes situaciones nacionales. La Cumbre del G20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009 acogió favorablemente dicho Pacto, y convino en la importancia de elaborar un marco orientado a la generación de empleo para propiciar el futuro crecimiento económico.

Numerosos economistas revisan actualmente lo sucedido en las décadas de 1920 y 1930 con el fin de extraer lecciones que puedan contribuir a que el mundo no vuelva a experimentar un catastrófico declive hacia el desempleo generalizado, el proteccionismo y el nacionalismo. Una de esas lecciones es que, de haberse tenido en cuenta las advertencias y propuestas de la OIT, puede que a la Gran Depresión le hubiera sucedido, sencillamente, una "Gran Recuperación". Las iniciativas en curso emprendidas para dotar de una mayor coherencia a las políticas resultan considerablemente más prometedoras, y la OIT desempeña un importante papel en este proceso. Con todo, la recuperación no está garantizada en absoluto, y el riesgo de un período prolongado de dificultades en el ámbito del empleo enturbia la perspectiva.

Para más información sobre la relevancia de la historia de la OIT en los asuntos contemporáneos, véase: Gerry Rodgers; Lee Swepston; Eddy Lee y Jasmien van Daele: *La Organización Internacional del Trabajo y la búsqueda de la justicia social 1919-2009* (Ginebra, OIT, 2010).