



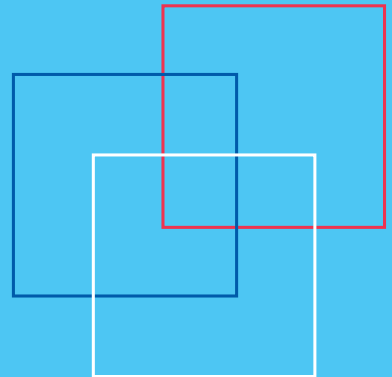
Organización
Internacional
del Trabajo

100
1919-2019

LA FUERZA MOTRIZ

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TRIPARTISMO – EL PAPEL DEL GRUPO DE LOS TRABAJADORES EN LA OIT

Kari Tapiola



La Fuerza Motriz

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TRIPARTISMO

– EL PAPEL DEL GRUPO DE LOS TRABAJADORES EN LA OIT

La Fuerza Motriz

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TRIPARTISMO
– EL PAPEL DEL GRUPO DE LOS TRABAJADORES EN LA OIT

Kari Tapiola

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019
Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-133411-8 (impreso)

ISBN: 978-92-2-133412-5 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo.

13.01.3

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, impresión,
edición electrónica y distribución.*

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: SCR-ICA

Prefacio

Este libro, que está a punto de leer, es el resultado de una colaboración entre la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y una personalidad destacada del movimiento sindical: Kari Tapiola. Kari, testigo y también actor en la evolución de la OIT, describe una página poco conocida de la historia de nuestra Organización. Nos referimos al importante papel desempeñado por los sindicalistas, en particular, dentro del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, para defender los derechos de los trabajadores y promover la justicia social.

Por tanto, la publicación de este libro durante la celebración en 2019 del Centenario de la OIT presenta un doble objetivo.

En primer lugar, es un tributo a todos los sindicalistas, famosos o anónimos, que han contribuido a la historia de la OIT. Este de sobra merecido tributo nos recuerda que muchos de los logros y las ventajas de que hoy disfrutamos en el mundo del trabajo son el resultado de una larga lucha, liderada por valientes sindicalistas que han asumido sus responsabilidades en momentos clave en la historia de la OIT.

En segundo lugar, es esta una modesta contribución que intenta suscitar interés por la investigación sobre el movimiento sindical. Por ello, esperamos que esta publicación dé pie a estudios más detallados sobre los sindicatos, sin los cuales dejaría de tener relevancia el valor del tripartismo, ingrediente esencial en la consecución de la justicia social y el trabajo decente para todos.

Kari, antiguo periodista y activo sindicalista, nos adentra en los orígenes de la única organización de todo el sistema de las Naciones Unidas que es tripartita y en cuyo proceso de toma de decisiones intervienen gobiernos, empleadores y trabajadores. El autor describe los momentos fundamentales de la historia de la OIT, desde su creación en 1919 a la actualidad, a través de las grandes figuras del movimiento sindical. Como bien reza el título de este libro, la fuerza motriz de la OIT ha sido el Grupo de los Trabajadores, que reúne a sindicalistas de todas las regiones del mundo. Desde las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, y durante la Gran Depresión de los años 20, la Segunda Guerra Mundial, la descolonización, la Guerra Fría, la globalización y tantos otros acontecimientos históricos, la OIT ha estado presente para regular el mundo del trabajo y dejar su impronta en él. Mediante ejemplos, el autor también nos muestra cómo la OIT ha ayudado a proteger los derechos de los trabajadores en muchos países en los que los sindicalistas se han visto amenazados.

Además, al recurrir a testimonios de múltiples personalidades clave, el autor también desvela las raíces de ACTRAV, una organización que tengo el honor de dirigir y que apoya a las organizaciones de trabajadores de todo el mundo. Esto muestra la importancia dada al tripartismo por los fundadores de la OIT, que entendieron la necesidad de fortalecer a los sindicatos para entablar el diálogo social nacional. ACTRAV y ACT/EMP, las dos oficinas creadas por la Oficina de la OIT, son el legado de esta visión de los fundadores de la OIT, y, en la actualidad, ambas siguen asistiendo a los agentes sociales y defendiendo el tripartismo.

Si bien la cuestión del futuro del trabajo es ahora uno de los grandes desafíos de todos, este enriquecedor e interesante testimonio de Kari Tapiola deja clara la importancia del tripartismo en el que los trabajadores fueron, y siguen siendo, actores principales. Por ello, en nombre de mis colegas de la OIT, quiero agradecer a Kari su aportación. Asimismo, quiero extender mi agradecimiento a mis colegas de ACTRAV, a mis predecesores, y a todos aquellos que han contribuido con sus testimonios a la escritura de este libro.

Es una coincidencia de la Historia que, desde 2012, la OIT, que ahora celebra su Centenario, esté dirigida por primera vez por un antiguo sindicalista, Guy Ryder. Un ejemplo perfecto para ilustrar que sindicalismo y tripartismo son valores seguros que debemos fortalecer para ofrecer a todos trabajo decente y justicia social.

Maria Helena ANDRE
Directora de ACTRAV

Agradecimientos

Concluí este trabajo en un par de meses a principios de 2019. Admito, sin ambages, sus carencias, así como sus ocasionales atajos, *flashbacks*, rápidas deducciones e inevitables omisiones. Gran parte del texto ya estaba en mi cabeza, para lo bueno y para lo malo, con ingredientes que se han ido añadiendo a lo largo de mis cuarenta y cinco años de relación con la OIT y el Grupo de los Trabajadores. En realidad, el tema merecería ser objeto de estudio durante un par de años más, e idealmente por parte de un equipo tripartito para abordar, como se merecen, todos los lados del triángulo. Este recorrido histórico podría haber sido diferente, pero no creo que habría cambiado el mensaje esencial: la agenda central de la OIT hunde sus raíces en el Grupo de los Trabajadores.

Quiero dar las gracias a mi amiga de tantos años, Maria Helena André, Directora de ACTRAV, y a Mamadou Kaba Souaré, que me apoyaron mientras escribía todo esto, sin interferir en el proceso. También he consultado a otros miembros de ACTRAV: Anna Biondi, Sergeyus Glovackas, Enrico Cairola, Claire La Hovary, Faustina Van Aperen y Anita Sietaram, así como a Harry Cunningham y su equipo de Turín.

Me he dirigido a antiguos directores de ACTRAV y a Secretarios del Grupo de los Trabajadores y me han sido de gran utilidad las conversaciones con Eddy Laurijssen, Giuseppe Querenghi, John Svenningsen, Jim Baker, Manuel Simon y Dan Cunniah. Además, agradezco las opiniones de Serguei Popello, Niels Enevoldsen y Michiko Hayashibala.

También he mantenido discusiones durante muchos años con muchos compañeros de la Oficina, de las delegaciones, y de los sindicatos nacionales e internacionales. Algunas de las verdades de cómo funciona la OIT las he deducido de amigos que se sentaban en los bancos de los Empleadores. Pero cuantas más personas menciono, más dejo sin mencionar. Por eso, querría hacer llegar a todos estos colaboradores no mencionados mi enorme e inclusivo agradecimiento.

Muchas de las preguntas planteadas en este documento las he analizado durante años con Guy Ryder, el actual Director General de la OIT, pero ninguna de mis conclusiones ni observaciones debe interpretarse como reflejo de sus opiniones. El Secretario General de la CIOSL, Sharan Burrow, y la Secretaria del Grupo de los Trabajadores, Raquel González, me ayudaron sobremanera en la redacción preliminar de este texto invitándome hace algún tiempo a analizar el papel de la OIT para los sindicatos junto con el personal de la CIOSL en Bruselas.

Por último, es mi deseo agradecer el respaldo continuo y resuelto de la historiadora de la OIT, Dorothea Hoehtker, y de los encargados de los archivos de la OIT, Remo Becci y Jacques Rodríguez.

Ginebra, 9 de mayo 2019
Kari Tapiola

ÍNDICE

Prefacio	v
Agradecimientos	vii
1. Introducción	1
2. El nacimiento de la OIT y del tripartismo	5
El inicio del tripartismo.....	7
3. Tripartismo como instrumento internacional	11
Relaciones con trabajadores y empleadores.....	12
Logros y percances	14
Género	15
«Trabajo indígena».....	16
Libertad sindical	18
La naturaleza internacional del tripartismo inicial.....	20
4. Tripartismo durante la guerra y la reconstrucción	21
Cooperación bipartita y tripartita.....	23
El tripartismo como recurso para la reconstrucción	23
5. Geopolítica y unificación esquiva	27
El Plan Marshall y la Guerra Fría.....	28
Convergencia: perspectivas e ilusiones	29
6. La Guerra Fría y la rivalidad sindical	31
La cuadratura del círculo: universalismo vs. tripartismo.....	34
Convergencia: perspectivas e ilusiones	36
7. El pluralismo en el Grupo de los Trabajadores	39
África y el efecto del apartheid	39
Los efectos de la détente en Europa.....	42
Asia y América Latina	44
Un breve hiato	45
8. Estructuras económicas mundiales cambiantes	49
Empresas multinacionales.....	49
Ralentización en los años 80.....	50
Polonia.....	54

9. Transición y globalización	59
La controversia sobre las normas y el Grupo de los Trabajadores	61
Resurgimiento del asunto del trabajo infantil	62
Normas de trabajo y comercio	63
10. Programas de formación y educación de los trabajadores	67
Fusión	69
11. El siglo XXI	71
Violaciones de derechos laborales fundamentales	72
Otra crisis económica	75
12. Los próximos cien años	79
La relevancia persistente de la toma de decisiones tripartita	79
Normas internacionales del trabajo	80
Cómo «usar» el sistema	81
Objetivos de Desarrollo Sostenible	82
13. La trayectoria del Grupo de los Trabajadores	85
Líderes del Grupo	86

1. Introducción

Este es la historia de un siglo de logros, aunque no necesariamente de victorias. El gran logro —la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 como órgano permanente centrado en las cuestiones laborales— llegó con la victoria de la Primera Guerra Mundial. Así, se dio respuesta a las demandas de los sindicatos que pedían la inclusión en el acuerdo de paz de las perspectivas de los trabajadores. Pero, como la historia ha demostrado, una victoria desmedida y además carente de una colaboración real sienta las bases de un futuro conflicto.

Walter Schevenels, de Bélgica, fue Secretario General de la Federación Sindical Internacional (FSI) y, durante muchos años, Secretario del Grupo de los Trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo. En su historia de la FSI, recalcó la importancia de la OIT pese a las decepciones iniciales, cuando disminuyó la amenaza de una revuelta revolucionaria en Europa y los gobiernos se echaron atrás en sus compromisos previos. «La decisión de hacer de la OIT una institución tripartita y dar a trabajadores y empleadores el poder de control sobre ella fue, no obstante, una decisión revolucionaria», que colocó a la OIT «en una posición única como organismo intergubernamental»¹.

Los orígenes de la FSI se remontan a 1901. La FSI, de ideología bastante moderada, tuvo que defender las posturas de sus miembros frente a tendencias más radicales dentro del movimiento sindical internacional. Al mismo tiempo, era demasiado «socialista» para los sindicatos de los Estados Unidos. Con su participación en la OIT, asumió una sólida posición intermedia. En la lucha por los derechos de los trabajadores, no resultaba fácil vender la perspectiva de colaborar con representantes de los empleadores dentro de la misma Organización.

Jan Oudegeest, de los Países Bajos, uno de los miembros de los Trabajadores del Consejo de Administración y primer Secretario del Grupo, declaró en 1921 que si bien la Oficina Internacional del Trabajo y la FSI eran «colaboradores predestinados», con el tiempo, habrían de subsanarse ciertas «imperfecciones» del sistema. Una de estas imperfecciones era que los Convenios Internacionales de Trabajo no fueran automáticamente vinculantes para los gobiernos. Oudegeest declaró que, de

¹ W. Schevenels: Forty-five years, 1901-1945; *International Federation of Trade Unions, a historical precis* (Cuarenta y cinco años, 1901-1945; Federación Sindical Internacional, reseña histórica) (Bruselas, Consejo de Administración, 1956), p. 96.

ser necesario, los trabajadores no debían renunciar a «medidas más contundentes» para defender sus intereses².

La experiencia a lo largo de los últimos cien años ha demostrado que, incluso con dichas medidas contundentes, los avances en el respeto de los derechos de los trabajadores solo se logran gradualmente, mediante la negociación y el acuerdo. Gobiernos, sindicatos y empleadores han tenido que asumir victorias y derrotas, a menudo debidas a fuerzas externas al mercado de trabajo. El mundo laboral no es una burbuja aislada. Este breve documento intenta explicar cuán estrechamente interrelacionado está con la economía y las circunstancias políticas mundiales, y cómo la cooperación tripartita puede influir en estos dos factores.

La Comisión Organizativa de la primera Conferencia de la OIT en Washington ya consideró que «puede resultar deseable adoptar ciertas disposiciones especiales con vistas a que la Oficina Internacional del Trabajo esté informada de la opinión de los Empleadores y de los Trabajadores, respectivamente»³. No se trataba de crear una división o unidad técnica para ayudar a los delegados en las sesiones de la OIT. Antes bien, con esas disposiciones se pretendía establecer una interacción permanente entre la Oficina y los Grupos de Empleadores y Trabajadores.

El primer Director, Albert Thomas, quería asegurarse de que la cultura del tripartismo se mantenía viva no solo en la Organización, sino también en la Oficina. En una reciente evaluación se valora a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) como «la cara visible del tripartismo»⁴. En el sistema, que ha ido evolucionando a lo largo de un siglo, es uno de los cuatro componentes garantes de la participación de los trabajadores. Los otros tres son el Grupo de los Trabajadores de cada reunión tripartita, el Secretariado del Grupo de los Trabajadores y las organizaciones sindicales internacionales, a quienes, en última instancia, atañe la responsabilidad de las decisiones políticas.

De ello se deduce que el personal de ACTRAV ha de tener un conocimiento muy exhaustivo de los Grupos de Trabajadores para poder ayudarlos en las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Consejo de Administración y otras asambleas tripartitas. Al mismo tiempo, ACTRAV no defiende una política diferente de la de la OIT o el Grupo de los Trabajadores. No obstante, por lo general, se entiende que una de sus funciones es la de respaldar la existencia de sindicatos

² OIT: Revista Internacional del Trabajo, 1, 1921, pp. 41-44.

³ OIT: *Memorandum on the Organization of the Labour Office*, Appendix I (Memorando sobre la Organización de la Oficina del Trabajo, Apéndice I): Actas de la Primera reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Washington, nov. 1919.

⁴ OIT: *Organizational Review of the Bureau for Workers' Activities* (ACTRAV), Final report (Análisis organizativo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), Informe final), feb. 2016.



El Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración, elegido para 2017 - 2020.

libres, independientes y democráticos, y de defender los derechos humanos y sindicales⁵.

Si bien se da por supuesto que todo el personal está en contacto no solo con las instituciones gubernamentales, sino también con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sobre todo a través de actividades en el sector, se debe proceder a su facilitación y coordinación con ACTRAV y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP)⁶. Lo que se aplica a ACTRAV también es aplicable, en su mayor parte, a ACT/EMP. Por regla general, cualquiera que ha trabajado en uno de estos grupos no gubernamentales estará familiarizado con la manera de proceder del otro grupo.

⁵ OIT: Circular núm. 183 (Rev. 1), Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), 8 nov. 1994. Véase también *Terms of Reference for the Bureau for Employers' Activities (ACT/EMP) and the Bureau for Workers' Activities (ACTRAV)* (Mandato de la Oficina de Actividades de los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)), anuncio del Director-General, 5 oct. 2016.

⁶ OIT: *Relations with employers' and workers' organizations* (Relaciones con las organizaciones de empleadores y trabajadores), Circular núm. 26, 8 jun. 1971.

La ACTRAV de hoy es la descendiente de las unidades que han estado simultáneamente al servicio del Director-General y del Grupo de los Trabajadores. También ha heredado la experiencia del programa de educación y formación de los trabajadores que se introdujo en 1950. El resultado es un bagaje y unos conocimientos procedentes de una amplia experiencia, lista para ponerse al servicio del movimiento sindical internacional.

En este monográfico se intenta explicar por qué el Grupo de los Trabajadores es una fuerza motriz decisiva para la OIT. No es un órgano auxiliar que, junto a los representantes de los Empleadores, aporte ciertas medidas de «valor añadido» a la toma de decisiones intergubernamental. Dicho en términos sencillos, la agenda del Grupo de los Trabajadores es la razón de ser de la OIT. A partir del siglo XIX, ha forjado las políticas laborales y sociales de gobiernos y empleadores. En cada etapa, ha sabido reflejar las prioridades de la época.

El objetivo del autor es explicar cómo esta agenda ha influido en la orientación general y las decisiones clave de la OIT. Algunos de los acontecimientos aquí descritos pueden resultar instructivos para los desafíos actuales. Hay un corpus sustancial de ejemplos históricos que dejan claro por qué la OIT es la «conciencia social» del mundo y cómo los sindicatos pueden aprovechar sus recursos.

2. El nacimiento de la OIT y del tripartismo

Los sindicatos esperaban poder evitar la Primera Guerra Mundial en 1914 mediante medidas de huelga conjunta, pero esto resultó ser una ilusión. No obstante, menos de cuatro años después, presentaron un programa que sigue siendo pertinente hoy día. El notorio principio de que «el trabajo no es una mercancía» se debe a los sindicatos. Fue utilizado por primera vez por el economista irlandés John Kells Ingham en el Congreso de los Sindicatos británicos (TUC) de 1880, celebrado en Dublín¹.

La estructura de la OIT fue una construcción británica. La idea de una organización permanente para el trabajo estuvo muy influida por los británicos y resultó acorde al enfoque del TUC anual, que desde 1868 se había celebrado conforme a una agenda que ya contemplaba muchos de los principios fundacionales de la OIT.

Aunque los sindicatos abogaron por una organización sindical permanente, la Oficina Internacional de Trabajo de Basilea, establecida en 1901 por la Asociación Internacional para la Legislación Laboral, carecía de autoridad y de procedimientos de ejecución. Las partes habían pensado en una organización que asociase a gobiernos y sindicatos. Pero, antes de las negociaciones de paz de 1919 en París, el TUC británico ya había aceptado la idea de que los empleadores tuvieran idéntica representación en la nueva organización.

Así, para relativa sorpresa suya, se integró a los empleadores como participantes plenos. La experiencia de ministros que habían sido líderes sindicales —George Nicol Barnes del Reino Unido y Emil Vandervelde de Bélgica— logró convencer a

¹ Esto se trata en una gran parte de la bibliografía al respecto: P. O'Higgins: «Labour is not a Commodity' – an Irish Contribution to International Labour Law» (El trabajo no es una mercancía – una contribución irlandesa al derecho laboral internacional), en *Industrial Law Journal* (Revista de Legislación Laboral) (1993, Vol. 26, núm. 3, sep.), pp. 225-234. S. Evju: «Labour is not a Commodity: Reappraising the Origins of the Maxim» (El trabajo no es una mercancía: revalorización de los orígenes de esta máxima), en *European Labour Law Journal* (Revista de Legislación Laboral Europea) (2013, Vol. 4, núm. 3), pp. 222-229. M. Ruotsila: «“The Great Charter for the Liberty of the Workingman”: Labour, Liberals and the Creation of the ILO» (La carta magna en favor de la libertad de los trabajadores), en *Labour History Review* (Revista de Historia Laboral) (2002, Vol. 67, núm. 1, abr.), pp. 29-47. Samuel Gompers se mostró especialmente molesto de que a la declaración de que el trabajo no era una mercancía se le hubiera añadido el adverbio «meramente». Este ofensivo adverbio se omitió en la Declaración de Filadelfia de 1944.

los demás de que había una necesidad imperiosa de una organización semejante. No obstante, esta organización en ciernes decía poco de sus metas y agenda.

El primer Director, Albert Thomas, un socialista francés y antiguo ministro de armamento, derivó su programa y presupuesto iniciales de los «deseos formulados por los sindicatos en las conferencias internacionales de Leeds (1916) y Berna (1917)»².

La idea original de Thomas fue una oficina que trataría a partes iguales con gobiernos, empleadores y organizaciones sindicales, aunque esto no llegó a adoptarse. Propuso asignar un papel central a una división política, que se relacionaría directamente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. No se recaudaron suficientes fondos a través de la Liga de las Naciones, y tampoco se recabó el apoyo político para una oficina verdaderamente independiente.

Sindicatos de países que habían sido antiguos adversarios y países neutrales presentaron demandas. Había dos líderes sindicales en la Comisión Sindical de la Conferencia de Paz: Léon Jouhaux, secretario general de la Confederación General de Trabajadores (CGT) de Francia, y el presidente de la Comisión, Samuel Gompers, presidente de la Federación Americana del Trabajo (AFL). Ambos estuvieron involucrados en los borradores de las demandas. La sugerencia de que el tratado de paz incluyera «cláusulas económicas de los trabajadores» la había hecho la CGT en la conferencia de Leeds³.

Europa estaba sufriendo las consecuencias de la posguerra tras la Revolución rusa, y la Conferencia de Paz aceptó las demandas sindicales a modo de base. A principios de 1919, los revolucionarios habían perdido en Alemania, pero, en Hungría y Baviera, seguían las revueltas. Había huelga en Gran Bretaña. En París, el ejército salió a la calle para frenar las manifestaciones. Y, tras resultar herido en enfrentamientos violentos durante el Primero de Mayo, hasta Jouhaux dimitió de la delegación francesa. Para esa fecha, las tareas de la Comisión de Trabajo habían concluido.

En la versión final preparada por el secretario de Asuntos Exteriores británico, Arthur Balfour, las casi veinte propuestas realizadas por los sindicatos se redujeron a nueve principios laborales de «especial y urgente importancia»:

Primero. El principio rector... de que el trabajo no debería considerarse meramente como una mercancía o un artículo de comercio.

Segundo. El derecho de asociación a todos los efectos legales por parte de los empleados así como de los empleadores.

² OIT: Actas de la Segunda reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, París, 26-28 ene. 1920, p. 28.

³ El programa de Leeds se reproduce en B. Georges y D. Tintant: *Léon Jouhaux : Cinquante ans de syndicalisme* (Léon Jouhaux: Cincuenta años de sindicalismo (París, Presses Universitaires de France, 1962), pp. 457-460.

Tercero. El pago a los empleados de un salario adecuado para mantener un nivel de vida razonable, acorde a lo que se entendiera en su época y país.

Cuarto. La adopción de una jornada de ocho horas o de una semana de cuarenta horas como el estándar al que se debía aspirar allí donde aún no se hubiera alcanzado.

Quinto. La adopción de un descanso semanal de al menos veinticuatro horas, que debería incluir el domingo, siempre que fuera posible.

Sexto. La abolición del trabajo infantil y la imposición de restricciones al trabajo infantil para permitir la continuación de la educación de los niños y garantizar su desarrollo físico adecuado.

Séptimo. El principio de que los hombres y las mujeres deberían recibir idéntica remuneración por un trabajo de idéntico valor.

Octavo. El estándar establecido por la ley de cada país en cuanto a que las condiciones del trabajo deberían contemplar debidamente el tratamiento económico igualitario de todos los trabajadores que residieran legalmente en él.

Noveno. Cada Estado debería prever un sistema de inspección en el que las mujeres deberían tener cabida, a fin de garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones para la protección del empleado.

Esta lista fue la base de las normas internacionales de trabajo desarrolladas por la OIT y el motor de sus principales programas. En sus memorias, Harold Butler las llamó «Los nueve artículos de fe, a partir de los cuales Albert Thomas construyó un extraordinario corpus doctrinal con toda la dialéctica de un teólogo medieval»⁴.

Los Convenios adoptados por la primera CIT de 1919 surgieron directamente de estas metas, y fue el Convenio sobre las horas de trabajo (industria) (núm. 1), sobre la jornada laboral de ocho horas, el que desempeñó un papel predominante. Otros convenios sobre el desempleo, la protección a la maternidad, el trabajo nocturno de las mujeres y la edad mínima de empleo se inspiraron en la misma agenda.

Pero la primera tarea de la Organización fue determinar cómo quería trabajar. El enfoque elegido se puso a prueba en la CIT, celebrada en Washington D. C., a fines del otoño de 1919.

El inicio del tripartismo

Desde principios del siglo XIX, la industrialización en Gran Bretaña, los Estados Unidos y la Europa continental había ido dando lugar a la aparición de diversos tipos de sindicatos. Se formaron organizaciones de empleadores en respuesta a dos fenómenos relacionados: las crecientes demandas internacionales manifestadas por los

⁴ H. Butler: *Confident Morning* (Londres, Faber and Faber, 1950), p. 173.



Esta foto de Samuel Gompers, Presidente de la American Federation of Labor, y Albert Thomas data de antes de la existencia de la OIT. Gompers estaba visitando al destacamento de soldados estadounidenses en Europa en 1918 y Thomas era el Ministro de Municiones francés.

trabajadores y el desarrollo de una legislación nacional social y laboral. Tras la fundación de la OIT, los representantes de los empleadores de la nueva Organización establecieron su propia organización en 1920.

En su historia de la Organización Internacional de Empleadores, Jean-Jacques Oechslin llama a la OIT un «obsequio no solicitado» para los empleadores, que no habían participado en los prolegómenos. No obstante, mostraron gran interés en asociarse a los trabajadores para poner coto a la excesiva regulación y participación gubernamental en las relaciones laborales⁵.

La cooperación tripartita dentro de la OIT quedó ilustrada por primera vez en la sesión inicial del Consejo de Administración, celebrada el 27 de noviembre de 1919, en Washington D. C. El debate se centró en el nombramiento del primer Director de la Organización.

Los representantes gubernamentales propusieron una solución temporal. Léon Jouhaux insistió en que el Consejo de Administración debería tomar una decisión definitiva e inmediata. Louis Guérin, en representación de los empleadores france-

⁵ J.-J. Oechslin: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (La Organización Internacional de los Empleadores: tres cuartos de siglo al servicio de la empresa) (Ginebra, 2001), p. 20.

ses, sugirió que se levantara la sesión durante diez minutos para la realización de consultas por parte de cada grupo participante y entre todos ellos⁶.

El principal arquitecto de la estructura, Edward Phelan, supo de inmediato que había sucedido algo importante, aunque su significación había pasado inadvertida para la mayoría⁷. Tras el receso, Jouhaux declaró que ambos grupos querían tomar decisiones allí y entonces. Los miembros Trabajadores y Empleadores de la sesión del Consejo de Administración eligieron a Albert Thomas y André Fontaine, ambos de Francia, como Director y Presidente, respectivamente.

Durante la Conferencia en sí, Guérin ya tuvo que explicar a ciertos delegados gubernamentales impacientes por qué eran necesarias las reuniones grupales. «En primer lugar, debemos llegar a conclusiones definitivas entre nosotros mismos y, luego, ver la posibilidad de estar de acuerdo con nuestros colegas, los trabajadores»⁸.

Durante las negociaciones en París, las negociaciones de último minuto de Edward Phelan habían logrado instaurar la regla de que los gobiernos tenían dos votos y los empleadores y trabajadores, uno cada uno. Lo que sucedió en el primer Consejo de Administración fue lo que él, y pocos más aparte de él, habían previsto. Los empleadores y los trabajadores unieron sus fuerzas y ganaron la votación, al haberse ausentado algunos de los representantes gubernamentales.

⁶ OIT: Actas de la Primera reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Washington, nov. 1919, p. 2.

⁷ E.J. Phelan: *Yes and Albert Thomas* (New York, Columbia University Press, 1949), p. 15. P. Waline: *Un patron au Bureau International du Travail* (Waline: un empresario en la Oficina Internacional del Trabajo) (París, Éditions France-Empire, 1976), p. 27.

⁸ OIT: Conferencia Internacional del Trabajo, Primera Reunión Anual, Washington, 29 oct.-29 nov. 1919, p. 39.

3. Tripartismo como instrumento internacional

Por insistencia de la FSI, Alemania y Austria pasaron a ser también miembros de la OIT en la Conferencia de Washington de 1919. En la medida de lo posible, la OIT intentó evitar una actitud revanchista por parte de los vencedores de la Primera Guerra Mundial. Los sindicatos alemanes eran importantes actores de la FSI y de la historia sindical europea. El presidente de los sindicatos alemanes, Carl Legien, participó en la segunda reunión del Consejo de Administración en enero de 1920.

Fuera de Europa, la OIT catalizó la formación y consolidación de los sindicatos. En India, la reunión de sindicatos para el nombramiento anual del delegado de los Trabajadores fue un factor clave en la creación del Congreso Sindical Nacional Indio. En Japón, un muy acalorado debate sobre la representación de los trabajadores abrió la senda para su representación sindical. Los delegados de los Trabajadores de ambos países hicieron pleno uso de su derecho a intervenir y oponerse a políticas gubernamentales restrictivas.

Los Estados Unidos no se unieron inmediatamente a la OIT, por lo que en el Grupo de los Trabajadores no se plantearon las relaciones con la AFL. Tampoco se debatió la división entre sindicatos izquierdistas y la Internacional de Ámsterdam. La Internacional roja, con sede en Moscú, consideró a la OIT un instrumento de colaboración de clases y la boicoteó hasta que, en 1934, la Unión Soviética pasó a ser miembro de la OIT. El Grupo de los Trabajadores aceptó plenamente el ingreso de los representantes sindicales estadounidenses y rusos. Solo Josephus Serrarens, de la Federación Internacional de Sindicatos Cristianos (IFCTU), con sede en los Países Bajos, se mostró en desacuerdo con la aprobación de las credenciales del delegado de los trabajadores soviéticos¹. Entretanto, la FSI estaba planteándose tender la mano a los sindicatos soviéticos —aunque el acuerdo no llegó a forjarse—.

Los sindicatos principalmente socialistas integrados en la FSI y los sindicatos cristianos diferían en sus posicionamientos políticos y sus ideas sobre la mujer. Los sindicatos cristianos estaban a favor de pagar a las mujeres para que su trabajo se centrara

¹ OIT: Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 23ª, Ginebra, 1937, p. 297.



Tres Directores: en el centro Albert Thomas (1920 – 1932), a la izquierda, Harold Butler (1934 – 1938) y Edward Phelan (1941 1948), a la derecha. La foto se tomó en 1922 cuando Butler era el Director Interino, y Phelan, jefe de la División Diplomática de la nueva Oficina.

en el hogar². Su actitud frente a las organizaciones fascistas de Italia y Alemania fue inicialmente ambivalente. Pero, cuando la Alemania nazi acabó con los sindicatos, la Internacional Cristiana perdió a casi un cuarenta por ciento de sus miembros.

Relaciones con trabajadores y empleadores

Inicialmente, las relaciones con los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores se basaron en los contactos personales de Albert Thomas. Edward Phelan describe vívidamente cómo, en la Conferencia Marítima de Génova en 1920, el Director se aventuró en la «zona peligrosa de la complicada red de las políticas y disputas de los

² P. Pasture: *Histoire du syndicalisme chrétien international : La difficile recherche d'une troisième voie* (Historia del sindicalismo cristiano internacional: la difícil búsqueda de una tercera vía) (París, L'Harmattan, 1999), pp. 114-116.

sindicatos cuyos hilos solo los iniciados conocen y donde la intervención desde el exterior puede verse con animadversión o, en el mejor de los casos, resultar ineficaz». El conocimiento de este mundo, así como su «estrecha interrelación con las personalidades que lo integraban y el conocimiento exhaustivo de sus complejidades» fue lo que Albert Thomas aportó a la Oficina³.

Con ello, Phelan admitía que otras personalidades de la Oficina no poseían el mismo conocimiento. Thomas no pudo oponerse a la FSI, que ocupaba los puestos de los Trabajadores en el Consejo de Administración. No obstante, mantuvo su apertura hacia los sindicatos cristianos a través de un traductor que trabajaba en la Oficina⁴ y asistió a un congreso de la Internacional Cristiana.

El Grupo de los Empleadores se mostró menos entusiasta ante el liderazgo de Thomas. Contrariamente a sus expectativas, este no había abandonado su hábito socialista y sindicalista con la suficiente celeridad⁵. Asistía a conferencias sindicalistas e insistía en reunirse con los sindicalistas en sus propios terrenos en circunstancias tensas, como en España en 1925. Durante una estancia en Moscú, de camino a Extremo Oriente, Thomas también intentó modestas pero infructuosas aperturas hacia los sindicatos soviéticos en una reunión en 1928 con su presidente, Mikhaïl Tomski⁶.

Tras la muerte de Thomas, su sucesor, Harold Butler, mantuvo relaciones menos estrechas con el Grupo de los Trabajadores. Butler estaba mejor posicionado para negociar con los Estados Unidos, que se unieron a la OIT en 1934. Sus relaciones fueron cordiales con los sindicatos estadounidenses, pero incluso más afables con los círculos intelectuales y empresariales, que estaban más interesados en la gestión científica y las relaciones laborales que en la legislación laboral internacional. Con el *New Deal*, los principales protagonistas de la integración estadounidense en la OIT fueron el presidente Franklin D. Roosevelt y su secretario de Trabajo, Frances Perkins.

Léon Jouhaux, el más destacado de los representantes de los Trabajadores, tuvo que defender su participación en las reuniones de la OIT y de la Liga de las Naciones ante sus detractores dentro de la CGT francesa. El tiempo pasado por los líderes sindicalistas nacionales para llegar a compromisos internacionales siempre ha sido un tema de predilección para sus oponentes. Jouhaux explicó que la OIT había logrado importantes convenios, aunque cuestionó la voluntad de aplicación de los mismos

³ E.J. Phelan: *Yes and Albert Thomas* (New York, Columbia University Press, 1949), p. 90.

⁴ P. Pasture: *op. cit.*, p. 119.

⁵ J.-J. Oechslin: *L'Organisation Internationale des Employeurs : Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (La Organización Internacional de los Empleadores: Tres cuartos de siglo al servicio de la empresa) (Ginebra, 2001), p. 35. La impresión inicialmente positiva de los empleadores se debió al papel de Albert Thomas como Ministro francés del Armamento durante la Primera Guerra Mundial.

⁶ A. Thomas: *A la rencontre de l'Orient : Notes de Voyage 1928-1929* (Al encuentro del Oriente: notas de viaje 1928-1929) (Ginebra, Société des Amis d'Albert Thomas, 1959), pp. 22-25.



Margaret Bondfield, del sindicato británico TUC asistió a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1919 en calidad de asesora. En 1927 se convirtió en la primera portavoz de los trabajadores en la Comisión de Aplicación de Normas. También fue delegada de gobierno ante la Conferencia. En la foto, asiste a la Conferencia de 1930 como Ministra de Trabajo.

por parte de los gobiernos. Ahora bien, sin la OIT, los trabajadores frustrados saldrían a las calles⁷.

Logros y percances

Gran parte del debate y el trabajo técnico dentro de la OIT en el periodo entre las dos guerras mundiales se centró en la jornada laboral. Esto incluyó los debates de la lenta ratificación del Convenio sobre la jornada de ocho horas (núm. 1), y su aplicación. Este Convenio, que tuvo un enorme valor simbólico, ya había pasado a formar parte de muchas de las legislaciones nacionales. Como no habían sido posibles debates preparatorios, la aplicación del Convenio fue aspecto destacado en los debates de la Conferencia durante más de una década. Luego, el interés se centró en el Convenio sobre las cuarenta horas (núm. 47), 1937. Este Convenio parecía propiciar la disminución del desempleo, pero los trabajadores necesitaban la garantía de que no supondría recortes salariales.

El sistema tripartito permitió al Grupo de los Trabajadores cuestionar los enfoques paternalistas de gobiernos y empleadores con respecto a los trabajadores. Los debates se recentraron constantemente en los aspectos básicos de las normas interna-

⁷ G. da una Silva: *Léon Jouhaux: Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (Léon Jouhaux: Una vida de combate por el sindicalismo libre e independiente) (Paris, L'Harmattan, 2014), pp. 411-413.

cionales de trabajo. El Grupo de los Trabajadores afirmó, una y otra vez, que el propósito de las normas no era regular las prácticas inhumanas, sino que estas debían abolirse, ya fuera el recurso al trabajo infantil o la negativa a la igualdad racial y de género. Gracias a la OIT, los trabajadores obtuvieron una plataforma y un voto y, en muchas ocasiones, lograron sus objetivos.

Género

A Samuel Gompers y a Léon Jouhaux se les ofreció un puesto en la Comisión de Trabajo de 1919 por varias razones. Una de ellas fue evitar una conferencia sindical internacional, paralela a las negociaciones de paz de París, que habían sido planeadas y habrían supuesto la participación alemana. Las mujeres activistas lograron organizar conferencias paralelas en París y durante la primera Conferencia de la OIT en Washington. El resultado de sus esfuerzos tal vez resultó menos visible, y se ignoró una propuesta de nombramiento obligatorio de mujeres por cada delegación. No obstante, los Estatutos de la OIT abogaban por la participación de la mujer en las inspecciones de trabajo. También defendían que, cuando se discutían asuntos relacionados con el trabajo de la mujer, las mujeres debían participar, al menos como consejeras técnicas. Esto no era gran cosa, pero, en ese momento, supuso un paso hacia adelante.

La cuestión de si debería hacerse hincapié en la protección de las mujeres o en idéntica protección para todos los trabajadores persistió con la prohibición del trabajo nocturno. Este fue el tema de uno de los Convenios en la Conferencia de Washington, y los debates en torno a la cuestión se prolongaron hasta su revisión en 1934 y más allá. Las prioridades de las mujeres sindicalistas y activistas o los expertos académicos no siempre convergían⁸.

En Europa del Norte, las mujeres sindicalistas no se mostraban favorables al enfoque protector de la OIT y se manifestaban en favor de la igualdad de condiciones y oportunidades laborales. Al mismo tiempo, los sindicatos cristianos estaban en contra del empleo de las mujeres casadas. El énfasis en la igualdad acabó ganando terreno. Con el tiempo, la sindicalista suiza Ruth Dreifuss lideraría el Grupo de Trabajadores en las negociaciones por el Convenio sobre el trabajo nocturno (núm. 171), 1990, lo que concilió finalmente el enfoque inicial que se centraba en la protección de las mujeres con el objetivo de abolir, en la medida de lo posible, todo trabajo

⁸ K. Scheiwe and L. Artner: «International Networking in the Interwar Years: Gertrud Hanna, Alice Salomon and Erna Magnus» («Relaciones internacionales en el periodo de Entreguerras: Gertrud Hanna, Alice Salomon y Erna Magnus»), en E. Boris, D. Hoetker, and S. Zimmerman (eds): *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present* (La OIT de las mujeres: redes transnacionales, normas globales de trabajo, e igualdad de género, de 1919 a la actualidad) (Ginebra, OIT y Brill, 2018), pp. 75-96.



El Comité de la Conferencia sobre el Trabajo Forzoso en 1930. En la fila del medio, el delegado del Gobierno Francés, Blaise Diagne, Diputado de Senegal, que se enfrentó en la Sesión Plenaria al Delegado de los Trabajadores franceses, Léon Jouhaux.

nocturno, especialmente por razones competitivas, independientemente del género. Posteriormente, Dreifuss llegaría a ser presidenta de la Confederación Suiza.

«Trabajo indígena»

Si bien la participación de las mujeres en la Conferencia, al menos como consejeras técnicas, había sido tratada por los Estatutos, el Grupo de los Trabajadores presionó para la representación de trabajadores de las colonias. En 1927, el delegado de los trabajadores de la India, V. V. Giri —que luego sería presidente de la India— propuso una resolución de que cuando se trataran asuntos relativos a trabajadores de territorios coloniales o bajo el mandato de otros, los trabajadores en cuestión deberían formar parte de las delegaciones⁹. Esta resolución de una sola frase se remitió al Consejo de Administración que respondió que el nombramiento de delegados y consejeros técnicos era de la incumbencia de los Estados miembro.

En otra resolución por V. V. Giri se propuso que la Conferencia no solo debía considerar el trabajo forzoso, sino el asunto complejo y más amplio del trabajo contractual. La Liga de las Naciones, pese a discutir sobre la esclavitud, decidió remitir la cuestión del trabajo forzoso a la OIT. El análisis del trabajo forzoso y contractual fue crucial para las condiciones de trabajo en las colonias. En principio, los Estados miembro deberían haber hecho extensivas a sus posesiones coloniales («no metro-

⁹ OIT: *Resolution concerning native labour* (Resolución relativa al trabajo indígena), Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 10ª, Ginebra, 1927, p. 683.

politanas») las estipulaciones de los convenios que habían ratificado. No se hizo gran cosa, y lo que se logró fue resultado de las presiones ejercidas por los sindicatos, los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo y los gobiernos reformistas.

El Grupo de los Trabajadores desempeñó un papel decisivo en las negociaciones para el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El portavoz de los Trabajadores en la comisión de la Conferencia que trataba el trabajo forzoso fue el presidente de la Unión General de Trabajadores (UGT) española, Julián Besteiro de Fernández, que también era profesor de filosofía en la Universidad de Madrid. De hecho, muchos de los delegados y consejeros técnicos de la época tenían formación académica. Además, varios también eran parlamentarios nacionales.

Léon Jouhaux defendió los argumentos del Grupo de los Trabajadores en la decisiva Asamblea Plenaria de 1930, en la que se enfrentó a Blaise Diagne, representante del gobierno francés, diputado por Senegal y acérrimo defensor de la posición colonial. Las enmiendas adoptadas por la Asamblea Plenaria hicieron posible que el Grupo de los Trabajadores diera su acuerdo al Convenio. Incluyeron la promesa de acciones futuras para prohibir incondicionalmente el trabajo forzoso y el trabajo contractual a largo plazo¹⁰.

Shiva Rao, delegado de los Trabajadores por parte de India, denunció con vehemencia el trabajo forzoso por considerarlo un sistema vicioso. También lamentó la notoria ausencia de representación de trabajadores coloniales durante las deliberaciones. La delegación holandesa también contaba con otro activo consejero técnico de los trabajadores, Hadji Agos Salim, procedente de Sumatra.

En 1935 y 1936, la Conferencia negoció un Convenio sobre la contratación de trabajadores indígenas. Los trabajadores de las minas de oro del sur de África trabajaban en condiciones extremadamente duras. Como en el caso del Convenio sobre el trabajo forzoso, fueron los trabajadores los que afirmaron que el objetivo no era regular las prácticas coloniales inaceptables de trabajo forzoso, sino erradicarlas por completo¹¹.

Durante las negociaciones, el Grupo de los Trabajadores estuvo liderado por William George Ballinger, consejero técnico del delegado de los Trabajadores británicos. Ballinger había sido enviado en 1928 a Sudáfrica por el Partido Laborista británico para respaldar al sindicato de trabajadores comerciales e industriales. Con posterioridad, asesoró al Congreso Nacional Africano y representó a la población no blanca, hasta que el *apartheid* abolió incluso esta forma indirecta de representación. La delegación de los trabajadores británicos también incluía en 1935 un consejero técnico de Swazilandia, Norman Xumalo.

¹⁰ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 14ª, Ginebra, 1930, pp. 269-334.

¹¹ Los informes y debates de la comisión en la Asamblea Plenaria están en las Actas de la reunión 18ª (1934) y 20ª (1936) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Durante las negociaciones decisivas de 1936, a Ballinger se le unió Isabel Oyarzábal de Palencia, que representaba a los Trabajadores españoles. Había sido la primera mujer inspectora de trabajo en España, y la única mujer en la Comisión sobre la Esclavitud de la Liga de las Naciones. Oyarzábal de Palencia tomó parte en la redacción de la versión preliminar del texto y deploró sobre todo que no se prohibiera de forma clara el trabajo infantil.

En la Asamblea Plenaria, los empleadores sudafricanos presentaron una enmienda por la que estarían exentos de pagar los costes de desplazamiento, lo que supondría un importe de entre un 15-20 por ciento de los salarios de los trabajadores. A esto se opusieron terminantemente varias partes, en particular el representante sudafricano de los trabajadores, que habló en nombre de los «trabajadores europeos y no europeos» de su país. Después de dos votaciones a mano alzada y una votación nominal, la enmienda de los empleadores resultó vencida por el más ínfimo margen posible.

Ballinger logró defender el Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm. 50), aunque algunas de sus cláusulas «estaban verdaderamente en el límite de lo negociable» para los trabajadores. El Convenio tampoco abordó el tema de la libertad sindical, ni el de las condiciones de trabajo, pero se prometió que estos asuntos se tratarían ulteriormente en Convenios sobre el «trabajo indígena».

Ballinger lamentó en más de una ocasión que «el reclutamiento no suscitaba el mismo interés para los pueblos de Europa que la semana de 40 horas»¹². Cuando la Conferencia adoptó el Convenio sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939 (núm. 65), el portavoz del Grupo de los Trabajadores fue el único representante de los trabajadores indígenas asistente. El consejero técnico de los Trabajadores de los Países Bajos, Soekiman Wirjasandjojo, llamó esclavitud disfrazada a las sanciones penales para los trabajadores contractuales. Los delegados de los gobiernos de la India y China se mostraron de acuerdo con el Grupo de los Trabajadores¹³.

Estos debates presagiaron el resurgimiento de la cuestión de la discriminación racial en los años 60. También son la prueba fehaciente de que, sin la acción del Grupo de los Trabajadores, el llamamiento para acabar con el trabajo forzoso en las colonias no se habría atendido en el foro internacional relevante.

Libertad sindical

Los principios de la libertad sindical y la importancia de contar con organizaciones sindicales representativas e independientes iban logrando cada vez más reconocimiento. Esto se debía en no escasa medida a la convicción de Albert Thomas: para

¹² OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 19ª, Ginebra, 1935, p. 413.

¹³ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 23ª, Ginebra, 1939, pp. 300-330.

hacer que el tripartismo funcionara, la OIT debería respaldar especialmente a su interlocutor más débil: los sindicatos.

El Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), afirmó que los trabajadores agrícolas tenían los mismos derechos de libertad de asociación que los trabajadores industriales, aunque no definió estos derechos. El número de países que lo han ratificado (123) es sorprendentemente elevado, y entre ellos se hallan países que no han ratificado los instrumentos posteriores sobre libertad de asociación. Pero las negociaciones en favor de un convenio exhaustivo sobre la libertad de asociación encallaron en los años 20 por los desacuerdos sobre el derecho a no sindicarse, así como por el deseo de ciertos gobiernos de que se excluyeran, o excusaran, sus estructuras corporativistas —tales como la organización fascista en Italia—. La Conferencia solo estuvo en condiciones de volver a la cuestión tras la Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, su Comisión de Credenciales siguió centrada en la independencia sindical. Los Trabajadores usaron la Comisión de Credenciales para aplicar el requisito de los Estatutos de que sus representantes debían nombrarse tras la consulta a las organizaciones «más representativas». A lo largo de los años, las credenciales de los delegados solo han sido invalidadas en once ocasiones, incluyendo los casos de la delegación húngara tripartita tras la represión del levantamiento de 1956. Pero el proceso de verificación se ha hecho cada vez más interactivo e inquisitivo, lo cual ha tenido un efecto significativo¹⁴.

Las credenciales del delegado de los Trabajadores italiano ya fueron cuestionadas en 1923, cuando se disolvieron los sindicatos y a trabajadores y empleadores se les obligó a unirse a las corporaciones fascistas. El gobierno italiano se quejó de que se excluyera del Consejo de Administración y de las funciones oficiales de la Conferencia a los representantes de los trabajadores fascistas. Ahora bien, los Estatutos de la OIT no podían usarse para limitar la autonomía de ninguno de los dos grupos. Los delegados controlados por el gobierno podían asistir a la Conferencia, pero no podían tomar parte en las actividades de toma de decisiones políticas del Grupo de los Trabajadores.

En 1933, tras su llegada al poder en Alemania, Adolf Hitler nombró a Robert Ley, líder del Frente Alemán del Trabajo, delegado de los Trabajadores alemanes. Ley llegó a la conferencia junto a los dirigentes de los sindicatos socialista y cristiano, pero se les asignó funciones estrictamente silenciosas. El Grupo de los Trabajadores excluyó a Ley y a sus consejeros técnicos del *Arbeitsfront* de las deliberaciones clave e impugnó sus credenciales. Tras algunos amargos debates, Alemania renunció

¹⁴ D. Petrović: «Le mécanisme de vérification des pouvoirs» (El mecanismo de verificación de los poderes, en J.-M. Thouvenin y A. Trebilcock (eds): *Le droit international social* (Derecho social internacional) (París, Bruylant, 2013), pp. 267-285.

a las credenciales de Ley y dejó la Conferencia. Poco después también abandonó la propia OIT¹⁵.

Italia siguió un enfoque opuesto hasta que también dejó de asistir a las Conferencias en 1936. Pese a desempeñar un papel prominente desde la fundación de la OIT, Italia no logró persuadir a otras partes de que sus corporaciones fascistas, en las que participaban trabajadores y empleadores, eran un tipo de cooperación tripartita, y mucho menos, de que se tratase de una fórmula mejorada.

La naturaleza internacional del tripartismo inicial

No había ninguna reunión tripartita nacional a la que Albert Thomas tuviera que asistir durante sus frecuentes viajes. Las tendencias nacionales favorecían los acuerdos bipartitos que desarrollaban la negociación colectiva. La fórmula de tripartismo que las corporaciones fascistas italianas ofrecían no representaba ningún modelo a seguir.

En una resolución presentada conjuntamente por los representantes del Empleador y el Trabajador canadienses y adoptada por la Conferencia en 1928 se sugirió que, de vez en cuando, la Oficina debería presentar informes para que la Conferencia estudiara los «avances y el espíritu de colaboración» entre los trabajadores y los empresarios¹⁶. Esto llevó a una serie de estudios de casos nacionales específicos. La cooperación bipartita y las relaciones laborales pasaron a ser más importantes cuando la Gran Depresión forzó a la OIT a estudiar tanto las políticas económicas y de empleo como los procesos de gestión.

En su informe a la Conferencia de 1932 poco antes de su fallecimiento, Albert Thomas estableció el nexo entre las relaciones laborales y el tripartismo: «Las asociaciones de empleadores y de trabajadores parecen haber sido siempre el fundamento de las relaciones laborales», y para alcanzar los resultados más idóneos, se precisa la cooperación entre sindicalistas y empresarios. Intentó disipar los miedos tanto de los sindicatos, que creían que se les pasaría por alto a través de los comités de empresa y otros acuerdos de colaboración, como de los empleadores, que no querían compartir demasiado poder con los sindicalistas¹⁷.

¹⁵ R. Tostorff: *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley: Ablehnung der Nazi Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf* (Frankfurt am Main, VAS, 2007).

¹⁶ OIT: *Resolution concerning the progress of the spirit of collaboration between employers and employed* (Resolución relativa al progreso del espíritu de colaboración entre empleadores y empleados), Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 11ª, Ginebra, 1928.

¹⁷ OIT: Memoria del Director, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 16ª, Ginebra 1932, p. 67.

4. Tripartismo durante la guerra y la reconstrucción

En las Conferencias de entreguerras no se examinó el tripartismo, y no hubo propuestas de adopción de estándares laborales internacionales sobre el particular. Con la perspectiva de que se produjera la Segunda Guerra Mundial, en 1939, el Consejo de Administración —actuando conforme a la propuesta del Grupo de los Trabajadores— decidió que la Conferencia debía tratar urgentemente el asunto. El tripartismo iba a estar en el orden del día de la Conferencia de 1940, que se canceló a causa de la guerra.

En 1941, en Nueva York, se convocó una conferencia especial para demostrar que, incluso si la OIT se había visto forzada a su exilio en Montreal durante la guerra, seguía viva y operativa. El informe del Director interino, Edward Phelan, se centró en la OIT y la reconstrucción. Fue un recordatorio de que la OIT existía y que debía retomar sus funciones, una vez terminada la guerra.

Phelan comparó las condiciones de los trabajadores en Alemania y las tierras ocupadas por Alemania con los acuerdos voluntarios a los que se había llegado en los países democráticos.

... la guerra, tal como se hace hoy, ha cambiado de carácter: la política social ha llegado a ser un elemento esencial, y porque está estrechamente unida a las necesidades de defensa, y porque, al fin de cuentas, está en el corazón mismo del objeto, cuya suerte decidirá el resultado de la lucha. Ningún país que tenga necesidad de su defensa puede ignorar las medidas sociales tomadas por Alemania o por Inglaterra. Ningún país puede desinteresarse del aspecto social, de los métodos de los que se sirve Alemania para conseguir sus conquistas y cuya aplicación afectaría profundamente a las condiciones sociales y económicas del mundo entero¹.

La Conferencia analizó la cooperación tripartita refiriéndose a un informe sobre los papeles de los sindicatos y los empleadores nacionales en el marco de un «esfuerzo de guerra». El informe señaló que «una necesidad esencial de colaboración en

¹ OIT: La OIT y la Reconstrucción económica y social, Memoria del Director Interino de la Oficina Internacional del Trabajo por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, Nueva York, octubre de 1941 (Montreal, OIT, 1941), pp. 94-95.



Edward Phelan, durante la firma de la Declaración de Filadelfia en la Casa Blanca, en presencia de (izquierda a derecha) el Presidente Franklin D. Roosevelt, Cordell Hull (Secretario de Estado americano), Walter Nash (Presidente de la 26ª Sesión de la CIT), Frances Perkins (el Secretario de Trabajo que más tiempo estuvo en el cargo en el país) y Lindsay Rogers (Director Asistente de la OIT), Washington DC, 17 mayo 1944.

cualquier tiempo, y, en especial en tiempo de guerra, es la flexibilidad en los métodos usados»². Resaltó los efectos negativos que las largas jornadas laborales, la insuficiencia de descanso y cuidados médicos, y la falta de información suministrada por los empleados en cuanto a las condiciones de trabajo tendrían en la productividad. En estudios llevados a cabo por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos se arguyó que, pese a las presiones sobre la producción durante el periodo de guerra, se habían respetado los derechos laborales básicos.

En la Asamblea Plenaria de la Conferencia, algunos gobiernos se mostraron descontentos de que las conclusiones no fueran más allá que abogar por prácticas que

² OIT: *Wartime developments in government–employer–worker collaboration: Supplement* (Acontecimientos durante la guerra en la colaboración-gobierno-empleador-trabajador: complemento) *Methods of collaboration between the public authorities, workers' organizations and employers' organizations* (Métodos de colaboración entre las autoridades públicas, las organizaciones sindicales y patronales) (Montreal, OIT y McGill University, 1941), pp. 87-102.

ellos ya habían adoptado, mientras que otros podían haber querido que la Conferencia respaldara las formas particulares en que ellos habían aplicado el tripartismo. Al final, todos acordaron que se necesitaría más tiempo para llegar a conclusiones sobre las formas ideales de tripartismo; aún quedaba por establecer un marco o modelo preciso de tripartismo.

Al principio de la guerra, Wilfred Jenks, consejero jurídico de la OIT, justificó el apoyo de la OIT a la política de los aliados, sobre la base de los Estatutos de la OIT. En 1944, junto a Phelan, Jenks redactó el borrador de la Declaración de Filadelfia. Esta Declaración formula un amplio mandato en pro de la cooperación tripartita, que se extiende a todas las cuestiones de la guerra y la paz.

Cooperación bipartita y tripartita

En la OIT, la cooperación bipartita era especialmente característica del sector marítimo. Los debates de los años 40 sobre el futuro de las actividades sectoriales plantearon la cuestión de si se deberían tratar con un enfoque bipartito o tripartito. Cuando en la OIT se establecieron las Comisiones para la Industria, estas fueron tripartitas, pero también se esgrimieron argumentos a favor de un enfoque bipartito.

La sesión del Consejo de Administración de 1943, que decidió convocar la CIT en Filadelfia el año siguiente, deliberó sobre la forma que deberían adoptar las Comisiones para la Industria. Los empleadores favorecieron una organización sectorial bipartita.

Pero la OIT se sumó a la lógica de Adrien Tixier, entonces ministro de Trabajo del Gobierno de la Francia Libre. Se refirió a la experiencia de la preguerra sobre los debates de la semana de 40 horas, que ilustraba que «las comisiones consultivas bipartitas constituían excelentes instrumentos para preparar regulaciones internacionales». No obstante, cuando los gobiernos también estaban representados, la atmósfera de esas reuniones propiciaba más avances que en la CIT. Había «sucedido a menudo que las propuestas realizadas por delegados gubernamentales habían ofrecido una vía de escape a *impasses* originados en debates entre empleadores y trabajadores»³.

Tixier sabía de lo que estaba hablando. Albert Thomas lo había contratado a principios de los años 20 para coordinar el trabajo de la OIT sobre la seguridad social.

El tripartismo como recurso para la reconstrucción

Durante toda la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial hasta la reconstrucción, en los países democráticos, los sindicatos fueron desempeñando poco a poco papeles reconocidos a nivel nacional. El tripartismo ayudó a la OIT a sobrellevar

³ OIT: Actas de la reunión 91ª del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Londres, 1943, p. 69.



David Morse tomando la palabra durante la ratificación por parte de Japón del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación núm. 87 en 1965. Sentados, de izquierda a derecha: Jean Mori, Vicepresidente de los Trabajadores en el Consejo de Administración de la OIT, Wilfred Jenks, Director-General Interino., Erik Dreyer, Presidente de la Comisión de Investigación y Conciliación ante Japón, Hisao Kodaira, Ministro de Trabajo de Japón, David Morse, Director-General, Morio Aoki, Embajador japonés en Ginebra y Akira Iwai, Secretario General del Consejo General de Sindicatos de Japón.

crisis económicas y políticas. Pronto pasó a ser aún más urgente fortalecer este papel, pues la descolonización supuso la rápida aparición de muchos países independientes. El trabajo colonial o «indígena» con el que la OIT había lidiado antes se convirtió en un trabajo realizado por ciudadanos de países independientes y sus economías soberanas.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción y la asistencia técnica necesitada por la descolonización trasladó al tripartismo al nivel nacional. Como declaró David Morse en su discurso del Nobel en 1969, el tripartismo casi no se conocía a nivel nacional en 1919:

Al insistir en delegaciones tripartitas para sus reuniones y Conferencia, la OIT hizo que fuera esencial para gobiernos y empleadores aceptar a los sindicatos como iguales y como interlocutores válidos para la negociación colectiva, al menos a efectos de representación ante la OIT. Y, si el concepto podía aceptarse y aplicarse en Ginebra, ¿por qué no en casa?⁴

⁴ D.A. Morse: «ILO and the Social Infrastructure of Peace» (La OIT y la infraestructura social de la paz), Discurso del Nobel, Oslo, 11 dic. 1969, p. 23.

En la Conferencia de Filadelfia, el Grupo de los Empleadores estaba listo para respaldar los principios de la libertad de asociación y de expresión. La insistencia anterior en un reconocimiento paralelo al derecho a no organizarse en sindicatos se descartó. Tras las experiencias con los sistemas totalitarios, había quedado claro que la libertad de emprendimiento podía verse amenazada tanto como la de los trabajadores para organizarse en sindicatos y emprender acciones. Los empleadores también estaban dispuestos a adoptar la posición de 1919, que los había situado junto a los trabajadores como beneficiarios de los derechos ligados a la libertad de asociación.

La Declaración de Filadelfia y las conclusiones de la Delegación de Cuestiones Estatutarias, que enmendaron los Estatutos en la CIT de 1946 celebrada en Montreal, reforzaron la necesidad de que las organizaciones de Trabajadores y de Empleadores «más representativas» fueran independientes.

En 1952, se adoptó una Resolución «relativa a la independencia del movimiento sindical» con respecto a gobiernos y empleadores. Después de que la Unión Soviética se uniera a la OIT, la Conferencia de 1955 adoptó otra Resolución relativa a la protección de los derechos sindicales. Resaltaba «la importancia de los derechos fundamentales tanto de los empleadores como de los trabajadores en sus respectivas organizaciones, y, en particular, los derechos de libertad e independencia»⁵.

⁵ OIT: *Resolución sobre la independencia del movimiento sindical*, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 35ª, Ginebra, 1952; OIT: *Resolución sobre la protección de los derechos sindicales*, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 38ª, Ginebra, 1955.

5. Geopolítica y unificación esquiua

En 1945, el optimismo de los tiempos de guerra llevó a la unificación de la mayoría de los grupos de sindicalismo internacional bajo la Federación Sindical Mundial. Pero esto también dio lugar a una batalla existencial por el futuro de la OIT, en la que las partes se coaligaban en torno a dos polos opuestos: la FSM, apoyada por los soviéticos, y la AFL, con sede en los Estados Unidos. La FSM reemplazó a la FSI, pero la AFL no se había integrado en ella. Los demás miembros del Grupo de los Trabajadores de la OIT estaban obstaculizados por los desacuerdos dentro de la FSM, que transmitía cada vez más la ideología de los sindicatos soviéticos y otros sindicatos comunistas.

La interrogante inmediata fue quién iba a abordar la libertad sindical y cómo. Tras ello se cernía la cuestión de si los asuntos sindicales aún serían tratados por la OIT tripartita, o por la recién fundada ONU y su Consejo Económico y Social (ECOSOC).

La FSM y la Unión Soviética no querían que la OIT tripartita se ocupara de la libertad sindical. La mayoría comunista dentro de los cargos directivos de la FSM esperaba conseguir, a través de la recién fundada ONU, lo que hasta entonces había sido controlado por los miembros de la FSI que estaban en la OIT. El gobierno soviético estaba receloso de los empleadores privados, que en 1937 habían presentado una demanda sobre los nuevos directivos socialistas ante la Comisión de Credenciales de la CIT.

La FSM y la AFL presentaron sendas propuestas paralelas ante la ONU. Las negociaciones para la adopción del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), supusieron una serie de intercambios entre el ECOSOC y la OIT, en virtud de los cuales la ONU reconoció la autoridad de la OIT y concluyó su primer acuerdo de cooperación con una agencia especializada, en 1946. Por parte de la ONU, el signatario del acuerdo fue el noruego Trygve Lie, Secretario General de la organización. Lie, que era amigo de Albert Thomas, había sido abogado sindicalista en los años 20 y había participado como consejero técnico de los Trabajadores en las Conferencias iniciales de la OIT. Fue una de las muchas personalidades que ocuparon cargos sindicalistas y que, ulteriormente, fueron contribuyendo a la evolución de la OIT en diferentes momentos de su historia.



Dos leyendas de la OIT: el veterano Asesor Jurídico y, luego, Director General, Wilfred Jenks, junto a Léon Jouhaux, Delegado de los Trabajadores de Francia durante el periodo de entreguerras y ulteriormente hasta 1952. Entre otras cosas, trabajaron juntos en el Convenio sobre la libertad sindical. Nueva York, EE.UU., 23 de octubre 1953.

El Plan Marshall y la Guerra Fría

El conflicto acaecido entre 1945 y 1949 dentro de la FSM se produjo fuera del Grupo de Trabajadores de la OIT, pero tenía mucho que ver con la OIT. La construcción europea era un asunto candente que también afectaba a la ONU¹.

El Grupo de los Trabajadores tenía muchas expectativas respecto a la reconstrucción europea. En la Conferencia de 1947, Léon Jouhaux propuso una resolución para respaldar la reconstrucción que fue adoptada por unanimidad². La hipótesis de Jouhaux fue que los países aliados en tiempos de guerra —cuyos líderes estaban reunidos en París en ese mismo momento— irían hacia adelante unidos.

No obstante, esta visión optimista fue desmentida por los hechos. Ante la presión soviética, Polonia y Checoslovaquia cancelaron su participación en el Plan Marshall. Los sindicatos más cercanos a la Unión Soviética, inclusive la mayoría de la CGT de Francia, se opusieron rotundamente a los esfuerzos de reconstrucción con ayuda estadounidense, mientras que los miembros europeos de la antigua FSI no podían sino mostrarse a favor. Después de todo, el programa de reconstrucción

¹ 1. Otra cuestión crucial fue el papel de los Secretariados Sindicales Internacionales, en los que la mayoría de la FSM pretendía controlar la organización central de las internacionales. Las internacionales sectoriales, que tenían su propia historia y estructuras, no querían ni oír hablar de ese tema, y desempeñaron un papel importante en la Fundación de la CIOSL en 1949.

² OIT: *Resolución sobre la reconstrucción de Europa y del mundo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 30ª reunión, Ginebra, 1947.

se inspiraba directamente en la Conferencia Especial de la OIT en Nueva York y la Conferencia de Filadelfia de 1944.

Las dos federaciones sindicales estadounidenses, la AFL y la CIO, participaron activamente en la reconstrucción y la rehabilitación de los sindicatos de los países que habían sido ocupados por Alemania o que habían sido sus aliados. En Alemania, los sindicatos tenían que reconstruirse desde cero. Mientras que en las tres zonas de ocupación occidentales el objetivo era partir de las raíces tradicionales del movimiento sindical anterior a Hitler, en los países del Este se aplicó el modelo de la estructura sindical soviética.

La unidad de la FSM se vino abajo y, en 1948, los sindicatos que respaldaban el Plan Marshall establecieron una comisión consultiva para el programa de recuperación. Este órgano, el Comité Consultivo Sindical (TUAC), incluyó a los sindicatos cristianos de la Europa Occidental. En 1949, los sindicatos en favor de la reconstrucción establecieron la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). La OIT, que había reconocido oficialmente el estatus consultivo de las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo hizo extensivo a la nueva CIOSL unos meses después de su fundación.

La mayoría de los miembros del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración pertenecía a la nueva CIOSL. En 1951 se abrió una oficina en Ginebra para ayudar a coordinar la política del Grupo. Además de promocionar activamente los Convenios sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, hizo hincapié en la temática tradicional de salarios, horarios de trabajo y condiciones laborales. La abolición del trabajo forzoso y la discriminación adquirió nueva relevancia. Al igual que sucedió antes de la guerra, al tratar el asunto del trabajo forzoso, los sindicalistas de los territorios coloniales que estaban acercándose a la independencia pudieron participar en las reuniones de la OIT como consejeros técnicos de los Trabajadores, o a través de la CIOSL y la CMT³. Con el tiempo, el estatus consultivo de la CIOSL también sirvió para integrar en la CIT a centrales sindicales desaparecidas.

El modelo soviético bipartito

Para entender cómo, en la recién fundada ONU, la Unión Soviética y sus aliados podían considerar seriamente que la FSM ocupara el lugar que había ocupado la OIT desde 1919, uno tiene que recordar que el sistema soviético delegó todas las cuestiones laborales a los sindicatos. Las autoridades gubernamentales estaban obligadas a consultar con los sindicatos todas las cuestiones laborales y sociales. En la jerarquía comunista, formalizada por su nomenklatura, los líderes sindicales a menudo tenían

³ A. Carew: «Towards a free trade union centre» (Hacia una central sindical libre), en A. Carew y M. van der Linden (eds): *The International Confederation of Free Trade Unions* (La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) (Berne, Peter Lang, 2000), p. 231.

más autoridad que los ministros o los altos cargos gubernamentales —aunque seguían estando obligados a seguir las instrucciones del Partido Comunista—⁴.

El modelo soviético era bipartito. Esto no era muy diferente de lo que los sindicatos habían pensado para la OIT en las conferencias de Leeds y Berna antes de que los negociadores británicos dotaran a la OIT de una estructura de toma de decisiones tripartita. Pero, dado el curso que había tomado la Revolución bolchevique, nunca se hizo ningún intento de adoptar un sistema democrático bipartito en la Rusia soviética.

El modelo bipartito soviético era un anatema para los empleadores, a los que no se permitió tener papel alguno en él. Cuando la Unión Soviética se unió a la OIT en 1954, y la Guerra Fría empezaba a dominar los debates de la Conferencia, algunas de las discusiones más vehementes se produjeron entre el Grupo de los Empleadores y representantes de los países socialistas.

Aparte de los miembros pertenecientes a la AFL estadounidense y a sus asociados, los miembros del Grupo de Trabajadores de la CIOSL se mostraron más comedidos en sus afirmaciones, y vieron escasos méritos en adoptar un discurso ideológico antiempresarial ante los empleadores con quienes negociaban en casa. Tampoco eran los años 60 el momento idóneo para alienar a los delegados de los Trabajadores de antiguos territorios coloniales —los ahora «países en desarrollo» que habían conseguido su independencia—. En África, especialmente, había enérgicos llamamientos a la solidaridad regional, y los nuevos países independientes estaban sometidos a las presiones tanto de la CIOSL como de la FSM.

En principio, los miembros de la Organización de la Unidad Sindical Africana (OUSA), fundada en 1973, no deberían haber pertenecido a otras centrales internacionales. Se negoció un acuerdo entre la OUSA y la CIOSL sobre la participación africana en el Grupo de los Trabajadores en el Consejo de Administración⁵.

⁴ Spravochik profsojuznovo rabotnika. Profizdat, 1979, pp. 27-28. El manual explicó las disposiciones legales según las cuales los Ministerios de la URSS estaban obligados a aceptar todas las decisiones laborales de las centrales sindicales soviéticas.

⁵ R. Gumbrell-McCormick: «Facing new challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972-1990s)» (Hacer frente a nuevos desafíos: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres [desde 1972 hasta los años 90]), en A. Carew y M. van der Linden (eds): *The International Confederation of Free Trade Unions* (La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) (Berna, Peter Lang, 2000), p. 424.

6. La Guerra Fría y la rivalidad sindical

El Grupo de los Trabajadores de la OIT siguió dominado por los miembros de la CIOSL, aunque se realizaran ciertos ajustes. La FSI había insistido en 1919 en que el Grupo de los Trabajadores debería estar integrado por miembros de pleno derecho, pero, ya en la primera Conferencia, el Grupo incluía a un consejero técnico de los Trabajadores de los sindicatos cristianos de los Países Bajos. Pese a algunas vacilaciones, los sindicatos cristianos no se integraron en la FSM en 1945, ni en la CIOSL en 1949.

Excepto en un breve periodo, entre 1934 y 1939, los sindicatos soviéticos y sus aliados radicales consideraban que la OIT era un instrumento de colaboración de clases. Tras la Segunda Guerra Mundial, la veían como una estructura extraña a través de la cual los sindicatos llegaban a compromisos con el capital. Pero cada vez más se estaba convirtiendo en un lugar de encuentro y un foro de participación política. Los sindicatos de los países en desarrollo mostraban un pluralismo nuevo y creciente. Tras la separación de 1949, la CIOSL y la FSM competían por la lealtad sindical, y los medios de persuasión tenían que ser discretos. Uno de estos medios era el acceso a programas de asistencia.

Cuando la Unión Soviética —que incluía a Ucrania y Bielorrusia— se unió a la OIT en 1954, cambió la dinámica del Grupo de los Trabajadores en la Conferencia. La FSM estaba ahora representada por su afiliado más numeroso y tenía el respaldo de varios países socialistas.

Con la integración soviética en la OIT, el Consejo de Administración estableció un grupo de tres expertos presidido por lord Arnold O. McNair, del Reino Unido, para que informara de la independencia de las organizaciones de empleadores y trabajadores con respecto al control gubernamental¹. En su informe de 1956, la Comisión no encontró casos de dicho control —acoso, medidas administrativas represivas, disolución forzosa— en los países industrializados. No obstante, había restricciones preocupantes en «países menos avanzados» que estaban enfrentándose a la ola de descolonización. La Unión Soviética no tenía organizaciones de empleadores, pero la

¹ OIT: «Report of the Committee on Freedom of Employers' and Workers' Organisations» [The «McNair Report»] (Informe de la Comisión sobre la Libertad de las Organizaciones de Empleadores y Trabajadores) [El «Informe McNair»], en *Boletín Oficial* (1956, Vol. 39, núm. 9, mar.), pp. 475-599.

Comisión concluyó que los empleadores socialistas tenían amplios poderes, discrecionalidad y responsabilidades que podían mejorar la labor de la OIT.

La Comisión no encontró pruebas de control gubernamental directo de los sindicatos soviéticos, pero sí determinó que había una cuestión preocupante: el rol principal desempeñado por el Partido Comunista, que, según la Constitución soviética, consistía en orientar los sindicatos. En otro informe solicitado después de que la Unión Soviética se uniera a la OIT se concluyó que, aunque los sindicatos soviéticos tuvieran una relación estrecha con el Partido Comunista, habían sido fundados antes de la Revolución y desempeñaban un papel legítimo en el lugar de trabajo².

En esa época, los nuevos países independientes estaban buscando modelos de desarrollo, y sus sindicatos recibieron asistencia de distintas fuentes internacionales. Muchos de ellos tenían vínculos con los sindicatos del antiguo imperio y habían estado involucrados en el proceso de independencia. Desde el inicio, la CIOSL tuvo como meta ayudar a fortalecer la independencia de los sindicatos. Las antiguas colonias y sus sindicatos estaban en una buena posición para beneficiarse del nuevo programa de la OIT de educación y formación para los Trabajadores. Ninguno de los dos oponentes principales de la Guerra Fría, los Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían un pasado colonial.

Las divergencias en las opiniones políticas e ideológicas sobre los sindicatos también quedaron reflejadas en las normas establecidas por la OIT. En 1961, los delegados de los Trabajadores rumano y soviético presentaron una resolución preliminar a la Conferencia sobre los privilegios de los representantes de los trabajadores, «incluidos los sindicatos», en los lugares de trabajo. Dentro de la Comisión de Resoluciones de la Conferencia, una mayoría de los miembros del Grupo de los Trabajadores reescribió el borrador de la FSM para que, empezando por su propio nombre, respaldara claramente los derechos de los sindicatos a todos los niveles —no solo en el lugar de trabajo— y se hicieran referencias a los procedimientos de libertad sindical de la OIT³. Los patrocinadores del borrador original votaron en contra de la nueva versión.

No obstante, el proceso así iniciado continuó. En 1967, una reunión tripartita de expertos reconoció que las diferentes funciones de los representantes de los trabajadores y los sindicatos habían de clarificarse. La inclusión de protección y facilidades para los representantes de los trabajadores requería especial urgencia allí donde

² OIT: *The Trade Union Situation in the U.S.S.R.: Report of a Mission from the International Labour Office* (La situación de los sindicatos en la URSS: Informe de una Misión de la Oficina Internacional del Trabajo) (Ginebra, OIT, 1960). En pro del equilibrio, también se redactó un informe sobre los sindicatos en los Estados Unidos.

³ OIT: *Resolución sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, incluyendo la protección de los delegados sindicales en todos los niveles*, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 45ª, Ginebra, 1961.

el movimiento sindical estaba «en las etapas iniciales de su evolución» y «aún tenía que luchar por su existencia y reconocimiento»⁴.

Durante el primer debate de definición de normas en 1970, la Conferencia convino en redactar el borrador de una Recomendación. No obstante, al principio del segundo debate, un pequeño grupo de trabajo de empleadores y trabajadores propuso lo que se convertiría en el Convenio sobre los representantes de los Trabajadores, 1971 (núm. 135). Su objetivo es reconocer el papel fundamental de los sindicatos y garantizar que otros representantes electos de los trabajadores no torpedeen su capacidad para la negociación con los empleadores.

Así, surgió un convenio que sirve para evitar los conflictos y el mal uso de diferentes formas de representación, a partir de una resolución provisional que se suponía que iba a demostrar la supremacía del sistema socialista en el lugar de trabajo. Esto fue contrarrestado por un recordatorio de que la independencia de los sindicatos era imperativa a todos los niveles. A lo largo de una década, la totalidad de los instrumentos de trabajo tripartitos se aplicó, tanto en estudios como en reuniones de expertos. Y, finalmente, los grupos no gubernamentales llegaron a un acuerdo bipartito sobre el Convenio⁵.

En 1966, el Director-General presentó un Informe a la Conferencia sobre industrialización y desarrollo. David Morse se refirió a la necesidad de desarrollar una «nueva clase» de emprendedores. Esto llevó al Secretario General de la FSM, Louis Saillant, a afirmar que, en vez de la creación de una nueva clase de empleadores, lo que se necesitaba era la cesión gradual del control sobre la producción a los trabajadores y a los sindicatos. Esto ya había tenido lugar en países que se habían convertido al socialismo, entre los cuales destacaba el ejemplo de Cuba⁶.

Los sindicatos soviéticos obtuvieron un puesto en el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración en 1966. En parte, esto fue consecuencia de la salida de la AFL-CIO de la Conferencia ese año⁷. El candidato del gobierno polaco fue elegido por 184 votos frente a los 183 obtenidos por el ministro laborista holandés. Fue la primera vez que un representante de los países socialistas había llegado al puesto más elevado de la Conferencia. El grupo de África respaldó al candidato polaco, arguyendo como motivo principal de su apoyo la rotación geográfica.

Los delegados de los empleadores sostuvieron que la representación de los países socialistas socavaba tanto el tripartismo como la naturaleza de la Organización. Hicieron hincapié en que esto no era así porque los gestores socialistas

⁴ OIT: *Informe adoptado por la reunión técnica sobre los derechos de los representantes sindicales y la participación de los trabajadores en las decisiones adoptadas en las empresas*, Ginebra, 20-29 nov. 1967, párrafo 17.

⁵ OIT: *Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 56ª*, Ginebra 1971, pp. 541-547 y 736-737.

⁶ OIT: *Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 50ª*, Ginebra, 1966, p. 355.

⁷ A. Carew: *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945-1970* (Edmonton, Athabasca University Press, 2018), p. 268.

representaran a industrias nacionalizadas, sino porque no podían expresarse ni votar libremente⁸. Los gestores socialistas se quejaron de que se les excluía de puestos dentro del Grupo de los Empleadores. Tras complicadas negociaciones lograron una participación limitada en las Comisiones Técnicas, pero sin ningún papel en la toma de decisiones. En las elecciones del Grupo de los Empleadores —en las que todos los delegados nombrados podían participar— los gestores socialistas obtuvieron menos de una quinta parte de los votos⁹.

Los empleadores mantuvieron a los gestores de empresas socialistas fuera de su grupo. Su estatus en el grupo de los trabajadores resultó más complicado. La CIOSL ya no monopolizaba (con el acuerdo tácito de la CMT) el Grupo de los Trabajadores de la Conferencia. Los debates que habían dividido al movimiento sindical salpicaron al Grupo de los Trabajadores. Algunos creyeron que la revolución que no había tenido lugar en 1919, ni después de 1945, era de nuevo una posibilidad real.

La cuadratura del círculo: universalismo vs. tripartismo

En 1969, Wilfred Jenks dio un discurso en el Instituto Graduado de Estudios Internacionales de Ginebra¹⁰. En principio, este era un punto álgido en la historia del tripartismo: el 50 aniversario de la OIT y la ceremonia del Premio Nobel de la Paz estaban en el horizonte. Jenks intentó conciliar las dos fuerzas que habían estado tensionando el tripartismo tal y como lo practicaba la OIT: universalismo, por un lado, y el ideal de cooperación entre organizaciones independientes de empleadores y trabajadores y los gobiernos, por otro lado.

Jenks recalcó que

mientras que los tres Grupos de la OIT tienen idéntico estatus, están esencialmente en posiciones diferentes con respecto a cuestiones políticas por la Conferencia. El sindicalismo siempre ha sido una fuerza política, que clama por derechos políticos, que reconoce sus responsabilidades políticas y que expresa opiniones políticas sobre asuntos políticos. Este carácter se ha mantenido, independientemente de la afiliación política de particulares tendencias del movimiento sindical o de la medida en que han ejercido el poder político, asociándose o distanciándose de sus movimientos o partidos políticos. No se

⁸ J.-J. Oechslin: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (La Organización Internacional de Empleadores: tres cuartos de siglo al servicio de la empresa) (Ginebra, 2001), p. 69.

⁹ P. Waline: *Un patron au Bureau International du Travail* (Un empresario en la Oficina Internacional del Trabajo) (París, Editions France-Empire, 1976), p. 232. En esa época, aproximadamente veinte de más de cien delegados de los Empleadores en el grupo oficial votaron a favor de los gestores socialistas.

¹⁰ C.W. Jenks: «Universality and Ideology in the ILO» (Universalidad e ideología en la OIT) (discurso en el Instituto Graduado de Estudios Internacionales, Ginebra, 27 oct. 1969), en *Annals of International Studies* (1970, Vol. 1), pp. 45-64.



10-12-1969, Presentación de la medalla del Premio Nobel de la Paz. De izquierda a derecha: Gullmar Bergenström, Vicepresidente de los Empleadores, Hector Gros Espiell (Uruguay), Presidente del Consejo de Administración de la OIT, Jean Möri (Suiza), Vicepresidente de los Trabajadores, y David Morse, Director-General.

puede hablar de un sindicalismo completamente apolítico, y, por consiguiente, uno debe esperar encontrar las tendencias e intereses políticos reflejados en su conducta en la OIT. Esto es así tanto más cuanto que no existe ninguna otra organización mundial ni foro internacional donde los sindicatos disfruten de una igualdad de estatus con los gobiernos y los empleadores como la que disfrutaban en la OIT. Los gobiernos están en una posición completamente distinta. Están representados en un amplio abanico de organizaciones mundiales y, si desean mantener la coherencia y el equilibrio de la política nacional, deben lidiar con cuestiones políticas a través de canales políticos. Por su parte, los empleadores están en una posición también distinta: pueden tener opiniones políticas pero, en general, el poder político está fuera de su campo de acción; se sirven de otros modos de influencia y expresión política¹¹.

Concluyó diciendo que a los trabajadores les disgustaban los debates políticos, especialmente cuando tienden a dividir a su grupo; los gobiernos estaban limitados por debates en otros foros, inclusive la ONU, y a los emprendedores los debates políticos les parecen estar fuera de su ámbito.

¹¹ C.W. Jenks: *op. cit.*

Desde un punto de vista histórico, también es posible interpretar la categorización de Jenks como una respuesta a la cuestión planteada por la OIT desde su fundación en 1919: ¿quién era su principal beneficiario? Jenks nos recordaba que, desde la perspectiva de los trabajadores, la OIT era el único foro internacional para sus preocupaciones. Los empleadores tenían acceso a otros foros de influencia política, y los gobiernos estaban omnipresentes.

Jenks subrayó dos de los principales temas que causan tensión y disrupción dentro de la OIT: las divisiones políticas entre los trabajadores y la representación de los empleadores. Este último ya había saltado a un primer plano en 1937, cuando la Unión Soviética se hizo miembro de la OIT por primera vez y el Grupo de los Empleadores puso en cuestión las credenciales de los gestores socialistas. En aquel entonces, Harold Butler identificó no menos de ocho formas diferentes a través de las cuales se ejercía el papel de empleador, y consiguientemente advirtió que no deberían aplicarse excesivos calificativos a la definición de representantes de los empleadores y de los trabajadores según los Estatutos. Butler consideró que era «tan peligroso hacer distinciones entre los distintos tipos de empleadores como lo sería hacerlas entre los trabajadores en función de sus métodos de trabajo o de sus convicciones políticas»¹².

El discurso de Jenks en octubre de 1969 también fue un recordatorio de lo que Adam Smith ya había escrito en 1776 en su libro *La riqueza de las naciones*: los trabajadores necesitan agruparse —o «combinarse», si usamos un término anterior— para defender sus intereses comunes. En cambio, tanto los empleadores como los gobiernos disponen de un sinnúmero de medios y canales para lograr los suyos.

Convergencia: perspectivas e ilusiones

La hipótesis subyacente en los años 60 y 70 parece haber sido que las divisiones políticas entre sindicatos continuarían existiendo, pero que se encontrarían soluciones prácticas para superarlas, y que en el Grupo de los Empleadores se integrarían paulatinamente representantes de la gestión pública. De hecho, ya en 1956, el informe McNair había considerado una creciente participación del sector público como factor influyente en el equilibrio entre gobiernos, empleadores y trabajadores; cuantos más gobiernos asumían funciones de empleadores, mejor entendían cómo lidiar con los sindicatos. En este contexto, el valor de los trabajadores y sus representantes había aumentado debido a la necesidad de incrementar su productividad y formación. Se hacía «más énfasis en la productividad, y menos en salvaguardar intereses». El informe McNair también estimó que, al asumir responsabilidades de gestión, los gobiernos llegarían a entender mejor a los empleadores privados¹³.

¹² OIT: Actas de la reunión 79ª del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 6-9 mayo 1937, pp. 39-40.

¹³ «Informe McNair» (*op. cit.*: ver nota 1 supra).

Las tendencias estructurales podían haber sugerido que se estaban implantando nuevas formas de gestión. La noción de una «economía mixta», en la actualidad ya casi obsoleta, tenía gran aceptación en los Estados de bienestar. Después de todo, el sistema de los comités de empresa de Alemania inspiró la visión política de una economía gestionada a la larga por órganos bipartitos verticales¹⁴. En los años 70, Suecia estaba estableciendo un sistema de fondos de asalariados destinado a cambiar las estructuras de propiedad en su economía. Y, tras ser elegido presidente de Francia en 1981, François Mitterrand se dispuso a nacionalizar la industria.

En la OIT, los países socialistas intentaron hacer extensiva la noción de Empleadores a los «gestores» —como cuando se adoptó el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)—. También es interesante señalar que la sugerencia de que todos los países adoptaran una organización tripartita no se aprobó, ya que habría supuesto una implicación más activa que las consultas. Todas las propuestas para adoptar la aplicación del principio de tripartismo se desestimaron¹⁵. Una vez más, esto abundó en la conclusión a la que se llegó en la Conferencia de 1941 en Nueva York de que no debía haber prescripción alguna sobre cómo implantar el tripartismo.

Las preocupaciones crecientes del grupo de los países en desarrollo fueron respaldadas por los Trabajadores, hasta cierto punto. En el periodo de entreguerras, el Grupo de los Trabajadores había argüido en favor de la igualdad racial y de género, y de la abolición de las estructuras laborales coloniales. Desde el inicio de la descolonización, la CIOSL y muchos de sus miembros desempeñaron un papel activo en países a punto de conseguir la independencia. Surgieron nuevos líderes con bagaje sindical en lo que pasó a conocerse como el «mundo en desarrollo». No obstante, las potencias coloniales habían logrado evitar que la OIT preparara el camino hacia relaciones laborales equilibradas antes de la independencia¹⁶.

Después de la independencia, la cuestión de los trabajos forzados y la libertad sindical persistía. Ante las acuciantes necesidades de desarrollo, los gobiernos se mostraron reticentes a abandonar sus métodos en pro de la movilización laboral. Tampoco se mostraban propicios a ceder demasiado poder a sindicatos independientes. Varios

¹⁴ J. Schregle: «Workers' participation in the Federal Republic of Germany in an international perspective» (Participación de los trabajadores en la República Federal de Alemania en una perspectiva internacional), en *International Labour Review* (1987, Vol. 126, núm. 3), pp. 317-327.

¹⁵ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 61ª, Ginebra, 1976, pp. 123-131, 144-150.

¹⁶ D.R. Maul: «The ILO, Asia and the beginnings of Technical Assistance, 1945-60» (La OIT, Asia y los inicios de la asistencia técnica, 1945-60), en J.M. Jensen y N. Lichtenstein (eds): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: ILO Century Series* (La OIT de Ginebra a los países de la costa del Pacífico) (Londres, Palgrave Macmillan, 2016), p. 114.

reconocidos expertos de desarrollo consideraban que los Estados debían ejercer suficiente poder como para impulsar el desarrollo¹⁷.

Esto chocó con el modelo y los principios de la OIT. Una de las consecuencias fue que, desde los años 70 hasta finales de la Guerra Fría, los desacuerdos sobre la naturaleza del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) impidieron una alianza estrecha entre los países en desarrollo del Grupo de los 77 (G-77) y el Grupo de los Trabajadores. Para la CIOSL, cualquier nuevo orden no debía ser tan solo económico, sino social, y debía reconocer los derechos de los sindicatos independientes.

¹⁷ El economista y sociólogo sueco Gunnar Myrdal se manifiesta en favor de la implicación extensa del Estado en la economía de mercado en su análisis de tres volúmenes titulado *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (El drama asiático: una investigación de la pobreza de las naciones) (Londres, Penguin Press, 1968). Presentó sus propuestas en 1970 en *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (El Desafío de la pobreza en el mundo: bosquejo de un programa contra la pobreza en el mundo) (Nueva York, Pantheon Books, 1970). El énfasis de Myrdal en la interacción entre los gobiernos y los mercados sigue siendo relevante: muchos países asiáticos han experimentado un crecimiento considerable desde la publicación de este estudio.

7. El pluralismo en el Grupo de los Trabajadores

La CIOSL había adoptado en 1955, en Viena, una política sobre la limitación de los contactos con las organizaciones comunistas. Pero dejó abiertas dos posibilidades: las relaciones bilaterales y la participación en las actividades de la OIT y la ONU. Allí, tanto a la CIOSL como la FSM se les había otorgado un estatuto consultivo, que compartían con la cristiana CMT y la OUSA.

África y el efecto del *apartheid*

A principios de los años 60, el número de países africanos miembros de la OIT aumentó rápidamente. Algunos sindicatos africanos habían participado en la CIOSL en el momento de su fundación. Desde 1930, la CGT francesa había defendido los derechos sindicales de los ciudadanos de Argelia, Túnez, y Marruecos¹. En los años 50, la CIOSL respaldó a los sindicatos que se habían afiliado antes de que sus países obtuvieran la independencia.

En su Congreso de 1953 en Estocolmo, la CIOSL reclamó la inclusión como participantes en la Conferencia de la OIT de las colonias cuya independencia estaba en puertas. El crecimiento fue rápido: en 1954, había líderes sindicales de Senegal, Dahomey y Camerún en la delegación francesa, y del Congo en la delegación belga. Asimismo, el delegado de los Trabajadores del Reino Unido tenía consejeros técnicos de Jamaica, Trinidad, Rhodesia y Barbados. Ese año la Costa del Oro (lo que luego sería Ghana) envió una delegación tripartita de observadores a la Conferencia.

Al año siguiente, hubo consejeros técnicos de África en todos los grupos de las delegaciones francesa, británica y belga. Barbados, Jamaica, Nigeria, Sierra Leone y Singapur enviaron delegaciones con observadores tripartitos. En 1960 había 16 delegaciones de observadores africanos tripartitos en la Conferencia: David Morse lo llamó «el año de África».

Como habían demostrado las negociaciones de las Convenciones «sobre el trabajo indígena» en el periodo de entreguerras, la oposición a la discriminación

¹ G. da Silva: *Léon Jouhaux : Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (*Léon Jouhaux : una vida de lucha por el sindicalismo libre e independiente*) (París, L'Harmattan, 2014), p. 402.

racial vino fundamentalmente del Grupo de los Trabajadores. Desde el principio, la CIOSL pidió boicots en respuesta al sistema sudafricano de discriminación racial. La presión contra Sudáfrica creció hasta el punto de que, tras una confrontación épica en la Conferencia de 1963, su gobierno abandonó la OIT². En respuesta, la Conferencia de 1964 adoptó la Declaración de la OIT sobre la política de *apartheid* en la República de Sudáfrica, que se actualizaría constantemente, y el Programa para la eliminación del *apartheid* en el campo del trabajo. Incluso en ausencia de la representación del gobierno de Sudáfrica, el Grupo de los Trabajadores mantuvo contactos con los sindicatos del país.

Durante tres décadas, la OIT examinó la situación en cada una de las Conferencias de Trabajo Internacionales, basándose en la Declaración y Programa de acción para la eliminación del *apartheid*, adoptados en 1964³.

La situación sindical africana corría el riesgo de convertirse en un campo de batalla entre la CIOSL y la FSM. Desde el inicio del siglo XX, Sudáfrica había mostrado una fuerte orientación comunista. La represión bajo el *apartheid* llevó a los líderes sindicales al exilio, y recibieron el respaldo de muchas fuentes, entre ellas, de la FSM. La OIT, y especialmente su Grupo de los Trabajadores, sirvieron de foro para decidir sobre las medidas de solidaridad con los sudafricanos. Inicialmente, estas medidas consistieron en la asistencia a los movimientos de liberación, y ulteriormente, supusieron el apoyo, a través de programas educativos, a los sindicalistas sudafricanos de países vecinos.

La política de no cooperación de la CIOSL era su respuesta a la FSM, pero pudo ser adaptada gracias a la intervención de la OIT. En 1973, se estaba preparando una conferencia internacional de solidaridad sindical auspiciada por la ONU. La CIOSL insistió en que se celebrara en Ginebra dentro de la estructura de la OIT⁴. Se celebraron varias Conferencias tripartitas subsiguientes con la ayuda de la OIT. Se propusieron medidas para que los países industrializados dejaran de invertir en Sudáfrica y permitir la emigración al país. El apoyo de la OIT a los movimientos de liberación en el exilio se hizo extensivo a la formación de sindicalistas sudafricanos y namibios en los países vecinos de la región.

² OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, reunión 47ª, Ginebra, 1963, pp. 136-148 y 169-192.

³ OIT: *Official Bulletin* (1964, Vol. 47, núm. 3, Supplement 1, Jul.) (Boletín Oficial) (1964, Vol. 47, núm. 3, Suplemento 1, jul.) El proceso se describe en: *From Workplace Rights to Constitutional Right in South Africa: The role and actions of the tripartite ILO constituency in the challenge to apartheid and the transition to democracy*, documento de trabajo preparado por Renee Grawitzky para el Proyecto del Centenario de la OIT, 2013. Véase también ILO: *From pressure principle to measured militancy: The ILO in the campaign against apartheid*, documento preparado por Neville Rubin para el Proyecto del Centenario de la OIT, 2008.

⁴ R. Gumbrell-McCormick: «Facing new challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972-1990s)», en A. Carew y M. van der Linden (eds): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berná, Peter Lang, 2000), p. 399.

El *apartheid* forzó a las partes a cooperar de la misma manera en que la amenaza del fascismo había unido a sindicatos de diferentes orientaciones, a escala nacional e internacional, en la Europa de fines de los años 30. Sirvió como causa común para los trabajadores y empleadores dentro del país y dentro de la OIT.

El Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) se fundó en 1985. En 1988, COSATU solicitó —a través del Consejo Económico y Social de la ONU— una Comisión de Investigación y Conciliación (COI) de la OIT. Tras amplios debates en el país, la Comisión concluyó su trabajo en 1992, a tiempo para su uso en el proceso de democratización. Nelson Mandela, el líder del Congreso Nacional Africano, fue liberado en 1990 y se dirigió a la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra ese mismo año.

En 1990, COSATU y los empleadores sudafricanos acordaron una acción conjunta para cambiar la Ley de Relaciones Laborales. Una vez que los sindicatos democráticos y los empleadores de Sudáfrica empezaron a cooperar, la OIT podía ofrecerles su asistencia directamente. Tras las elecciones de 1994, Sudáfrica volvió a la OIT. A la Guerra Fría le había sucedido la democratización, y los anteriores obstáculos a la solidaridad sindical internacional estaban siendo eliminados.

Finalmente, la estructura tripartita de la OIT permitió una acción concertada y promovió lazos duraderos entre los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores y sus homólogos en Sudáfrica. Esto creó un canal de información y apoyo, cuya fluidez se incrementó cuando el proceso bipartito de Sudáfrica alentó la cooperación entre los agentes sociales.

Los sindicatos africanos creían firmemente en las identidades regionales y buscaban la unidad⁵. Los sindicatos nacieron en la era colonial y muchos habían sido miembros de la CIOSL antes de la independencia, y la CIOSL alentaba su participación en las reuniones de la OIT. Varios líderes políticos, en particular Tom Mboya, en Kenia, y Sekou Touré, en Guinea, procedían de los sindicatos. Al igual que en la India británica, en África los sindicatos contribuyeron en gran medida a la lucha por la independencia y de ellos salieron futuros líderes.

África también recurrió al tripartismo como solución para las cuestiones sociales y políticas —en algunos aspectos, incluso más que Europa—. Alentada por la OUSA, la Organización para la Unidad Africana —ulteriormente la Unión Africana— transformó las reuniones de sus ministros de Trabajo en una Comisión de trabajo tripartita. Los Consejos Tripartitos eran frecuentes en el África francófona, donde el pluralismo sindical se expandió en los años 90. Teóricamente, la OUSA solo debería haber tenido una organización miembro en cada país, pero esto cambió con la mayor apertura propiciada tras la Guerra Fría. Todos los sindicatos podían estar representados en los consejos nacionales tripartitos.

⁵ A.M. Kailembo: *Reflections on the Pan-African Trade Unions in the Development of the International Labour Organization: Contribution to the ILO History Project*, 25 mar. 2009.



Poco después de haber sido liberado de su detención en Sudáfrica, Nelson Mandela, líder del Congreso Nacional Africano, viajó a Ginebra para dirigirse a la Conferencia Internacional del Trabajo el 8 de junio de 1990.

Los efectos de la *détente* en Europa

Hacia la segunda parte de los años 60, en Europa la Guerra Fría había entrado en una fase de menos confrontación. Un número creciente de sindicatos de la Europa Occidental había establecido contacto con los sindicatos de la Europa Central y del Este, espoleados por la política de *détente* de Willy Brandt y los socialdemócratas alemanes.

Las dictaduras portuguesa y griega cayeron en 1974. Con ello España era el único país de Europa Occidental sin gobierno democrático. Los sindicatos españoles exiliados recibieron el respaldo del Grupo de los Trabajadores. David Morse había sido criticado por su postura hacia España, que favoreció su retorno a la OIT. No obstante, un informe exhaustivo de un grupo de estudio dejó claro que no había excusa alguna para la falta de democracia allí. El método de trabajo del grupo era similar al de una Comisión de Investigación. En España, los sindicatos⁶ hacían circular traducciones clandestinas del informe de la OIT. La transición en España empezó tras la muerte del dictador Francisco Franco y llevó a unas elecciones generales en 1977.

Se estaba produciendo un reposicionamiento entre los miembros europeos de la CIOSL debido a la integración y la ampliación de la Comunidad Económica Europea (CEE). El mayor sindicato de Italia, CGIL, dejó la FSM. En 1973 se esta-

⁶ OIT: «Report of the Study Group to Examine the Labour and Trade Union Situation in Spain», en: *Boletín Oficial* (1969, Vol. 52, núm. 4, Segundo Suplemento Especial).

bleció una nueva Confederación Europea de Sindicatos (CES) para los países de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC). Los miembros europeos de la CMT se unieron en 1974 y la CGIL italiana hizo lo propio un año después.

Para entonces, la OIT estaba lista para intentar otra Reunión Regional Europea. La primera, celebrada en 1955, se había visto paralizada por el conflicto relativo al papel de empleador asumido por los gestores de los países socialistas. Un intento de otra Reunión Regional quedó abortado tras la ocupación de Checoslovaquia en 1968. En enero de 1974, la *détente* finalmente permitió que la Reunión tuviera lugar. La República Democrática Alemana (RDA) se había hecho miembro de la OIT, a la que la Alemania del Oeste ya había sido admitida en 1951. Los sindicatos de la RDA llevaban tiempo asistiendo a las Reuniones de la OIT dentro de la lista de observadores de la FSM.

La Reunión Regional siguió siendo de índole técnica y se centró en medio ambiente, seguridad social, y salud y seguridad⁷. La Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 inspiró a la OIT a estudiar más de cerca el asunto aunque entonces no se siguiera profundizando mucho en la cuestión. La mayoría de las resoluciones preliminares motivo de divergencia se eliminaron: los empleadores no querían abordar la cuestión de los gestores socialistas, y la FSM no continuó su ataque frontal a las empresas multinacionales como instrumentos del imperialismo.

El proceso que llevó a la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa celebrada en Helsinki en julio de 1975 se vio acompañado por iniciativas relacionadas con la juventud, la mujer y los sindicatos, entre otros asuntos. Los contactos sindicales durante las conferencias de la OIT y durante los congresos sindicales nacionales habían promovido las relaciones bilaterales Este-Oeste desde fines de los años 60. Una reunión de casi todos los líderes sindicales europeos en la estela de la Reunión Regional marcó la senda hacia la primera conferencia sindical paneuropea. Técnicamente, fue convocada por los cuatro miembros europeos del Consejo de Administración de la OIT en 1975.

El tema «neutral» cuidadosamente elegido para la conferencia de alto nivel de las organizaciones centrales nacionales fue el entorno general y de trabajo. Aunque la conferencia tuvo algo de repercusión, el dinamismo de las relaciones Este-Oeste se había perdido hacia el final de la década. En Europa Occidental, los sindicatos nacionales orientaron gran parte de su energía hacia la nueva CES y la integración europea. En la Unión Soviética, Aleksandr Shelepin, el presidente del Consejo Sindical de todos los sindicatos y miembro del politburó, fue relevado de sus funciones y se desalentaron las actividades sindicales demasiado ambiciosas.

Aunque algunos albergaban aspiraciones de una organización paneuropea (inclusive la Europa Central y del Este), las circunstancias prácticas convirtieron a la

⁷ OIT: «Second European Regional Conference», en: *Boletín Oficial* (1974, Vol. 57), pp. 145-153.

CES en una confederación de países pertenecientes a la CEE o afiliados a ella en diferentes grados. La dimensión paneuropea quedaría relegada hasta el final de la Guerra Fría.

Asia y América Latina

Japón y la India —y especialmente sus sindicatos— habían sido fervientes defensores de la igualdad racial, y sus sindicatos cuestionaban frecuentemente las políticas de sus gobiernos. En la India británica, la necesidad de seleccionar un delegado de los Trabajadores favoreció el desarrollo sindical nacional. En algunos momentos de sus trayectorias profesionales, Mohandas Gandhi, Jawaharlal Nehru, y Mohammed Jinnah habían ejercido cargos sindicales.

En cuanto a Japón, el hecho de que su gobierno pudiera ser cuestionado en un foro internacional en 1919 constituyó un paso significativo hacia el reconocimiento de los derechos sindicales y la igualdad de género. Los sindicatos japoneses habían formado parte del Consejo de Administración de la OIT desde 1928. Los sindicatos de los países asiáticos estaban bajo la estrecha vigilancia de sus gobiernos, y posiblemente más que los sindicatos en cualquier otro país —especialmente en Corea del Sur, Indonesia, Birmania, las Filipinas y Vietnam—. La experiencia de los sindicatos en África y Europa no podía aplicarse a Asia ni a Latinoamérica.

Los sindicatos —ya fueran revolucionarios, moderados, o claramente conservadores— normalmente no querían cooperación ni coexistencia. La República Popular de China fue reconocida por la ONU en 1971, pero solo asumió un papel en la OIT durante el mandato de Francis Blanchard, en 1983. Los acontecimientos en la Plaza de Tiananmén supusieron varios años de exigua cooperación, especialmente por parte de los trabajadores. No obstante, los sindicatos europeos y de otras zonas —pero ninguno de los Estados Unidos— retomaron los contactos, debido al crecimiento de las inversiones directas de sus países en China.

La Federación Nacional de Sindicatos de China (ACFTU) no se ha integrado en ninguna internacional. Tuvo un Trabajador Interino en el Consejo de Administración de 1984 a 1990, y, de nuevo, en 2002. A partir de 2011, dispone de un Miembro Titular y ha estado en la lista electoral de la CSI. Una de las prioridades del trabajo de la OIT con ACFTU ha sido ofrecer capacitación para la negociación colectiva, aunque China nunca ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87), 1948 ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, (núm. 98), 1949. Sería útil disponer de más experiencia respecto a las relaciones laborales colectivas, inclusive los conflictos, en el sector primario cada vez más orientado al mercado.

Las medidas tomadas en solidaridad con los chilenos se parecían a las tomadas en respuesta a la situación sudafricana. Cuando el presidente socialista Salvador Allende perdió la presidencia tras el golpe de Estado del general Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973, el principal sindicato del país, la CUT, no era miembro de la CIOSL; estaba más cercano a la FSM. La represión de los sindicatos en Chile

George Meany, Presidente de la AFL-CIO, tomó la palabra en la Conferencia el 11 de junio de 1969. En la tribuna, el Presidente de la Conferencia, Jean Möri.



supuso llamamientos de solidaridad, pero la CIOSL y la FSM se aferraron cada una a sus propias medidas⁸. En las Américas, una acción conjunta a nivel continental habría requerido la cooperación entre sindicatos con opiniones marcadamente opuestas. Los dos extremos que no podían reconciliarse fueron la AFL-CIO y los sindicatos cubanos. En los primeros tiempos de la OIT, los sindicatos latinoamericanos estaban estrechamente asociados con la AFL de los Estados Unidos. Ulteriormente, hubo un amplio abanico de orientaciones sindicales y diferentes modelos de cooperación sindical con los líderes y partidos políticos.

Un breve hiato

Desde la Revolución rusa, las relaciones entre los sindicatos de los Estados Unidos y la Unión Soviética habían estado marcadas, sobre todo, por la tensión. En 1945, el presidente de la AFL, George Meany, mantuvo a su organización fuera de la FSM, y criticó a sus colegas de la FSI con palabras inusitadamente duras⁹. En 1969 la fusionada AFL-CIO dejó la CIOSL, que Meany había ayudado a fundar veinte años antes, pero que, en su opinión, había sido demasiado suave con el comunismo.

⁸ La participación de la OIT en Chile consistió esencialmente en una Comisión de Investigación y Conciliación sobre la libertad sindical tras las reclamaciones de todos los sectores del movimiento sindical internacional. Chile no había ratificado aún los Convenios núm. 87 y 98. (OIT: 196ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 30-31 may. 1975.) Los miembros de la comisión también trabajaron en una COI que estudió las supuestas violaciones de los Convenios núm. 1 y 111, que habían sido ratificados.

⁹ A. Carew: *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945-1970* (Edmonton, Athabasca University Press, 2018), p. 10-17.

David Morse se había visto presionado a nombrar a un ciudadano soviético para un alto cargo en la Oficina. Dejó la decisión a su sucesor, Wilfred Jenks. Contra todas las expectativas de los Estados Unidos, Jenks no tardó en nombrar a Pavel Astapenko, un bielorruso, para el cargo de Director-General Asistente. Los Estados Unidos reaccionaron temporalmente suspendiendo sus contribuciones. En Washington D. C. no dejaba de debatirse —dentro del Congreso y en la AFL-CIO— sobre si había alguna razón para permanecer en la OIT.

Tras el nombramiento de Astapenko, una Conferencia plenaria de 1974 votó en contra de la adopción del informe de la CAS a causa de un párrafo especial sobre la libertad sindical para la Unión Soviética¹⁰. Además, la Conferencia adoptó una resolución que condenaba la ocupación israelí de los territorios árabes y se acordó a la Organización para la Liberación de Palestina estatus de observador en 1975. La delegación estadounidense, liderada por la AFL-CIO, volvió a marcharse.

George Meany declaró públicamente que los Estados Unidos deberían dejar la OIT, país que, a su vez, avisó de que tenía intención de abandonar la OIT debido a su excesiva «politización». Aunque en repetidas ocasiones los líderes sindicales occidentales intentaron persuadir a Meany para que cambiara de opinión, los Estados Unidos abandonaron la OIT en noviembre de 1977.

La Administración Carter consideró que si los sindicatos de los Estados Unidos ya no creían en la OIT, el gobierno no veía razón alguna para permanecer en ella¹¹. No obstante, las declaraciones del presidente Jimmy Carter, del secretario de Trabajo, Ray Marshall, e incluso de Meany en el momento de la retirada de los Estados Unidos expresaban el deseo de una pronta vuelta¹².

Durante dos sesiones de la Conferencia, no se registró ningún incidente político. Los países industrializados restantes compensaron parcialmente la pérdida financiera, y tras una iniciativa canadiense, crearon el Grupo de Países Industrializados con Economía de Mercado (PIEM) para coordinar sus posiciones. Un comité ministerial presidido por Ray Marshall continuó al tanto de la evolución de la OIT. A principios de 1980, los Estados Unidos volvieron.

La participación internacional de los sindicatos estadounidenses había sido como una puerta giratoria. Se desafiliaron o abandonaron la OIT y las internacionales sindicales en diferentes ocasiones. Las opiniones de líderes como Samuel Gompers y George Meany tuvieron un impacto real. Cuando los Estados Unidos habían vuelto a la OIT, Meany, que estaba enfermo, había sido reemplazado por su secretario del Tesoro, Lane Kirkland, que también reintegró a la AFL-CIO en la CIO-SL.

¹⁰ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 59ª reunión, Ginebra, 1974, pp. 789-830.

¹¹ Esto me lo comentaron directamente a mí altos cargos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos durante varias conversaciones registradas en 1976 y 1977.

¹² «U.S. Membership in ILO ends», en: *AFL-CIO: Free Trade Union News* (1977, Vol. 32, núm. 12, dic.).

La salida de los Estados Unidos en 1977-1980 no ocasionó ningún daño irreparable. Como mucho, hizo que el Grupo de los Trabajadores estuviera mejor preparado para las turbulencias de la década siguiente. Fuera la que fuera la actitud de cada uno respecto a los estadounidenses, incluso muchos representantes de la FSM consideraban que el Grupo de los Trabajadores sin la AFL-CIO era como la FSM sin los sindicatos soviéticos¹³.

¹³ Mis notas indican esto en varias ocasiones —como, por ejemplo, en referencia a la conversación con Ryszard Pospiecynski, secretario internacional del CRZZ polaco, el 27 de enero de 1974—.

8. Estructuras económicas mundiales cambiantes

Al mismo tiempo, signos modestos de iniciativa privada en las economías socialistas —e intentos infructuosos como la Primavera de Praga de 1968— se interpretaron como indicios de que en los sistemas socialistas podría producirse una transformación hacia mecanismos más compatibles con el mercado. En España, Portugal y Grecia se registró una democratización y restablecimiento de la libertad sindical.

En el Grupo de los Trabajadores, hubo un acuerdo generalizado sobre la mayoría de las cuestiones de política laboral nacional e internacional, incluyendo las cuestiones de las multinacionales, los ajustes estructurales y la flexibilidad del mercado laboral.

Otro elemento fue el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) defendido por el grupo de países en desarrollo de la ONU. Cuando fue propuesto en la Asamblea General de 1973, los sindicatos internacionales generalmente manifestaron su apoyo. No obstante, tenían una importante reserva: para el Grupo de los Trabajadores, este nuevo orden solo era aceptable en la medida en que no solo fuera económico, sino también social. En la práctica, esto evitó una alianza fácil entre los trabajadores y el grupo de los países en desarrollo. Los trabajadores se mostraron de acuerdo con el G-77 sobre las cuestiones de injusticia política y económica a nivel mundial, pero acordaron con los países industrializados y los empleadores los principios de la libertad sindical.

Aunque existían intereses comunes ligados a los cambios en la tecnología y los lugares de trabajo, la independencia sindical siguió siendo motivo de divergencia. Las violaciones de la libertad sindical en la Unión Soviética seguían produciéndose, lo que contribuyó a la breve salida de los Estados Unidos. Ulteriormente, el asunto volvería a emerger con fuerza en Polonia.

Empresas multinacionales

Desde 1960, el Grupo de los Trabajadores cada vez había planteado más preguntas sobre el impacto de las empresas multinacionales en los países anfitriones. Gran parte del debate se centró en los efectos políticos y económicos de la presencia de los Estados Unidos en Centroamérica y Latinoamérica, así como en Europa Occidental. La CIOSL organizó una conferencia sobre empresas multinacionales y adoptó un

marco político a fin de controlar los efectos sociales y laborales de sus actividades. En la Asamblea Plenaria de la Conferencia de 1970 de la OIT se presentó una resolución patrocinada por los trabajadores, pero no logró aprobarse por la falta de *quorum*. Un año más tarde se adoptó, se exigieron estudios al respecto y «se puso el asunto en el orden del día de la Conferencia» —una frase que aludía a la posibilidad de establecimiento de normas al respecto—¹.

La cuestión supuso un marcado giro político en septiembre de 1973, al descubrirse que una multinacional estadounidense había estado involucrada en el golpe de Estado en Chile que le costó la vida al presidente Allende. Incluso bajo el gobierno conservador, Chile llevaba años intentando llamar la atención de la ONU sobre las repercusiones negativas de las multinacionales. La ONU, la OIT y la OCDE comenzaron a pensar en maneras de regular las actividades de estas empresas.

En la OIT, los trabajadores solicitaron un Convenio OIT, pero no obtuvieron suficiente respaldo en la Conferencia Mundial de Empleo de junio de 1976. Esto podía haber proporcionado un argumento adicional a los miembros de la AFL-CIO que restaban importancia a la OIT. La OCDE adoptó pautas voluntarias sobre las multinacionales, y la ONU inició negociaciones (finalmente las abandonó a principios de los 90) con vistas a definir un código de conducta para lo que llamó «empresas transnacionales».

La OIT no tardó en redactar una Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por su Consejo de Administración en noviembre de 1977². La declaración había sido redactada por un pequeño grupo tripartito, que había reunido a participantes de todos los bandos que también habían participado en los debates de la OCDE y la ONU. El Grupo de los Trabajadores de la OIT se enfrentó a un dilema: aunque muchos de los problemas causados por las empresas estaban relacionados con la libertad sindical, nadie quería duplicar el procedimiento existente del Comité de Libertad Sindical de la OIT. En la OCDE, la mayoría de los casos que los sindicatos sometían a su criterio concernían los derechos de organización sindical y de negociación colectiva.

Ralentización en los años 80

Al iniciarse la década de los 80, otros asuntos empezaron a afectar a las relaciones entre sindicatos y empresas. El crecimiento económico y del empleo no se materializó en muchas zonas de los países en desarrollo, y las economías industrializadas se estaban

¹ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 54ª reunión, Ginebra, 1970, p. 482. OIT: *Resolución sobre los problemas sociales planteados por las empresas multinacionales*, Conferencia Internacional del trabajo, 56ª reunión, Ginebra, 1971.

² OIT: *Declaración tripartita sobre las empresas multinacionales y la política social*, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en la 204ª reunión (Ginebra, nov. 1977) y enmendada en las reuniones 279ª (nov. 2000), 295ª (mar. 2006) y 329ª (mar. 2017).



Tres Directores Generales: Francis Blanchard (1974 – 1989), David Morse (1948 – 1970), y Michel Hansen (1989 – 1999). La foto se tomó durante la Conferencia de 1989.

ralentizando. Economistas y políticos empezaron a buscar soluciones mediante una mayor flexibilidad en el mercado laboral, medidas de austeridad y ajustes estructurales.

El ajuste estructural en los países en desarrollo y las medidas de austeridad en los países industrializados marcaron, en gran medida, las pautas de la década. El hecho de que gran parte del debate hubiera tenido lugar dentro de la OCDE o en instituciones financieras internacionales excluyó en cierto sentido a la OIT. La necesidad de tener voz en la gobernanza económica internacional había sido una de las primeras metas de Albert Thomas y Edward Phelan, respaldada por el Grupo de los Trabajadores. Francis Blanchard y, después de él, Michel Hansen establecieron contactos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La CIOSL —y luego la CSI— también empezó a consultar con regularidad al FMI y al Banco Mundial.

Blanchard convocó una Reunión de alto nivel sobre el empleo y el ajuste estructural celebrada en Ginebra en noviembre de 1987. No es de sorprender que, aunque los participantes reconocieron de inmediato la necesidad de un diálogo más fructífero entre las instituciones internacionales, sus opiniones sobre medidas concretas difirieron. Así, mientras que los países industrializados estaban embarcados en un debate sobre la flexibilidad, los países en desarrollo estaban intentando conciliar la austeridad de las políticas de ajuste con la persistente pobreza y falta



La controvertida táctica en Europa de la sede de la multinacional de Hoover llevó a la Confederación Europea de Sindicatos a organizar una manifestación en Bruselas en febrero de 1993. El Secretario General de la CES, Emilio Gabaglio, lleva una antigua aspiradora que el Secretario Confederal encargado del diálogo social, Jean Lapeyre (a la derecha), había encontrado en el sótano del edificio de la confederación.

de empleo. La OIT recalcabá naturalmente la importancia de las políticas sociales y las normas de trabajo internacionales. Esto a su vez suscitaba la preocupación de que, para introducir esas medidas, debía buscarse cierta forma de condicionalidad. Como en anteriores ocasiones, los empleadores se mostraron reticentes a aventurarse a diseñar políticas macroeconómicas.

Al final de la década, no se había alcanzado ningún consenso eficaz sobre cómo avanzar al respecto. La creencia de que favoreciendo el crecimiento se acabaría con la pobreza —de que cuando la economía mejora en un lugar, mejora en todos— infravaloró la trascendencia de los problemas estructurales³. Los programas de ajuste estructural debilitaron de manera general el poder de negociación de los sindicatos pese a la falta de pruebas de que esto llevase a la recuperación⁴.

³ R. van der Hoeven: *Poverty and Structural Adjustment: Some Remarks on Tradeoffs between Equity and Growth* (Pobreza y ajuste estructural: afirmaciones sobre los compromisos entre equidad y crecimiento) (Ginebra, OIT, 2000).

⁴ S. Horton, R. Kanbur, y D. Mazumdar: «Labour markets in an era of adjustment» (Los mercados laborales en una era de ajuste), en: *International Labour Review* (1991, Vol. 130, núm. 5 y 6), pp. 531-558.

El daño estaba hecho: los sindicatos y las instituciones del mercado laboral en general llegaron a verse como impedimentos al crecimiento y la recuperación. Los miembros del Grupo de Trabajadores de la OIT procedentes de los países industrializados se dieron cuenta de que se estaban enfrentando a dificultades que cada vez más los concernían a ellos también, y no solo al mundo en desarrollo. Desde fines de los años 70, los sindicatos habían estado a la defensiva cuando se trataba de política macroeconómica, la necesidad de normas internacionales de trabajo y el papel de la OIT en sí. Los años 80 trajeron a Margaret Thatcher, Ronald Reagan y políticas neoliberales.

En el Reino Unido, las duras políticas tanto de la primera ministra Margaret Thatcher como de una parte del movimiento sindical casi volvieron a reactivar la lucha de clases. Un ejemplo especialmente amargo fue la prolongada huelga de los mineros. Pese a la resistencia de los sindicatos, la mayoría de las minas de carbón fueron cerradas o privatizadas. Pero el grado de desconfianza del gobierno conservador hacia los sindicatos quedó ilustrado por la prohibición de 1984 sobre la sindicación en el Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ). El caso fue llevado ante la OIT por parte del TUC, y analizado por la Comisión de Aplicación de Normas (CAS) durante una década⁵.

El concepto de flexibilidad en el mercado laboral en los países industrializados volvió a suponer el cuestionamiento de las negociaciones colectivas, especialmente en las negociaciones centralizadas y sectoriales. Paradójicamente, el renovado énfasis en las fuerzas del mercado evidenció mayores críticas de los sindicatos radicales a las políticas de rentas nacionales.

La crítica provino más de economistas gubernamentales, entes tributarios y comités de expertos que de los empleadores, a los que no parecía preocuparles mucho el cariz de los acontecimientos. Los empleadores se sentían menos alarmados por los sindicatos que por una patente ola antiempresarial en las universidades y por las ONG de derechos humanos y ambientales⁶.

En la OCDE, un grupo de expertos de alto nivel liderado por Ralph Dahrendorf redactó en 1986 un informe en favor de una visión equilibrada. El grupo, que integraba a representantes sindicales y empresariales, llegó a la conclusión de que sería necesario negociar sobre la flexibilidad y no usarla como arma de un grupo contra otro⁷. Por ese entonces, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors,

⁵ OIT: NORMLEX. Hubo casos CAS sobre la aplicación en el Reino Unido de los Convenios núm. 87 y 98 en 1987, 1988, 1989, 1991, 1992, 1995 y 1997. En 1989, la CAS rechazó un párrafo especial tras un voto récord. En 1997, el gobierno volvió a reconocer los derechos de sindicación de los sindicatos en cuestión.

⁶ L. Powell: «CONFIDENTIAL MEMORANDUM: Attack on American Free Enterprise System» (MEMORANDO CONFIDENCIAL: ataque al sistema americano de libre empresa) (23 ago. 1971).

⁷ OCDE: Flexibilidad en el Mercado laboral: informe de un grupo de expertos de alto nivel al Secretario-General) (París, OCDE, 1986).

intentó cambiar el curso de los acontecimientos en favor del diálogo: en 1985 se adoptó el nuevo concepto de diálogo social, según el cual, primero, los agentes sociales mantenían conversaciones entre sí, y la CE solo actuaba en ausencia de resultados⁸.

De esta manera, la CEE parecía tomar un rumbo alejado de las tendencias macroeconómicas transatlánticas. Esto en gran parte se debió a la necesidad de contar con apoyo —desde los partidos laboristas y los sindicatos— para una mayor integración, especialmente mediante la creación del mercado único europeo. Este énfasis social llevó al TUC a abandonar sus anteriores críticas a la CEE. Pero también incrementó el disgusto de Thatcher con las instituciones europeas, que estaban asumiendo papeles más relevantes en los asuntos sociales⁹. El *brexít*, el difícil divorcio de la Unión Europea que Gran Bretaña buscaría después, se entiende mejor conociendo las fisuras que se abrieron en la década de los 80.

Polonia

Las economías de los países socialistas también estaban estancándose. Esta fue una de las razones de las huelgas de 1980 en los astilleros de Gdansk, Polonia. Los trabajadores anunciaron el establecimiento de un sindicato independiente, Solidarnosc, que pedía que el gobierno respetara el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Muy pronto, Solidarnosc anunció que tenía diez millones de afiliados. Se llegó a un acuerdo, y después de la intervención de Francis Blanchard, Lech Walesa, el líder de Solidarnosc, fue nombrado delegado de los Trabajadores ante la Conferencia de 1981. La sala de la Conferencia estaba llena a rebosar para escuchar su discurso de tono bastante conciliador¹⁰. En diciembre de 1981, se aplicó la ley marcial, se disolvieron todos los sindicatos y se detuvo a los líderes de Solidarnosc.

El asunto fue abordado inmediatamente en la OIT por el Grupo de los Trabajadores. El caso de Polonia llegó al Comité de Libertad Sindical, fue objeto de una misión de contacto directo y, por último, acabó ante una COI. Marc Blondel, de *Force Ouvrière* (FO), presentó una queja formal. En 1982, era el turno de FO de nombrar al delegado de los Trabajadores franceses. Blondel supo aprovechar esta oportunidad para presentar la queja, que también firmó el delegado de los Trabajadores noruegos, Liv Buck. El gobierno francés indicó que también podía haber

⁸ Buena descripción en J. Lapeyre: *Le dialogue social européen : Histoire d'une innovation sociale (1985-2003)* (El diálogo social europeo: historia de una innovación social [1985-2003]) (Bruselas, Instituto Sindical Europeo, 2017).

⁹ J. Lapeyre: *op. cit.*, pp. 58-62.

¹⁰ OIT: Actas provisionales 10/9, Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª reunión, Ginebra 1981.



El Presidente de Solidarnosc de Polonia, Lech Walesa, hace el símbolo de la victoria durante su discurso como Delegado de los Trabajadores en la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 5 de junio de 1981.

citado el artículo 26 de la Constitución¹¹. Algunos sindicatos europeos occidentales se mostraron cautos, pero la AFL-CIO se mostró entusiasta. Polonia fue una de las razones para que la Administración Reagan retomara el contacto con la AFL-CIO, que había cesado debido al conflicto del sindicato de los controladores aéreos¹².

El Director-General de la OIT se involucró directamente en el caso de Polonia durante una década. La COI no pudo viajar a Polonia, pero, gracias a entrevistas exhaustivas, confirmó de forma oficial que se había violado el Convenio núm. 87. Francis Blanchard y Nicolas Valticos, que presidían la COI, pudieron reunirse con Lech Walesa, que estaba en prisión. El gobierno polaco anunció su intención de abandonar la OIT, pero, tras las negociaciones, pospuso su fecha límite inicial. A

¹¹ OIT: *Boletín Oficial* (1984, Vol. 67, Suplemento Especial). Véase también OIT: Actas provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 68ª reunión, Ginebra, 1982, p. 36/3; OIT: Actas de la reunión 222ª del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, mar. 1983, p. VII/7; OIT: Actas de la reunión 228ª del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 12-16 nov. 1984, pp. 39-40.

¹² OIT: *Informe en el que la comisión exige ser mantenida al corriente de los acontecimientos – Informe núm. 211, nov. 1981* (Informe CFA sobre el caso núm. 1074 [Estados Unidos]). La Organización Privada de Controladores de Tráfico Aéreo (PATCO) había respaldado a Reagan en la elección presidencial de 1980, pero se le privó la certificación cuando fue a la huelga. Tanto la CIOU como la FSM presentaron sin dilación quejas ante la CFA. La AFL-CIO, como no era miembro de ninguna de las dos, se disoció de la queja de la FSM. La comisión concluyó que podía prohibirse una huelga por parte de los controladores aéreos, pero que las medidas tomadas en contra del sindicato y de sus miembros fueron en este caso inusitadamente severas.

Solidarnosc se le permitió volver a operar con ciertas restricciones a partir de 1986, y se afilió a la CIOSL y la CMT. Ambas organizaciones querían respaldar la sección sindical de Solidarnosc, que, además, se había convertido en una fuerza política con amplio apoyo de la sociedad.

En ese momento, la Unión Soviética también se planteó dejar la OIT, pero sus aliados europeos eran partidarios de mantener el acceso a los recursos técnicos que sus relaciones con la OIT les ofrecían. A lo largo de los años 80, la cuestión polaca socavó los cimientos del sistema de los países socialistas, pero otros acontecimientos mundiales lo contuvieron, lo que dejó espacio para las negociaciones internas. La Unión Soviética estaba empantanada en Afganistán. Luego, llegó el cambio decisivo a Moscú cuando Mijail Gorbachov se convirtió en el secretario general del Partido Comunista en 1985, quien lanzó un programa de reformas y de transparencia con los lemas «perestroika» y «glasnost».

En 1987, Gorbachov criticó a los sindicatos soviéticos por no defender activa y suficientemente los derechos de los trabajadores. Creía que los sindicatos debían intensificar su control sobre burócratas y gestores, y que debían democratizarse — aunque el liderazgo del Partido Comunista no debía ponerse en cuestión—. Este cambio de mentalidad tuvo consecuencias directas. En 1988, una huelga de mineros llevó a una confrontación y a negociaciones públicas sin precedentes entre el gobierno y los mineros independientes, lo que trastocó los cimientos de las antiguas organizaciones sindicales.

Irónicamente, mientras Margaret Thatcher estaba librando una dura batalla contra los sindicatos en casa, ella y el papa Juan Pablo II fueron puestos en un pedestal por Solidarnosc en Gdansk. Thatcher fue una de las primeras líderes europeas en reconocer que Gorbachov estaba realizando un cambio real. Polonia solo fue mencionada de pasada en una reunión de alto nivel de la CIOSL (sin la presencia de la AFL-CIO) con Gorbachov celebrada en Moscú en octubre de 1987¹³.

Una serie de debates y medidas de la OIT, sindicatos internacionales y el Vaticano bajo el mando de Juan Pablo II llevó a una ronda de negociaciones nacionales con multitud de participantes, lo que propició el cambio democrático. En la CIT de 1989, Alfred Miodowicz, vicepresidente de los «antiguos» sindicatos, fue el delegado de los Trabajadores, y Bogdan Lis, de Solidarnosc, su sustituto. Entre los consejeros técnicos de los Trabajadores estaba Lech Kaczynski, de Solidarnosc, que luego sería presidente de Polonia, y moriría en 2010 en un accidente de avión en Smolensk.

¹³ Aunque la agenda oficial de la reunión estaba relacionada con el desarme, se sometieron a debate todos los conflictos políticos de la época: La misión de la CIOSL estuvo liderada por su presidente, P.P. Narayanan, y por el secretario general John Vanderveken. Participaron los presidentes o secretarios generales de los afiliados alemán, sueco, británico, italiano y japonés de la CIOSL, y los secretarios regionales. He hecho referencia a las anotaciones detalladas realizadas por los participantes suecos.

Según Francis Blanchard, la Unión Soviética emitió un memorando confidencial a sus aliados en 1988 en el que sugería que ya no debían protestar si la cuestión de Polonia volvía a plantearse en la OIT. Al mismo tiempo, los representantes socialistas del Empleador y del Trabajador ya no estaban obligados a apoyar o a votar según lo hicieran sus gobiernos¹⁴. A todos los efectos prácticos, este fue el final de la Guerra Fría en el Grupo de los Trabajadores. El Muro de Berlín cayó al año siguiente.

¹⁴ F. Blanchard: *L'Organisation internationale du Travail: De la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (La Organización Internacional del Trabajo: de la Guerra Fría a un nuevo orden mundial) (París, Seuil, 2004), p. 204.

9. Transición y globalización

El final de la Guerra Fría creó una nueva situación en la OIT. Durante décadas, los empleadores y la mayoría del Grupo de los Trabajadores habían formado parte de una alianza objetiva contra el comunismo, cada uno por sus propias razones. Ahora, había ganado la partida una economía de mercado cada vez más globalizada. En este punto, se planteó la cuestión: ¿al desaparecer el sistema comunista, seguía siendo necesaria la OIT con sus reglas y regulaciones?

Se planteó otra cuestión urgente: ¿con qué celeridad podía la OIT ayudar a sus constituyentes, muchos de los cuales navegaban ahora en aguas desconocidas? Una de las respuestas del Director-General Michel Hansenne fue la Política de Asociación Activa, que estableció 14 equipos pluridisciplinarios subregionales para atender con mayor prontitud a los constituyentes de la OIT. Esto supuso reasignar prácticamente un cinco por ciento de las dotaciones presupuestarias, lo que tuvo un impacto en muchas actividades de la OIT, inclusive en las relacionadas con las organizaciones de los empleadores y los trabajadores¹.

Pese a algunas peticiones de un nuevo Plan Marshall, la transición tras la Guerra Fría se llevó a cabo sin acuerdos de política laboral ni social. En muchos casos, tuvo la brusquedad propia de una terapia de choque, pues se llevó a cabo rápidamente a través de mecanismos de mercado. En los países que sufrieron los mayores cambios, de las preocupaciones se hacían eco fundamentalmente los sindicatos tradicionales, que estaban teniendo que lidiar con sus nuevos papeles y con nuevos mercados abiertos a inversiones extranjeras directas.

La CIOSL creó una Comisión de Coordinación para Europa Central y del Este. Pronto se hizo evidente que las actitudes de este grupo respecto a las cuestiones de la economía de mercado, incluida la privatización y las multinacionales, diferían significativamente de las del grupo de trabajo que había estado lidiando con las multinacionales desde 1970. Los intentos por llegar a un acuerdo mutuo arrojaron escasos resultados.

El capitalismo y el socialismo estaban convergiendo, pero no del modo en que se esperaba. En lugar de que las distintas opciones confluyeran en un término medio, las partes asumieron una visión neoliberal de la economía de mercado. Durante una

¹ M. Hansenne: *Un garde-fou pour la mondialisation: Le BIT dans l'après-guerre froide* (Una salvaguardia en la mundialización: la OIT tras la Guerra Fría) (Ginebra, Zoé, 1999), pp. 47-48.

década o dos ya, los mercados se habían apartado de los principios de consenso que rigieron en el periodo tras la Segunda Guerra Mundial.

Con todo, la cooperación tripartita fue asumida como una forma de lidiar con el cambio. A principios de este periodo, los húngaros en particular reconocieron que las relaciones laborales requerían dirimir los conflictos de interés. El equipo pluridisciplinar formado para asistir a la Europa Central y del Este con la transición pronto encontró su sede en Budapest. Se esperaba que el tripartismo facilitara el tránsito hacia una representación efectiva de empleadores, trabajadores y autoridades laborales. A veces, parecía que la creencia en el valor de los mecanismos tripartitos era mayor en los países en transición que en los países de la Europa Occidental. No obstante, los modelos de la OIT presuponían que los empleadores eran independientes y que los sindicatos tenían el respaldo social y estaban ligados al activismo de base.

En los años 90, la desaparición de las diferencias ideológicas llevó a otros miembros del movimiento sindical internacional a la CIOSL y la CMT. Prácticamente, ya se habían fusionado en Europa, y el camino a la fusión global parecía abierto. Los sistemas dominados por sindicatos únicos se vieron reemplazados por estructuras plurales. Por tanto, para los trabajadores, que se enfrentaban a fuerzas de mercado cada vez más globales y menos propicias a soluciones de consenso, una mayor democracia no significaba necesariamente una mayor unidad.

La CIOSL dudó durante algunos años entre reestructurar los «viejos» sindicatos y crear «nuevos». Al final, la estrategia elegida dependía de las circunstancias nacionales. Quitando algunas excepciones, los afiliados supervivientes de la FSM del antiguo bloque socialista derivaron hacia la CIOSL. Los trabajadores rusos mantuvieron la adhesión al Consejo de Administración durante las elecciones de 1993, pero estaban en la lista interina. Durante la transición hubo serios problemas para pagar los salarios de los trabajadores, y una de las cuestiones que facilitó la entrada de los sindicatos rusos en la CIOSL en el 2000 fue el incumplimiento continuo del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)².

A la transición le siguió inmediatamente la globalización, que era un nuevo concepto. En poco tiempo, superó a otros. El Grupo de los Trabajadores se había mostrado especialmente circunspecto en sus opiniones respecto de las multinacionales, y mostraba la misma precaución en cuanto al debate sobre las principales normas de trabajo. No obstante, fue más lento en responder al debate sobre la flexibilidad de mercado de los años 80 y al de normas de comienzos de los 90. En ambos casos,

² OIT: *Fifth Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by the Russian Federation of the Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95)* (Quinto informe adicional: Informe de la Comisión establecida para examinar la representación que alega el incumplimiento por la Federación Rusa del Convenio sobre la protección del salario, 1949 [núm. 95], 1949), presentado en virtud del artículo 24 del Estatuto de la OIT por el Sindicato de Empleados de Educación y Ciencia de Rusia. GB.270/15/5. Ver también OIT: *Boletín oficial* (1997, Vol. 80, Serie A), pp. 108-109.

los sindicatos estaban desprevenidos en cierto modo, como suele suceder cuando se tambalean las creencias establecidas.

La controversia sobre las normas y el Grupo de los Trabajadores

Tras los cambios sistémicos en Europa y el resto del mundo, los empleadores cuestionaron el futuro de la OIT, pero no estaban dispuestos a abandonarla. Sus críticas se centraron en el sistema de establecimiento de normas de la OIT y la relevancia de la Organización con respecto a las preocupaciones de sus miembros, así como de las empresas individuales, entre otros puntos.

El cuestionamiento del sistema de establecimiento de normas de la OIT no era nada nuevo, pero había ido aumentando a lo largo de los años. Además, muchos gobiernos estaban preocupados porque pocos países ratificaban el creciente número de normas, y aquellos que sí las ratificaban se sentían penalizados, puesto que podían ser sometidos a procedimientos de supervisión que no se aplicaban a los que no las ratificaban.

De hecho, el número de nuevos convenios había empezado a decrecer desde los años 70, y se había hecho difícil ponerse de acuerdo en temas para nuevas normas. Los empleadores tenían la sensación de que las normas favorecían demasiado a los trabajadores. No obstante, los esfuerzos por corregir cualquier sesgo, redactando instrumentos como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), mostraron que el empleo no se presta a la orientación sobre normas de la misma manera que lo hace la protección de los trabajadores.

Mientras los empleadores se centraron en el sistema de establecimiento de normas, diversos gobiernos expresaron una preocupación creciente por el mecanismo de supervisión de su aplicación. En una economía de mercado internacional abierta, los países eran más vulnerables que antes a las alegaciones de que estaban violando los derechos de los trabajadores. Estaban más interesados en cómo su cumplimiento o incumplimiento de las normas de la OIT serían recibidos en la nueva economía de mercado universal.

El Grupo de los Empleadores quería suspender todo nuevo establecimiento de normas debido a las escasas tasas de ratificación. En 1995, el Consejo de Administración inició una vasta revisión de las políticas de normas, que, de una u otra forma, sigue vigente desde entonces. El problema de la temática de nuevas normas se vio agravado por la imposibilidad de que la Conferencia de 1997 llegara a un acuerdo en el asunto definido con el término algo vago de trabajo contractual³.

El problema inmediato del futuro establecimiento de normas se resolvió entre los empleadores y los trabajadores. Con ayuda de la Oficina —pero no con

³ OIT: Actas (pp. 311-328) y Actas Provisionales núm. 18 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, Ginebra, 1997.



En 1998, la Conferencia comenzó a debatir el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, adoptado un año después. La Marcha Global, una coalición de organizaciones no gubernamentales, que incluía a antiguos trabajadores infantiles, con el respaldo del Grupo de los Trabajadores, organizó una marcha internacional de todos los continentes que culminó en la sesión abierta de la Conferencia. El Director-General Hansenne se dirige a los participantes de la marcha.

su participación directa— un pequeño grupo de líderes de ambos grupos se reunió en octubre de 2000 en Washington D. C. Reconociendo el valor de los Convenios nuevos y revisados así como de las Recomendaciones, acordaron que la adopción de futuras normas —por consenso si era posible— requeriría minuciosos preparativos y una idea común del propósito de los instrumentos implicados. Su acuerdo fue aprobado por ambos grupos del Consejo de Administración⁴.

Resurgimiento del asunto del trabajo infantil

El trabajo infantil fue una de las primeras cuestiones en la lista de los trabajadores, y el primer Convenio sobre la edad mínima para el trabajo industrial se adoptó

⁴ OIT: *Preservar los valores, promover el cambio*, Memoria del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, Ginebra, 1994. Tres años después, Hansenne presentó otro informe sobre normas: OIT: *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización*, Memoria del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, Ginebra, 1997.

en 1919. Aunque la cooperación técnica solo tuvo lugar tres décadas después, hacia 1924 la OIT ya había enviado a un experto a Shanghái para advertir sobre los problemas del trabajo infantil. (A esta actividad en China se le puso fin pronto por falta de fondos). En el marco normativo, el trabajo infantil se había tratado como un asunto relacionado con la edad mínima de empleo y como un subconjunto del trabajo forzoso. En los años 90, la apertura de mercados se produjo de formas diferentes: por una parte, a los consumidores se les ofrecían productos baratos —algunos de ellos, especialmente las alfombras, eran manufacturados por niños— mientras que, por otra parte, los trabajadores se quejaban de la competencia desleal a causa del trabajo infantil y los reducidos salarios.

Una preocupación del Grupo de los Trabajadores era que confiar en el proceso generalmente lento de la cooperación internacional para resolver las cuestiones de normas de trabajo de base podría debilitar el proceso tradicional de aplicación de normas. No obstante, pronto quedó claro que esto ofrecía nuevas opciones y posibilitaba coaliciones internacionales, nacionales y locales. Además, demostró que había necesidad de establecer nuevas normas para tratar específicamente las formas menos tolerables del trabajo infantil. La OIT recibió fondos de donantes, en primer lugar de Alemania, y después de otros países de la UE y de los Estados Unidos.

El Grupo de los Trabajadores respaldó este esfuerzo renovado por combatir el trabajo infantil en la nueva escena mundial. Lo abordó de la misma manera en que los trabajadores se habían movilizado a favor de las iniciativas contra el trabajo forzoso durante el periodo de entreguerras. Los sindicatos también participaron en las comisiones directivas de proyectos nacionales sobre trabajo infantil. Aunque no se ocuparon de la puesta en marcha de ninguno de los proyectos, participaron en su diseño y supervisión.

Se siguió un enfoque en dos fases. La primera tarea fue discernir lo que era inaceptable, es decir, cualquier incumplimiento de normas fundamentales. Luego, paulatinamente, se fue poniendo el foco en encontrar soluciones más integrales a los problemas. Los empleadores sentían la presión pública y se unieron a los trabajadores. Cuando se negoció el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), los dos grupos se mostraron de acuerdo en casi todas sus disposiciones⁵.

Normas de trabajo y comercio

El Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración definió sus prioridades en una declaración realizada durante el 75 aniversario de la OIT. En el documento se recalca el papel de las normas internacionales de trabajo y la necesidad de una Carta Mundial de los Derechos de los Trabajadores y una cláusula social en los contratos comerciales. Los trabajadores llevaban tiempo pidiendo una cláusula

⁵ OIT: Informe de la Comisión del Trabajo Infantil, Actas Provisionales núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, 1999.

que condicionara el acceso al mercado al cumplimiento de normas de trabajo fundamentales. La declaración fue redactada por la CIOSL, los portavoces del Grupo de los Trabajadores en varias Comisiones del Consejo de Administración, y las Secretarías Generales de los Secretariados Internacionales de Comercio (ahora llamados «Federaciones Sindicales Internacionales»)⁶.

David Morse, Wilfred Jenks, y Francis Blanchard se habían planteado vincular el comercio al cumplimiento de las normas de trabajo. La preferencia de los trabajadores en la OIT era respaldar aún más el mecanismo de supervisión de normas ampliando los procedimientos aplicados a los incumplimientos de la libertad sindical al trabajo forzoso y a la discriminación. Querían ver algún tipo de acción conjunta entre la OIT y la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC), que en 1995 reemplazó al GATT. Pero tanto los trabajadores como los empleadores acordaron que el asunto tenía que ser tratado por la OIT, que era la encargada de custodiar las normas.

En gran medida, la globalización ha sido un debate sobre los derechos de los trabajadores. Es un recordatorio de que, de ninguna manera, la historia de la justicia social se acabó con la Guerra Fría. La transición incierta a una economía global de mercado no podía llevarse a cabo en detrimento del cumplimiento de normas sociales y laborales.

En su informe a la Conferencia de 1994, Hansenne presentó un análisis del establecimiento de normas en época de globalización⁷. También solicitó un debate sobre la cláusula social, dado que había planteado serias dudas —sobre todo en los países en desarrollo, que la veían como otra traba al comercio—.

Esto marcó la pauta del resto del mandato de Hansenne. Después de la Conferencia de 1994, el Consejo de Administración estableció un grupo de trabajo sobre las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional. Al prohibirse allí el debate sobre las sanciones comerciales, este se trasladó a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU celebrada en Copenhague en marzo de 1995 y a la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur, en diciembre de 1996. En la Cumbre de Copenhague participaron muchos interlocutores de la OIT, incluyendo consejeros técnicos de los Trabajadores y los Empleadores que pertenecían a las delegaciones nacionales. Determinó que los «derechos fundamentales de los trabajadores» eran aquellos vinculados con los convenios de la OIT sobre la li-

⁶ U. Edström: *International Labour Standards after the End of the Cold War*, estudio preparado para el Proyecto del Centenario de la OIT, 2015. Las siguientes personas participaron en la reunión de Washington: Bill Brett, Ulf Edström, Ursula Engelen-Kefer, Gerald Zellhoefer y Dan Cunniah por parte de los Trabajadores, y Rolf Thüsing, Ed Potter, Daniel Funes de Rioja, Thomas Moorhead y Deborah France por parte de los Empleadores.

⁷ OIT: *ILO towards the 21st Century* (La OIT en vísperas del siglo XXI), documento presentado ante el Director-General de la OIT por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración, sep. 1993.

bertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y la no discriminación en el empleo y el trabajo.

La OMC Ministerial de Singapur lo confirmó, pero sostuvo que el asunto era responsabilidad de la OIT y que otros debían respaldarlo. En 1998, la Conferencia adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Así, los «derechos fundamentales “de los trabajadores”» de Copenhague se habían transformado en «los principios y derechos fundamentales “en el trabajo”», que incluían los derechos de los empleadores.

El Grupo de los Trabajadores aceptó el resultado tal y como había aceptado la Declaración de 1977 sobre las empresas multinacionales y la política social. La aplicación del instrumento era voluntaria, pero había un procedimiento de seguimiento. Los sindicatos nacionales e internacionales podían informar sobre los Convenios ratificados y no ratificados de la OIT, y podían participar en programas de cooperación técnica que se ponían en marcha en respaldo a la Declaración de 1998. A principios del nuevo siglo, los derechos fundamentales constituían el núcleo de casi la mitad de los programas de asistencia de la OIT, muchos de ellos tripartitos o directamente relacionados con los sindicatos. La mayoría tenía que ver con el trabajo infantil, pero una proporción creciente trataba del trabajo forzoso, debido al reconocimiento creciente de la trata de personas y otros aspectos oscuros de la globalización.

10. Programas de formación y educación de los trabajadores

Aquí vamos a hacer una pausa en nuestra narrativa cronológica para examinar algunos de los principales servicios que la OIT ha ofrecido a los sindicatos a lo largo de su existencia: la formación y educación de los trabajadores.

La formación y educación de los trabajadores fue una prioridad temprana tanto de los sindicatos en sí, como de la CIOSL en su conjunto¹. Durante el periodo de entreguerras, la OIT participó en iniciativas de organizaciones de trabajadores como la Escuela Nórdica de Verano, que llevaba desde 1931 enviando a grupos de estudiantes a observar y estudiar la Conferencia Internacional del Trabajo².

La Oficina empezó poco a poco a organizar actividades pedagógicas específicas para cada uno de los constituyentes tripartitos de la OIT. Mientras que el número de personal involucrado en las relaciones de los Trabajadores y los Empleadores en Ginebra se mantenía reducido, las actividades de formación de los trabajadores experimentaban un crecimiento notable, gran parte de él concentrado en las regiones. El Centro de Turín también se fue expandiendo con el tiempo.

Los esfuerzos de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial se apuntalaron mediante el suministro de asistencia técnica, en particular, educación y formación profesional. La Declaración de Filadelfia recalcó la necesidad de la igualdad de oportunidades de formación y empleo. Esto también planteó la cuestión de la formación sindical.

El programa de formación y educación de los Trabajadores tiene su origen en la Resolución de 1950 referente a la extensión de la enseñanza obligatoria y a la disposición de facilidades para la educación de los adultos. Esta fue presentada inicialmente por Gaston Tessier, consejero técnico de los Trabajadores de Francia y primer Secretario General de la Confederación Francesa de los Trabajadores Cristianos (CFTC), fundada en 1919. Antes de la guerra, Tessier había participado en Confe-

¹ W. Schevenels: *Forty-five years, 1901-1945; International Federation of Trade Unions, a historical precis* (Cuarenta y cinco años, 1901-1945; *Federación Sindical Internacional, recorrido histórico*) (Bruselas, Consejo de Administración, 1956), pp. 257-261.

² S.-A. Stahre: *Nordiska folkhögskolan i Genève 50 år: en samnordisk insats för ökade kunskaper och fördjupad insikt om det internationella samarbetets innebörd och betydelse* (Estocolmo, Fören. Nordiska folkhögsk. i Ginebra, 1981), p. 25. Al primer curso, celebrado en 1931, asistieron el Grupo de los Trabajadores y Albert Thomas. Desde entonces, el curso se celebra anualmente.

rencias de la OIT como consejero gubernamental, y había sido miembro destacado de la Resistencia francesa. Después de la guerra, los representantes de los sindicatos franceses cristianos entraron a formar parte de la lista de consejeros de los Trabajadores.

La Resolución de 1950 pedía a la OIT que «tome las medidas apropiadas para fomentar la educación de los trabajadores con el fin de permitirles que participen en una forma más eficaz en los diferentes movimientos obreros y que puedan desempeñar debidamente sus funciones sindicales y afines». El propio Tessier afirmó en la Asamblea Plenaria que casi no reconocía su borrador, pero que estaba a favor del resultado³.

En 1955, David Morse presentó su informe a la Conferencia sobre las relaciones de gestión laboral a la luz de los cambios tecnológicos y las nuevas tareas más complejas a las que se enfrentaban los trabajadores. Morse consideró que «la educación obrera constituye evidentemente un beneficio para toda la sociedad, no solo porque permite aumentar los conocimientos y calificaciones de los trabajadores, sino sobre todo porque al favorecer el mejoramiento de las relaciones entre empleadores y trabajadores contribuye a la paz social»⁴.

La primera dotación a un programa de formación de los Trabajadores data de 1956. Su propósito era acumular «gran conocimiento y experiencia que podrá aplicarse en la solución de problemas individuales y especializados»⁵ a través de lo que debían ser actividades descentralizadas y a medida. Entre otras cuestiones, apelaba a coadyuvar a la participación en las escuelas de verano y otras actividades educativas coordinadas por los sindicatos nacionales así como por la CIOSL, a través de sus órganos regionales.

Otra resolución, adoptada en 1962, llevó a la creación de la Rama de la Formación de los Trabajadores de la Oficina. Durante el bienio de 1974-1975, el programa de educación de los Trabajadores se incluyó en el programa más amplio del desarrollo de las «instituciones sociales», con lo que su presupuesto pasó a ser de casi 1,7 USD millones⁶.

En 1986, la Conferencia pidió «un nuevo ímpetu» para garantizar el acceso de los trabajadores a los programas de formación. Había una necesidad imperiosa de favorecer la ratificación del Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140), y el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). La resolución adoptada en la conferencia estipulaba que la libertad sindical y los derechos de los sindicatos tenían que ser respetados en todos los programas de estudios. Los manuales de formación de los Trabajadores tenían que ser

³ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 33ª reunión, Ginebra, 1950, p. 346.

⁴ OIT: Memoria del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo, 38ª reunión, Ginebra, 1955, p. 123.

⁵ OIT: Programa y Presupuesto, 1958, párrafo 566.

⁶ OIT: Programa y Presupuesto, 1974

revisados para reflejar los avances tecnológicos y sus consecuencias en los trabajadores, y los cambios de las funciones de los trabajadores en la sociedad⁷.

Cuando la OIT empezó a ampliar la asistencia técnica, las actividades de educación de los trabajadores entraron en el marco del impulso general en favor de la educación adulta tras la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de las relaciones laborales necesitaba la formación de los trabajadores. El aumento de los miembros de la OIT también incrementó la necesidad de formar a los sindicatos y sus afiliados. Los programas de formación y educación de los trabajadores habían de propiciar el desarrollo de las relaciones entre los trabajadores y los emprendedores, y tendían a beneficiar a la CIOSL.

Hacia fines del siglo, la situación cambió por diversos motivos. Las instituciones nacionales de formación de los trabajadores sufrieron por la austeridad y los ajustes en los presupuestos gubernamentales, y muchas de ellas se vieron en muy limitadas o desaparecieron. El final de la Guerra Fría supuso nuevos desafíos, que fueron sobre todo globales. El papel de los trabajadores para lidiar con la globalización a través de las distintas formas de diálogo social pasó a ser uno de los principales focos del Programa de Formación y Educación de la OIT para los Trabajadores, que cada vez más ha sido asumido por el Centro de Turín.

Fusión

Las relaciones con los Trabajadores (RELTRAV) y la formación de los Trabajadores (EDUC) fueron, hasta 1994, tarea de distintos departamentos de la Oficina. La coordinación entre ellos era escasa. Los programas de formación y educación estaban descentralizados —como se había pretendido desde el inicio— y, a raíz de ello, tenían relaciones más estrechas con los sindicatos nacionales que con la pequeña unidad de relaciones con los Trabajadores. Esta favoreció sobre todo la participación del Grupo de los Trabajadores en la Conferencia y el Consejo de Administración. A principios de los años 90, las actividades regionales recibieron un impulso adicional por la decisión de Michel Hansenne de asignar especialistas de los Trabajadores y los Empleadores a cada uno de los nuevos equipos pluridisciplinarios. Para entonces, la confrontación de la Guerra Fría había concluido.

RELTRAV y EDUC se fusionaron para formar la ACTRAV que conocemos hoy. Esto simplificó la toma de decisiones e hizo extensivo un mayor apoyo al Grupo de los Trabajadores. El trabajo del antiguo personal de RELTRAV podía ir más allá de la ayuda a los asistentes a las reuniones tripartitas e incluir la participación en investigación y seminarios. El antiguo personal de EDUC se consagró más activamente a las conferencias sindicales e incrementó su interacción con los líderes de

⁷ OIT: Actas provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 72ª reunión, Ginebra, 1986.

estas conferencias⁸. En el momento de la fusión de 1994, el personal permanente estaba formado por 42 profesionales y 18 oficiales técnicos⁹. Ese era el equipo que respaldaba las iniciativas del Grupo de los Trabajadores en los albores del siguiente siglo.



Bill Brett, Presidente del Grupo de los Trabajadores durante la mayoría del tiempo que se prolongó el debate sobre las normas de trabajo y el comercio, aparece en esta foto junto al Director-General Juan Somavia. Brett fue una de las personas que persuadió a Somavia para que presentara su candidatura a la presidencia de la OIT. Cuando pasó a ser Lord Brett, presidió el Consejo de Administración en 2002 – 2003. 91ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 3 de junio de 2003.

⁸ Comentarios de Giuseppe Querenghi, antiguo Director de ACTRAV, al autor el 20 feb. 2019. Comentarios de John Sverningsen, antiguo Director de ACTRAV, al autor el 26 mar. 2019.

⁹ OIT: Programa y Presupuesto, 1994-1995, párrafos 230-235.

11. El siglo XXI

Juan Somavia, de Chile, llevó a la OIT hasta el siglo XXI. Somavia traía tras de sí el legado de la Cumbre Social de Copenhague, y había sido orador invitado en el Congreso de la CIOSL en Bruselas en 1996. Guy Ryder, entonces Director de ACTRAV, fue persuadido por Somavia y el Presidente del Grupo de los Trabajadores, Bill Brett, para dirigir la Oficina del Director-General.

En su primera Conferencia, en 1999, Somavia y su equipo de transición prepararon un informe titulado «Trabajo decente»¹. El concepto que presentaba aunaba los objetivos estratégicos de derechos en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social, y también ayudó a reestructurar la Oficina en cuatro sectores. Por lo general, el Grupo de los Trabajadores recibió con beneplácito la reforma, insistiendo en que las normas internacionales del trabajo se mencionaran explícitamente junto a principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Menos entusiasmo suscitó el traslado de ACTRAV y ACT/EMP al sector de Diálogo Social, en vez de que estas divisiones estuvieran directamente bajo el mandato del Director-General sin niveles intermediarios de gestión. La sensación de que Somavia estaba más en sintonía con la «sociedad civil» y el mundo de las ONG que con los interlocutores sociales de la OIT nunca desapareció.

No obstante, el enfoque del Trabajo Decente parecía prometer, y le siguieron estrategias para «salir de la pobreza trabajando» y la introducción de Programas Nacionales de Trabajo Decente *in situ*. Estas ideas llegaron hasta la agenda de la Asamblea General de la ONU y se incorporaron a políticas nacionales. También se asociaron con los objetivos para gestionar la globalización, lo que desembocó en una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización que presentó sus recomendaciones en 2004.

Una de las copresidentas de esta comisión tripartita de alto nivel fue Tarja Halonen, antigua abogada laboralista y presidenta de Finlandia. (Halonen parece haber pulverizado un récord: se dirigió a tres sesiones de la CIT como jefa de Estado). El copresidente de la comisión fue el presidente de Tanzania, Benjamin Mkapa. La comisión fue un intento de diálogo internacional tripartito. Lo que produjo fue quizá no tanto un programa, sino un documento de referencia sobre los efectos de la glo-

¹ OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, 1999.

balización en distintas cuestiones laborales, desde los derechos y el empleo de los trabajadores hasta cómo lidiar con las discapacidades².

Las nuevas normas redactadas fueron el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, (núm. 182), 1999; el Convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 183), 2000; la Recomendación sobre el VIH y el sida (núm. 200), 2010; el Convenio consolidado sobre el trabajo marítimo, 2006; y el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189), 2011.

Esta actividad normativa de la OIT propició dos eventos marcados por acciones sindicales: el Día Mundial contra el trabajo infantil, celebrado el 12 de junio (aniversario del Convenio núm. 182) y el Día Mundial por el Trabajo Decente, celebrado el 7 de octubre por los afiliados a la CIOSL.

Cuando en la Conferencia de 2008 se adoptó una Declaración nueva y de mayor calado, el consenso entre empleadores y trabajadores se tambaleó únicamente en la fase final. En la Declaración se recapitulaban las orientaciones estratégicas de la OIT, pero los empleadores no querían que su título estuviera asociado con la noción de Trabajo Decente. El portavoz del Grupo de los Trabajadores, Ebrahim Patel de Sudáfrica, se dio cuenta de que la única manera de elegir algo mejor que «Trabajo Decente» era optar por un título que dejara constancia de las prioridades históricas y presentes de la OIT. Las partes se decantaron por «Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa»³.

Violaciones de derechos laborales fundamentales

Políticamente, los años 80 habían estado dominados por Polonia, y los 90 por la transición y el debate de las normas sobre el trabajo y el comercio. Hubo algunos casos famosos de violaciones de normas de trabajo a principios del presente siglo. Uno de ellos fue el antiguo tema del trabajo forzoso en Myanmar, entonces conocido como Birmania. Myanmar, regido solo por los militares, no disponía de sindicatos, y las quejas en su contra las presentaba el Grupo de los Trabajadores. Después de que una Comisión de Investigación publicara su informe en 1998, el caso de Birmania dio lugar a algunas «primicias» en la Conferencia y sobre el terreno.

Como el gobierno mostraba escasos signos de cooperación, los Presidentes de los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores, Bill Brett y Rolf Thüsing, recurrieron a un procedimiento de resolución de emergencia que reemplazó *de facto* a la Comisión de Resoluciones. En 1999, se le negó a Myanmar toda asistencia técnica

² OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004).

³ OIT: Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión, Ginebra, 10 jun. 2008.



Rabiatou Sérah Diallo, Vicepresidenta de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, en la tribuna junto al Director-General, Juan Somavia.

que no fuera para el propósito expreso de abolir el trabajo forzoso⁴. En 2000, tras una respuesta casi nula al respecto, la CIT recurrió —por primera vez en su historia— al artículo 33 del Estatuto de la OIT, que le permite tomar medidas especiales para aplicar las recomendaciones de una COP⁵.

El gobierno de Myanmar, sometido a una enorme presión, aceptó la presencia de un funcionario de enlace de la OIT en Rangún. En 2007, se firmó un acuerdo para un sistema de reclamaciones dirigido por la OIT para los casos de trabajo forzoso. Con el cambio político, la OIT no solo asesoró al gobierno sobre legislación en materia de libertad sindical y contra el trabajo forzoso, sino que también colaboró con la vuelta de líderes sindicales exiliados.

La combinación de la representación sobre el terreno para asesoría y asistencia con los debates tripartitos periódicos en la CIT y las sesiones del Consejo de Administración se ha aplicado a otros países, en particular, Colombia, Guatemala, Fiji,

⁴ OIT: Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, jun. 1999.

⁵ OIT: Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar. Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión, Ginebra, jun. 2000.



En febrero de 2005, el último rey de Nepal anuló la Constitución y prohibió toda actividad sindical. La Organización Regional de Asia-Pacífico de la CSI estaba reunida en ese momento en Katmandú. La OIT ayudó a los delegados a salir del país, y al Secretario General del Congreso Sindical, Laxman Basnet, a evitar la detención y poder viajar a Ginebra para asistir al Consejo de Administración. En la fotografía parece Basnet a la izquierda, la entonces Directora de la Oficina de la OIT, Leyla Tegmo-Reddy, y Guy Ryder, que entonces era Secretario General de CSI, recordando juntos en 2016 lo ocurrido en Katmandú.

Uzbekistán, y Catar. En Colombia surgió la cuestión de la protección física de los líderes sindicales, entre otras. En Catar se estableció una oficina de la OIT en 2018 para ayudar a defender los derechos básicos de una numerosa población migrante no organizada.

El apoyo de la OIT ha sido crucial para muchos líderes y activistas sindicales. Además de sus procedimientos formales, la Organización ha intervenido cada vez más a petición de sindicatos internacionales, cuando los sindicalistas se veían acosados o detenidos. Esta función es una extensión natural de la dilatada experiencia de la OIT en la defensa de líderes sindicales perseguidos.

En los últimos cien años, el Grupo de los Trabajadores ha venido sonando la voz de alarma cuando sus miembros desaparecían o eran detenidos o acosados. En 1933, el Grupo de los Trabajadores se interesó por la situación del líder sindicalista alemán Wilhelm Leuschner, que había sido nombrado para el Consejo de Administración justo antes de que el régimen nazi pusiera fin a las organizaciones sindicales existentes. En años ulteriores, dos líderes sindicales detenidos sobre cuya situación

intervino la OIT fueron Lech Walesa, de Polonia y Frederic Chiluba, de Zambia. Ambos se convirtieron en presidentes de sus respectivos países.

Durante el mandato de Somavia, dos casos ilustraron este enfoque. En Guinea, la destacada líder sindical Rabiadou Diallo sufrió amenazas durante una crisis política, y se llevaron a cabo intervenciones en su apoyo por varios medios. En Nepal, cuando el último rey dejó en suspenso la Constitución en 2005, la OIT adoptó medidas concretas para proteger a Laxman Basnet, del Congreso Sindical de Nepal, y ayudarlo a salir del país para asistir a la reunión del Consejo de Administración.

Otra crisis económica

La crisis económica y financiera de 2008 tuvo un profundo impacto económico, social, político y psicológico. A principios de 2009 se registraron reacciones de los miembros de las organizaciones nacionales de empleadores. La OIT cambió su agenda tras sus consultas durante la Cumbre Europea de Regiones celebrada en Lisboa en marzo de 2009. La CIT estableció un Comité Plenario, que redactó un borrador de un Pacto Mundial para el Empleo⁶. Este es un ejemplo más de por qué los Directores desde Albert Thomas en adelante han intentado hacer extensiva la agenda de la OIT a las cuestiones económicas y sociales más comunes. Edward Phelan defendió con contundencia el papel de la OIT en la reconstrucción. David Morse, Wilfred Jenks, y Francis Blanchard hicieron frente a las cuestiones de descolonización, empleo y ajuste estructural. Si bien todos estos problemas tenían un impacto decisivo en el trabajo, no se podían resolver solo con medidas en el mercado de trabajo.

Michel Hansenne y Juan Somavia posicionaron a la Organización de manera que pudiera abordar la globalización, y demostraron por qué esta debía tener una dimensión social. Para promover la justicia social, la cohesión social y política debían ir de la mano, una visión que ha caracterizado a la OIT a lo largo de su historia. El Pacto Mundial para el Empleo fue reconocido por otras instituciones internacionales y ayudó a que la OIT estuviera presente en las cumbres del G20⁷. Desde 2007, la canciller alemana Angela Merkel convoca periódicamente a los Directores-Generales de la OCDE, el FMI, el BM, la OMC y la OIT para debatir sobre la economía mundial.

Los sindicatos también han contribuido a que se reconozca la necesidad de tener en cuenta las cuestiones económicas y sociales conjuntamente. En una cumbre

⁶ OIT: Crisis Mundial del Empleo y Perspectivas. Informe sobre el Trabajo en el Mundo, OIT-IILS, 2009.

⁷ El G20 se estableció en 1999 como foro para gobiernos y gobernadores de los bancos centrales. A él pertenecen Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica, Corea del Sur, el Reino Unido y los Estados Unidos. También participan en él la UE, la ONU, el BM, el FMI, la OCDE, la OMC y la OIT.



Cortando la cinta de las celebraciones del Centenario de la OIT el 22 de enero de 2019. De izquierda a derecha: el Embajador Claudio Julio de la Puente Ribeyro, Presidente del Consejo de Administración de la OIT; Antonio Hodggers, Presidente del Consejo Estatal de Ginebra, Mthunzi Mdwaba, presidente de los Empleadores, Guy Ryder, y la Presidenta de los Trabajadores, Catelene Passchier.

inicial en 1977 en Londres que reunió a los jefes de Estado y de gobierno de los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Japón, Italia y Canadá, el gobierno anfitrión invitó a los sindicatos a exponer sus opiniones antes del inicio de la cumbre, lo que condujo a «Cumbres laborales» anuales previas a las cumbres del G7, y ulteriormente G8 (que incluye a Rusia).

Alentada por las recomendaciones de sindicatos y empleadores, la participación de la propia OIT en cumbres ha aumentado. Los ministros de Trabajo han celebrado sus propias reuniones, en las que ha habido interacciones con la OIT, los sindicatos y los empleadores. No obstante, no se trata aquí de ejemplos de tripartismo, sino más bien de una consulta, un enfoque cercano.

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009 ofreció un resumen de las medidas de política económica y laboral necesarias para la recuperación. Aunque útiles para el G20, no pudieron servir de modelo. En muchos países hubo negociaciones entre empleadores y trabajadores, pero definir un modelo OIT que los englobara a todos no resultó factible. Más allá de los Programas Nacionales de Trabajo Decente, no ha habido un foro de asistencia concertada de la OIT. Las confluencias entre el tripartismo internacional y nacional son delicadas. La asistencia internacional no debería interferir con el funcionamiento de los mecanismos nacionales. Con frecuencia es

mejor ayudar a los distintos constituyentes y, a la vez, recomendar una cooperación tripartita y diálogo social de mayor calado en sus países natales.

La noción de Trabajo Decente ha dejado su impronta tras el fundamentalismo de mercado que ha caracterizado las últimas décadas del siglo XX⁸. Ha ofrecido un marco de principios que incluyen derechos y principios fundamentales en el trabajo y normas internacionales de trabajo. Cuando Somavia asumió el cargo de Director-General de la OIT, la economía de mercado tenía un alcance universal, pero la supremacía de los procesos tecnológicos y los mercados globales estaban siendo sometidos a un análisis creciente. Estos desafíos intelectuales se correspondieron con protestas en las calles contra la globalización: en 1999, las manifestaciones casi lograron que se clausurara la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

Guy Ryder, sucesor de Somavia, había dejado la OIT para liderar la CIOSL, que se fusionó con la CMT en 2006 y dio lugar a la CSI. En 2010, Ryder volvió para convertirse en Director-General Adjunto. Dos años después, fue elegido de una lista de nueve candidatos. Algunos países habían olvidado que en la OIT los candidatos pueden ser propuestos por los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores —y no solo por los representantes del gobierno—.

Desde que Ryder se convirtió en Director-General en 2012, ha luchado por mantener la agenda de la OIT dentro del marco multilateral y en sintonía con los desafíos del futuro. Si se puede afirmar que ha seguido una agenda de trabajadores, debemos recordar que esa es, en efecto, la agenda de la OIT, cuya labor concierne las normas de trabajo, los empleos, la seguridad social y la paz social a través de la negociación y el diálogo. Y si bien dista de ser una agenda empresarial, representa sin embargo la agenda de los empleadores para lidiar con las relaciones laborales y los derechos en el trabajo.

Ryder estableció un grupo tripartito de alto nivel para estudiar cómo abordar el futuro del trabajo. El grupo, que publicó su informe en enero de 2019, hizo hincapié en el concepto de una Garantía de Trabajo Universal⁹. Esto puede entenderse como otra necesaria actualización de la «Carta del Trabajo» de 1919. Ilustra la función que desempeña la OIT a la hora de marcar la agenda. Aunque se trata solo de una coincidencia, los copresidentes de la Comisión sobre el futuro del trabajo —Cyril Ramaphosa, presidente de Sudáfrica y Stefan Löfven, primer ministro de Suecia— han liderado en sus respectivos países los sindicatos de trabajadores de las industrias minera y metalúrgica.

⁸ S. Hughes y N. Haworth: *The International Labour Organization (ILO): Coming in from the cold* (London, Routledge Global Institutions, 2011), p. 93.

⁹ OIT: *Work for a brighter future*, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra, OIT, 2019).

12. Los próximos cien años

En la introducción a este libro se mencionó a Walter Schevenels y Jan Oudegeest, dos pioneros del Grupo de los Trabajadores. La esencia de su legado fue que, con todas sus imperfecciones, la OIT era necesaria —e incluso «revolucionaria»—. A algunos podría parecerles que, a veces, la OIT ha ido demasiado lejos y ha favorecido en exceso a los trabajadores, pero en lo que respecta a mantener una economía liberal de mercado, la Organización ha cumplido. Su enfoque está totalmente en consonancia con la dinámica de un mercado laboral que busca soluciones óptimas mediante la participación de todos los agentes que en él intervienen. La OIT se fundó con la creencia de que se necesitaban políticas laborales participativas para mantener la paz social, y la paz en general.

De vez en cuando, la OIT ha tenido que volver a la esencia: garantizar un sistema tripartito funcional. Al explicar por qué era necesario convocar una CIT en las difíciles circunstancias de 1941, Edward Phelan señaló que la OIT era una «organización viva», y que «si sus miembros perdían el hábito de usarla, la atrofia, la parálisis y la muerte serían etapas inevitables de su declive y desaparición final»¹. La Conferencia especial subsiguiente se declaró en favor de la cooperación tripartita en la reconstrucción, y esto volvió a argüirse en Filadelfia en 1944.

El «no uso» de la OIT, y el peligro que ello plantea, es una consecuencia del deterioro de las relaciones entre los interlocutores. Los cambios bruscos en la gestión pueden erosionar el diálogo. La falta de respuesta puede llevar a los trabajadores a perder la fe en las negociaciones.

La relevancia persistente de la toma de decisiones tripartita

A lo largo de su historia, la OIT no ha tomado ninguna decisión importante sin el acuerdo del Grupo de los Trabajadores. No obstante, todas las etapas fundamentales han requerido, en un momento u otro, el acuerdo entre los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores. Con frecuencia, los gobiernos se han preguntado si los agentes sociales han ejercido demasiada influencia en la OIT, pero cuando

¹ OIT: *Edward Phelan and the ILO: The life and views of an international social actor* (Edward Phelan y la OIT: La vida y las opiniones de un agente social internacional) (Ginebra, OIT, 2009), p. 283.

empleadores y trabajadores llegan a acuerdos, también es beneficioso para los gobiernos. El debate más reciente sobre el derecho a la huelga muestra cuán difícil puede ser para los representantes gubernamentales tomar una decisión en un sentido o en otro; sea cual sea, puede provocar fuertes críticas en el territorio nacional igualmente procedentes de un bando o de otro.

Para resolver los asuntos laborales, los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores son interlocutores y un valioso recurso. La frágil pero vital relación entre la cooperación bipartita y tripartita también beneficia a los gobiernos, aunque estos últimos no son meros espectadores en un partido de tenis².

La cooperación con los grupos de la sociedad civil más allá de empleadores y sindicatos «establecidos» persistirá. No es un asunto novedoso, y siempre se han encontrado maneras de llevarla a cabo. Para dar cabida a la historia de la mujer en la OIT se ha recurrido a la participación de organizaciones feministas y activistas. El trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas se han abordado en cooperación con otros organismos no gubernamentales. Lo mismo puede decirse de asuntos que conciernen a cooperativas, pueblos indígenas y tribales, y los derechos de las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Sin embargo, cuesta imaginar a partes que no sean los agentes sociales asumiendo las funciones de la negociación colectiva con un mandato de sus constituyentes.

Esta es la característica única y excepcional del tripartismo. A los agentes no gubernamentales se les otorga la autoridad de llegar a convenios colectivos que van desde recomendaciones conjuntas a obligaciones jurídicamente vinculantes. De ahí que la toma de decisiones tripartita, en todas sus formas, es más que una consulta. Si se asigna a nuevas partes la negociación colectiva en nombre de los trabajadores, dichas partes deben convertirse en organizaciones sindicales.

Normas internacionales del trabajo

Las actuales discusiones sobre las normas internacionales del trabajo representan el capítulo más reciente de un debate continuo que se inició con la fundación de la OIT. Con todos sus defectos, el corpus de normas redactadas mediante negociaciones tripartitas es la base sobre la que descansa la mayor parte de la legislación y la realidad laboral de todo el mundo. Si un instrumento como el Convenio sobre la libertad sindical (núm. 87) define explícitamente las obligaciones jurídicas, o no lo hace, siempre se determina en la práctica haciendo referencia a la legislación aplicable. La Constitución de la OIT, establecida en 1919, favoreció la libertad sindical

² Los países industrializados con economía de mercado (IMEC) se quejaron de que los gobiernos se sentían privados de su papel, y se habían convertido en «espectadores de un partido de tenis entre los agentes sociales». *Standard Setting in the ILO – an IMEC Point of View*, (Redacción de normas en la OIT: punto de vista de IMEC), documento presentado al Consejo de Administración en nov. 1993.)

«para todos los fines lícitos». Aquellos que lo consideran demasiado restrictivo pueden encontrar consuelo en las conclusiones del Comité de libertad sindical que afirman que si bien los sindicatos deben respetar la ley de su país, la ley del país debe respetar los principios de la libertad sindical.

Si nos preocupa la divergencia en la aplicación de las normas, debemos reconocer que no se trata de un proceso abstracto: las normas deben tener una traducción en la práctica local. Los empleadores y los trabajadores las aplican en infinidad de circunstancias distintas. ¿Deberíamos estar preocupados por la «privatización» de las normas? No, siempre que las normas de la OIT sigan siendo los bienes públicos tal y como se concibe que lo sean³. Las reacciones a la Declaración de 1998 mostraron que la totalidad del sistema mundial se beneficiaba al reafirmar lo que quiere decir derechos fundamentales en el trabajo.

Cómo «usar» el sistema

Las políticas laborales no están pensadas para ser soluciones de acoso y derribo. Antes bien, se trata de una cadena de acuerdos, con frecuencia temporales, para sortear bloqueos incluso en cuestiones fundamentales. Durante las negociaciones para la Declaración de 1998, hubo muchas consultas informales entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. En un momento dado, antes de lograr un consenso general, los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores deben llegar a un acuerdo mutuo. Por esta razón, cada Comisión de la Conferencia tiene sus grupos y se debe llegar a acuerdos para las reuniones de cada uno de ellos, e igualmente para las conjuntas.

En 2012, por multitud de razones, la Comisión de aplicación de normas se quedó bloqueada por la pregunta de si la Constitución o el Convenio núm. 87 estipulaban el derecho a la huelga. Las consultas fueron infructuosas hasta que los Presidentes de los Grupos de los Trabajadores y los Empleadores, Luc Cortebeek y Jörgen Rønne, bosquejaron un enfoque aceptable para ambos grupos.

Morse y Jenks intentaron conciliar la universalidad con el tripartismo en un mundo de Estados nación antagónicos. Pero, hoy día, dicho arreglo es necesario no entre distintos países, sino dentro de ellos. Acecha la amenaza de un mundo donde surgen islas de prosperidad en un mar de pobreza. El Programa Mundial de Empleo ayudó a ver con perspectiva la economía informal, pero la brecha entre los sectores económicos más sofisticados y la realidad de millones de trabajadores es cada vez mayor. El objetivo de la universalidad no es una cuestión geopolítica, sino la de aten-

³ OIT: *Work for a brighter future* (Trabajo para un futuro mejor), 2019, p. 14.

der a aquellos excluidos de la justicia social y el Trabajo Decente, especialmente en la economía informal⁴.

El desafío del Grupo de los Trabajadores es conciliar la universalidad con el tripartismo en este nuevo contexto. Se debe seguir mirando de cerca las nuevas, y a menudo elusivas, formas de empleo y gestión globalizada. Pero es imperativo reconocer que una infinidad de «viejos» problemas perduran: sigue habiendo trabajo precario, peligroso y desprotegido tanto fuera como dentro de muchos ámbitos de la economía industrializada, que, a su vez, recurre cada vez más a esta subclase desaventajada para su funcionamiento. Cuanta más inseguridad, desilusión y resentimiento haya contra cualquier cosa que sugiera un mundo globalizado, más turbulencia social y política habrá. En su discurso para el Nobel en 1969, David Morse citó a Frédéric Passy, que advirtió que aún había «peligrosos explosivos escondidos en las profundidades de la comunidad —la comunidad nacional y la mundial—»⁵. En su discurso, Morse afirmó que los próximos cincuenta años servirían para eliminar esos explosivos. Pero todavía necesitamos más tiempo.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para la OIT, el énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) está garantizado, especialmente porque la OIT es quien custodia el Trabajo Decente. Las actividades educativas y formativas de ACTRAV han abordado de forma muy valiente la necesidad de ayudar a los sindicatos a desempeñar un papel en la consecución de los ODS. Con la persistencia de la globalización, los programas de formación que unen las actividades sindicales habituales con los ODS o el diálogo social transnacional revisten especial importancia. Si la OIT no lidera con el ejemplo, pocos la verán como el modelo a seguir.

Cateline Passchier, la actual Presidenta del Grupo de los Trabajadores, recalca que encontrar una manera alternativa de gestionar la globalización sigue siendo un asunto fundamental⁶. La dimensión social debería volver a ser central, y el interés de los empleadores en abordarla debería explicarse en términos más concretos. Los obstáculos van de la falta de entendimiento a las expectativas fuera de lugar. A veces, el diálogo social transfronterizo ha suscitado el miedo a «la negociación colectiva

⁴ Las normas internacionales del trabajo «se pueden ver como “bienes públicos internacionales que cualquiera puede consumir gratuitamente sin hacer daño a nadie”». Véase W. Sengenberger: «The Role of International Labour Standards for Governing», en P. Auer, G. Bene y D. Méda (eds): *Offshoring and the Internationalization of Employment: A challenge for a fair globalization?*, (Ginebra, OIT-IILS, 2008).

⁵ D.A. Morse: «ILO and the Social Infrastructure of Peace» (La OIT y la infraestructura social de la paz), discurso del Nobel, Oslo, 11 dic. 1969. Frédéric Passy fue un pacifista francés que, junto al fundador de la Cruz Roja, Henri Dunant, recibió el primer Premio Nobel de la Paz en 1901.

⁶ Durante una entrevista celebrada en Ginebra en mar. 2019 para esta publicación.

multinacional», que, en la práctica, ya fue resuelta en los años 70. No obstante, se mantiene la sospecha —y cuando no se ven venir resultados aparentes, el sindicalismo se muestra más radical y menos dado a negociar—.

A su vez, la falta de voluntad o de capacidad para negociar debilita a los sindicatos organizados y alimenta frustraciones, lo que tiene serias consecuencias políticas. En su declaración política, el Grupo de los Trabajadores elegido en 2014 indicó que se había socavado el papel del diálogo social encaminado a encontrar soluciones para la recuperación de la crisis y, en términos más amplios, para los asuntos económicos y sociales ⁷.

Probablemente, el tema del diálogo social global dominará las décadas venideras, al igual que el trabajo infantil, la semana de ocho horas y otros elementos de los programas de Leeds y Berna dominaron el siglo pasado. Dicho diálogo requiere nuevos canales de negociación, cambios de actitud y el desarrollo de nuevas habilidades por parte de todos los concernidos. Pero la OIT ofrece una vía existente para abordar esos desafíos, ya usada con éxito para la reconstrucción a fines de los años 40 y el establecimiento de un marco básico de normas para la globalización: no hay necesidad de reinventar la rueda.

⁷ OIT: *Prioridades del Grupo de los Trabajadores de la OIT (2014-2017)* (Ginebra, OIT, 2015).

13. La trayectoria del Grupo de los Trabajadores

El Grupo de los Trabajadores se adentró en el siglo veintiuno sin profundas divisiones políticas ni organizativas que dificultaran su trabajo. Parecería estar en una mejor posición que en cualquier otro momento de su historia. Un análisis de los cien últimos años ofrece la siguiente imagen de las divergencias que ha tenido que sobrepasar.

A un lado del espectro se sitúan las ausencias y la no participación por parte de la AFL-CIO —con varios protagonistas, desde Samuel Gompers a George Meany—, muestra de una independencia pertinaz.

A otro lado del espectro y durante la mayor parte del siglo pasado se situaba la postura, igualmente intransigente, de los soviéticos. Sus representantes creían que las cuestiones laborales debían resolverlas exclusivamente los sindicatos y, por tanto, rechazaban un elemento central del tripartismo: una economía liberal de mercado con empleadores privados. La caída del sistema soviético acabó con siete décadas de paradigmas establecidos dentro del Grupo de los Trabajadores y de la OIT en su conjunto.

La mayoría ha estado profundamente marcada por una corriente principal de sindicatos de países industrializados con inclinaciones socialdemócratas y liberales. Estos sindicatos, que han oscilado entre los extremos estadounidense y soviético, firmaron acuerdos con interlocutores políticos, pero también tuvieron que lidiar con el acercamiento de alguno de sus miembros más radicales a uno u otro de los extremos. Las maniobras geopolíticas llevaron al fracaso de la cohabitación intentada a fines de los años 30 y en la efímera unidad de la FSM.

Los sindicatos cristianos se mantuvieron fuera del grupo de la mayoría, pero debido a su posición en algunos países, estuvieron representados en el Grupo de los Trabajadores desde 1929. Aunque la Segunda Guerra Mundial y la Resistencia los hizo acercarse más a la corriente socialista, solo se pudo producir una fusión bajo las nuevas circunstancias de 2006. Para entonces, la mayoría de los miembros de la FSM ya se habían unido a las filas de la CIOSL.

En Japón y la India británica, la OIT ayudó a consolidar los sindicatos. La mayoría del mundo en desarrollo ha presenciado todo el abanico de posiciones sindicales, desde el anticomunismo más arraigado hasta las llamadas a la revolución radical. Una corriente principal de sindicatos creados bajo el dominio colonial se vio

respaldada por el movimiento sindical internacional durante el proceso de la independencia. El hecho de que, antes de la independencia, un número de países enviaran delegaciones tripartitas a las Conferencias Internacionales del Trabajo también tuvo un papel significativo para los contactos y el desarrollo sindical. Algunas partes también se beneficiaron de la rivalidad entre diferentes corrientes del sindicalismo internacional, especialmente cuando se dispuso de ayuda para el desarrollo de los sindicatos.

Los conflictos posteriores entre sindicatos y gobiernos ya no estuvieron marcados por las divisiones de la época de la Guerra Fría. En los años 90, tanto Indonesia como Corea del Sur se enfrentaron a una situación que recordaba a la Polonia de los años 80, en la que un sindicato dominante disfrutaba de relaciones estrechas con un gobierno autoritario mientras el líder del otro sindicato estaba en prisión. Esto cambió con el advenimiento de la crisis financiera asiática: la asistencia de las instituciones financieras internacionales ofreció un incentivo para acatar las normas de trabajo fundamentales.

Los eventos en España ofrecen una buena ilustración del notable apoyo que el Grupo de los Trabajadores ha ofrecido a los miembros objeto de acoso y represión, y del brío con el que algunos sindicatos han asumido circunstancias dramáticas y difíciles. La cuestión de la presión política contra los sindicatos ya se había planteado dentro del Consejo de Administración en 1919. Después de cuatro décadas de exilio, la UGT volvió a España (y el STV al País Vasco). Así, la UGT, fundada en 1888, sobrevivió a la Guerra Civil y a años de supresión.

En Italia, Alemania, Austria y Portugal, los sindicatos que se vieron sometidos a la presión de las dictaduras no sobrevivieron, pero con la reconstrucción, los trabajadores volvieron a los modelos tradicionales. Aunque los sindicatos rusos y de la Europa Central y del Este no fueron establecidos por gobiernos comunistas, se vieron sometidos a su control. Tras la Guerra Fría, las antiguas prácticas resurgieron, pero los recién llegados aportaron un entusiasmo muy necesario.

En cualquier transición, merece la pena estudiar las raíces históricas de cada sindicato. Y cuando se erigen organizaciones a través de la lucha de los propios trabajadores, dichas raíces son profundas. Esto no solo se aplica a los sindicatos socialistas, socialdemócratas y cristianos; los sindicatos apolíticos, de empleados asalariados y de personal directivo también tienen profundas raíces y siguen creciendo y creando su historia. En muchos países se han unido a otras organizaciones —aunque Bill Brett, por ejemplo, fue Secretario General de la Institución de Profesionales, Gerentes y Especialistas, un sindicato afiliado al TUC—.

Líderes del Grupo

Los primeros años de la OIT y del tripartismo dependieron sobre todo de grandes personalidades. Léon Jouhaux asistió a cada reunión hasta la Segunda Guerra Mundial y después, tras un periodo de encarcelación en Alemania, hasta 1952. Jan



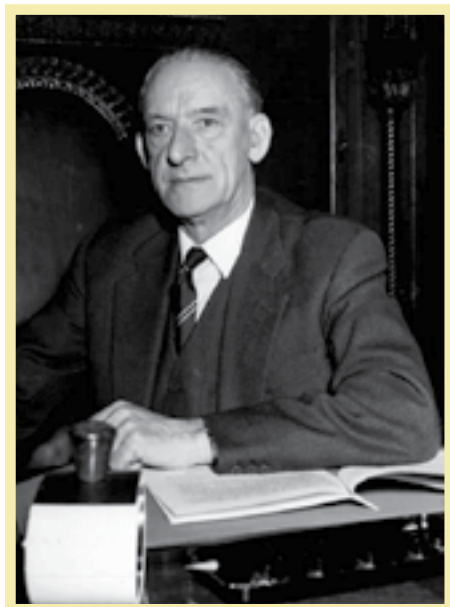
Jan Oudegeest de la Federación de los Sindicatos de los Países Bajos presidió la Federación Sindical Internacional durante los primeros años de la OIT. Fue miembro del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración y Secretario del Grupo.

Oudegeest, de los Países Bajos dirigió la FSI y fue el primer Secretario del Grupo de los Trabajadores. Cornelius Mertens, de los sindicatos belgas, presidió el Grupo de los Trabajadores entre las dos guerras. Después de Oudegeest, Walter Schevenels pasó a ser Secretario del Grupo y asistió a cada una de las sesiones de la Conferencia y el Consejo de Administración, inclusive las de la Comisión de Emergencias del Consejo de Administración del periodo de entreguerras.

El TUC británico tradicionalmente elegía a sus representantes entre los miembros de su Consejo General por rotación. Los sindicatos nórdicos también optaron por ese sistema, que Albert Thomas recomendó en 1921 a los países nórdicos en el Consejo de Administración.

Samuel Gompers de la AFL y Léon Jouhaux de la CGT fueron los representantes sindicales de la Comisión Laboral de las negociaciones de la Conferencia de Paz de París. Gompers participó en la Conferencia de Washington, pero cuando los Estados Unidos se unieron a la OIT, ya se había marchado. Para Gompers, la legislación internacional laboral no era la prioridad. La AFL estaba más interesada en las negociaciones con los empleadores. Gompers quería unos «estatutos» que reflejaran las metas de los trabajadores.

Resulta muy difícil imaginar tanto a la OIT sin Albert Thomas como al Grupo de los Trabajadores sin Léon Jouhaux. Este último se había convertido en el Secretario General de la CGT francesa en 1909. Días antes de la Primera Guerra Mundial, Jouhaux y su homólogo alemán, Carl Legien, intentaron ver si la acción conjunta de los sindicatos podía detener el inminente conflicto armado. Cuando esto falló,



Alfred Roberts del Trade Union Council (TUC, Reino Unido) presidió el Grupo de los Trabajadores durante el difícil periodo de división del movimiento sindical internacional tras la Segunda Guerra Mundial.

Jouhaux lideró la *union sacrée* para respaldar el esfuerzo de guerra francés. Los sindicatos alemanes consintieron la análoga *Burgfriede* en su país¹. Por aquel entonces, Legien seguía siendo el presidente de la FSI.

En los años 30, Jouhaux, junto a Schevenels y Walter Citrine del TUC, hicieron varios intentos por lograr la paz, con viajes a Checoslovaquia, España y Polonia. Jouhaux también tuvo reuniones con Roosevelt en Washington D. C. y con Stalin en Moscú. Esta última fracasó en su intento de lograr que los sindicatos soviéticos se unieran a la FSI. En un momento en que los gobiernos estaban perdiendo la fe, los sindicatos aún seguían intentando evitar la guerra.

Una vez más, Jouhaux era el alto representante de los Trabajadores cuando se estaba examinando la Constitución para la Conferencia de 1946 en Montreal. En San Francisco, en 1948, presidió el Grupo de los Trabajadores y fue el relator de la comisión que adoptó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección sobre el derecho de sindicación (núm. 87). A Jouhaux se le concedió el Premio Nobel de la Paz en 1951, en parte debido a su trabajo en la OIT. Para entonces, su CGT se había

¹ El 4 de agosto de 1914, Jouhaux prometió respaldo a los trabajadores franceses para el esfuerzo de guerra en su discurso en el funeral de Jean Jaurès. Véase G. da Silva: *Léon Jouhaux: Une vie de combat pour le syndicalisme libre et indépendant* (París, L'Harmattan, 2014), pp. 87-90. El 2 de agosto de 1914, los sindicatos alemanes decidieron suspender los llamamientos de incrementos salariales o de huelgas al entender que podrían funcionar sin obstáculos. Véase S. Miller: *Burgfrieden und Klassenkampf* (Düsseldorf, Droste Verlag, 1974), pp. 48-51.

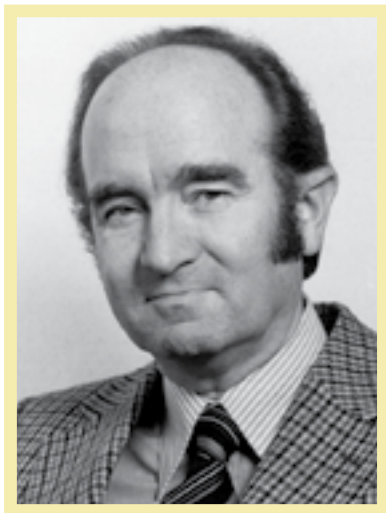


Joe Morris, Presidente del Grupo de los Trabajadores 1971 – 1977 y primer Presidente de los Trabajadores en ser Presidente del Consejo de Administración de la OIT.

fracturado. Como líder de la FO, que se escindió de la CGT liderada por los comunistas, Jouhaux sufrió la ignominia de que sus credenciales fueran cuestionadas, sin éxito, en la CIT de 1951 y 1952 por sus antiguos compañeros. Ulteriormente, los sindicatos franceses adoptaron la ocupación por rotación del puesto de Delegado. La CGT, representada por Bernard Thibault, volvió al Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración en 2014.

El TUC eligió a representantes entre los líderes de sus sindicatos afiliados —ocasionalmente incluso los más pequeños, puesto que sus Secretarios Generales parecían tener el tiempo necesario para ocuparse de las cuestiones de la OIT—. Antes y durante la guerra, el Grupo fue presidido por Joseph Hallsworth del sindicato *Union of Distributive and Allied Workers*. De 1949 a 1960, el Grupo fue dirigido por *sir* Alfred Roberts, Secretario General de *Amalgamated Society of Card, Blowing and Ring Room Operatives*. Sus contemporáneos lo describieron como una persona aguda y tosca, y, no obstante, amable. Luego, los líderes del TUC fueron John Morton y Bill Brett. Morton era Secretario General del sindicato de músicos *Musicians' Union* y tenía un oído perfecto para captar las sutilezas del debate, especialmente dentro de la Comisión de Resoluciones².

² En su discurso de despedida del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración en 1991, John Morton —a quien reemplacé en la Comisión de Resoluciones— afirmó que yo era «un aséptico mercantilista muy taimado». Siempre me lo he tomado como un enorme piropo.



Gerd Muhr presidió el Grupo de los Trabajadores durante 11 años y, después, también el Consejo de Administración.



Shirley Carr, primera mujer en presidir el Grupo de los Trabajadores, dirigiéndose a la Conferencia. El Director-General, Francis Blanchard, en tribuna. 71ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1985.

Debido a su prominencia en determinados países —especialmente Bélgica, los Países Bajos y Suiza— hubo sindicatos cristianos en la delegación de los Trabajadores ya en la primera Conferencia. Cuando el gobierno holandés nombró en 1921 a un cristiano delegado de los Trabajadores —Jos Serrarens— el asunto fue remitido a la Comisión de Credenciales, y luego a la Corte Permanente de Justicia Internacional. La Corte dictaminó que, si bien los gobiernos estaban obligados a consultar a todas las organizaciones representativas, no tenían por qué elegir a delegados de los sindicatos con mayor número de afiliaciones. El pluralismo se logró a través de los nombramientos de los consejeros técnicos de los Trabajadores.

Serrarens ocupó un cargo interino en el Consejo de Administración en 1934. Los sindicatos cristianos a los que él representaba estaban muy involucrados en la CAS desde que se estableció en 1927. La vicepresidenta de los Trabajadores de la Comisión, en su primera sesión de 1927, fue Margaret Bondfield, del TUC (una consejera técnica veterana de la Conferencia de Washington), pero luego esta posición fue ocupada principalmente por líderes sindicalistas cristianos. Jean Möri empezó a presidir el Grupo de los Trabajadores en 1961, lo que demostraba la fuerte influencia que los sindicatos suizos tenían en la FSI y la OIT durante sus primeros años.

Sir Alfred Roberts y Möri tuvieron que gestionar dos décadas de expansión, cambio y luchas internas, y con su orientación, el Grupo de los Trabajadores aplicó una política de principios pero pragmática. En lo referente a los derechos de los sindicalistas acosados y detenidos, Möri afirmó que valía la pena luchar por una victoria por pequeña que esta fuera, y añadió: «A quienes desesperan y llegan a la conclusión de que más valdría abandonar esta fiscalización internacional del derecho sindical por la OIT, contestamos que, para las víctimas de la arbitrariedad gubernamental, la menor mejora de su suerte es mucho más útil que la deserción y la desesperanza»³.

En el 50 aniversario de la OIT, en 1969, Jean Möri fue elegido Presidente de la CIT. Para respaldar su nominación, los Empleadores declararon que ellos también pretendían que uno de sus representantes ocupara el más alto cargo de la Conferencia en el futuro. Esta práctica fue adoptada: Pierre Waline del Grupo de los Empleadores, Charles Gray del Grupo de los Trabajadores, y Jean-Jacques Oechslin y Daniel Funes de Rioja del Grupo de los Empleadores la presidirían por turnos, ulteriormente.

Joe Morris fue presidente del Congreso Sindical Canadiense de 1962 a 1977. Durante la mayor parte de este periodo, fue miembro y, luego, Presidente del Grupo de los Trabajadores. En reconocimiento por su trabajo, fue elegido para presidir el Consejo de Administración. Morris también fue miembro sindical en la comisión de alto nivel presidida por Willy Brandt que, en 1981, redactó el Informe *Norte-Sur: un programa para la supervivencia*. Este fue uno de los primeros informes de «personas eminentes» que ofrecían soluciones a cuestiones de índole mundial.

A Morris le sucedió Gerd Muhr, que había seguido una trayectoria de líder sindical tradicional, de representante sindical en una planta metalúrgica al Sindicato de los Trabajadores del metal alemanes, y de allí a la Junta Ejecutiva de la Confederación Sindical Alemana (DGB). Durante dos décadas, fue el vicepresidente a cargo de la política social. En muchas ocasiones, Muhr defendió la idea de que la economía de mercado y el Estado del bienestar podían conciliarse y que la política económica y social debería ir más allá de las fronteras nacionales. Fue miembro del Consejo de

³ OIT: Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 46ª reunión, Ginebra, 1962, pp. 403-404.



Leroy Trotman presidió el Grupo de los Trabajadores durante la mayor parte de la presidencia de Somavia. En la foto, Sir Leroy Trotman y el autor en nuestros habituales en la tribuna de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio 2010.

Administración en 1970 y Presidente del Grupo de los Trabajadores diez años más tarde.

En 1991, Shirley Carr concluyó su larga carrera en los sindicatos canadienses e internacionales convirtiéndose en la primera mujer en presidir el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración. Tuvo un profundo compromiso con la lucha en contra de la discriminación, y el apoyo de los sindicatos para acabar con el *apartheid* en Sudáfrica empezó a dar fruto durante su mandato.

El representante del TUC, Bill Brett, presidió el Grupo de los Trabajadores durante el periodo de debate de las normas sobre el comercio y el trabajo. Cuando en 1988 se estaban entablando las negociaciones para la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, mientras Guy Ryder era su Secretario, Brett hizo que el Grupo de los Trabajadores se marchara de la Comisión de la Conferencia y logró que el presidente de la Comisión hiciera una propuesta final de compromiso. Esta acción fue planificada en cooperación con los empleadores, presididos por Ed Potter de los Estados Unidos, y la Declaración se adoptó. Brett (lord Brett, desde 1999) fue elegido para presidir el Consejo de Administración en 2003.

Leroy (ulteriormente *sir* Roy) Trotman, de Barbados, se convirtió en el primer Presidente del Grupo de los Trabajadores procedente de un país en desarrollo. Sucedió en el Congreso caribeño del trabajo a Frank Walcott, que, durante el periodo colonial, había asistido a las Conferencias de la OIT como consejero técnico de los Trabajadores del TUC y como delegado de los Trabajadores con la delegación de observadores de Barbados. Uno de sus logros fue el Convenio sobre las peores formas

de trabajo infantil (núm. 182), 1999. Durante las negociaciones del convenio, mantuvo el consenso alcanzado con los Empleadores, presididos por Bokkie Botha, de Sudáfrica.

Durante su mandato, *sir* Roy fue un acérrimo defensor de la no discriminación y del mundo en desarrollo, especialmente de África. Su sucesor en 2011 fue Luc Cortebeeck, presidente de la *Confédération des Syndicats Chrétiens* (CSC) belga. Cortebeeck pertenecía, por tanto, a una larga tradición de representantes sindicales cristianos que presidieron el Grupo de los Trabajadores de la CAS, incluido Jos Serrarens de los Países Bajos (antes y después de la Segunda Guerra Mundial) y, posteriormente, Auguste Cool, Jef Houthyus y Willy Peirens, de Bélgica.

Cortebeeck desempeñó un importante papel en la fusión de sindicatos socialistas y cristianos, principalmente, para formar la CSI en 2006. Esto se consideraba indispensable para asegurar no solo una globalización justa desde el punto de vista económico sino también desde el social. Según Cortebeeck, los sindicatos deberían lograr sus propósitos a través de medidas precisas y específicas basadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT⁴.

Cortebeeck y su homólogo en la CAS durante muchos años, Ed Potter, recurrieron a la cooperación constructiva dentro de la comisión y ampliaron su alcance mediante misiones tripartitas en países como Colombia y Guatemala. Cortebeeck presidió el Consejo de Administración durante el periodo 2017-2018. Como Presidente del Grupo le sucedió Catelene Passchier, de los Países Bajos, que tiene experiencia en la cooperación sindical europea y se curtió durante las negociaciones en la OIT sobre el trabajo contractual, en los años 90.

Presidentes, primeros ministros y otras personalidades destacadas han formado parte del Grupo de los Trabajadores. Entre los presidentes que han sido miembros de los Trabajadores del Consejo de Administración cabe incluir a Frederick Chiluba, de Zambia; Halima Jacob, de Singapur; y Ruth Dreifuss, de Suiza. Bob Hawke, que fue presidente del *Australian Congress of Trade Unions* (ACTU) y miembro del Consejo de Administración, se convirtió en el primer ministro laborista que más tiempo ejerció ese cargo en toda la historia australiana (1983-1991). En cuanto a las carreras de menos éxito, cabría mencionar a Gennadi Yanayev, que, como vicepresidente lideró el fallido golpe contra Mijail Gorbachov en 1991, lo que propició el derrumbe de la Unión Soviética.

Uno no puede evitar señalar que la mayoría de los Presidentes del Grupo de los Trabajadores (y los líderes de la OIT en general, de hecho) han tenido perfiles parecidos. Con la excepción de Leroy Trotman, todos han sido europeos o (en dos casos) canadienses. Solo dos han sido mujeres. Dan Cuniah es el único no europeo que ha trabajado como Secretario del Grupo de los Trabajadores.

⁴ L. Cortebeeck: *La société solidaire : Le rôle des syndicats forts* (Leuven, Davidsfonds, 2008), p. 142.



Luc Cortebeek, Presidente del Grupo de los Trabajadores y, ulteriormente, del Consejo de Administración, en acción en la tribuna de la Conferencia. A la derecha, el Director-General Guy Ryder. 107ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio 2018.

Los Secretarios del Grupo —líderes de la Oficina de la CIOSL (y luego de la CSI) en Ginebra desde 1951— fueron Herman Patteet, John Vanderveken, Heribert Maier, Albert Heyer, Oskar De Vries, Eddy Laurijssen, Guy Ryder, Dan Cun-niah, Anna Biondi y Raquel González. Han sido Directores de la Oficina, pero su cargo también ha sido confirmado por elecciones en el Grupo y la Conferencia.

Carismáticas figuras del Grupo de los Empleadores han moldeado sus actitudes y relaciones con los trabajadores a lo largo de los años. La Organización Internacional de Empleadores se dirigía desde Bruselas hasta los años 50, y los belgas Jules Carlier y Jules Lecoq ofrecieron gran parte del apoyo inicial al Grupo de los Empleadores. Entre otros miembros notables del Grupo de los Empleadores cabe mencionar a Hans Christian Oersted, de Dinamarca; Pierre Waline, de Francia; Gino Olivetti, de Italia; y *sir* John Forbes Watson, del Reino Unido. Gullmar Bergenström, de Suecia; Jean-Jacques Oechslin, de Francia; y Daniel Funes de Rioja, de Argentina, son figuras más recientes.

También ha habido una continuidad notable entre los representantes gubernamentales: algunos han tenido cargos desde el principio, en Washington, y hasta los años 60. Esto ofreció una cohesión que ayudó a preservar la Organización durante décadas de turbulencias políticas. La OIT no se convirtió en ningún momento en un club para miembros veteranos.

Con frecuencia, los Empleadores han expresado su preocupación de que la Oficina esté muy influida por cargos con perfiles previos de trabajadores⁵. Después de la Segunda Guerra Mundial, Jef Rens (Países Bajos), Bertil Bolin (Suecia), Elimane Kane (Mauritania), Heribert Maier (Austria) y otros Directores-Generales Adjuntos habían sido previamente miembros del Grupo de los Trabajadores. La lista de participantes de la CIT a lo largo de las décadas muestra que un considerable número de representantes gubernamentales, en particular ministros de Trabajo, han estado, en algún momento de sus carreras, en el Grupo de los Trabajadores. Este movimiento desde los sindicatos hacia el gobierno queda reflejado en muchas instituciones nacionales que asumen las políticas sociales y de trabajo.

A lo largo de las décadas, ACTRAV y su homóloga, ACT/EMP, han recalcado que la cooperación entre ambas en la Oficina es excelente. Esto se acentúa por las similitudes en sus funciones dentro de la Organización: ambas ejercen funciones de intermediación, ambas abogan por políticas formuladas por sus grupos y ambas tienen como misión mantener al Director-General al corriente de los acontecimientos clave en sus grupos. Y, desde 2012, ACTRAV y ACT/EMP vuelven a depender directamente del Director-General.

Para hacer un repaso completo de las relaciones entre los agentes sociales, se requeriría un estudio aparte realizado por alguien que también haya participado activamente en el Grupo de los Empleadores.

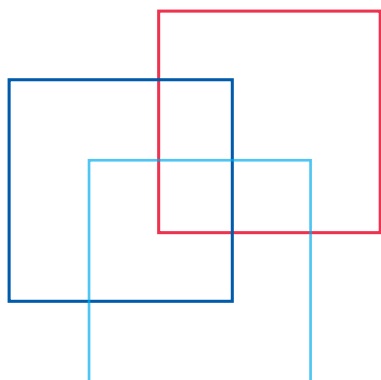
La historia presentada aquí muestra solo un lado de la pirámide. Espero que ofrezca una perspectiva de la estructura en su conjunto y, por supuesto, sirva para entender el trasfondo y las dinámicas del Grupo de los Trabajadores de la OIT, cuya mejor descripción quizá sea que ha abrazado los principios del realismo.

Concluyo con dos citas. En primer lugar, es útil recordar las palabras de Jean-Jacques Oechslin, que durante mucho tiempo fue Presidente del Grupo de los Empleadores: «Las relaciones laborales son como la pesca —no como la caza—».

En segundo lugar, en su última Memoria a la Conferencia, Albert Thomas citó a Guillermo de Orange, que en el siglo XVII afirmó: «No es necesario esperar para emprender, ni conseguir para perseverar». Con estas palabras, Thomas estaba expresando lo que supone llevar a cabo la labor de la OIT por la paz y la justicia: «Únicamente y siempre, actos de fe y de voluntad»⁶.

⁵ J.-J. Oechslin: *L'Organisation Internationale des Employeurs: Trois quarts de siècle au service de l'entreprise* (Ginebra, 2001), pp. 143-145.

⁶ OIT: Memoria del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo, 16ª reunión, Ginebra, 1932, p. 64.



La Fuerza Motriz

Aparte de afirmar que la Organización Internacional del Trabajo tiene, desde 1919, una estructura tripartita única, gracias a la participación de gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores, hasta la fecha no se había escrito mucho sobre cómo funciona el tripartismo. Incluso hoy día, a veces, se sigue planteando la pregunta: ¿qué «valor añadido» supone que los agentes sociales debatan y decidan las políticas laborales y sociales? Igualmente, se suele pasar por alto el vínculo fundamental entre la justicia social y la paz laboral —y, por añadidura, la paz en general. Y, sin embargo, el mundo del trabajo no es un ámbito aislado y no puede tratarse como si fuera una burbuja flotando en el vacío. Este libro trata de mostrar cuán estrechamente ligado está con la economía y las circunstancias políticas mundiales, y cómo la cooperación tripartita influye en ellas. También muestra cómo esta agenda laboral ha cristalizado y defendido los derechos humanos universales reconocidos.

Hace un repaso a la historia de los cien años de la OIT desde la perspectiva del Grupo de los Trabajadores. Los objetivos y los principios fundamentales de la primera organización multilateral moderna establecida en las negociaciones de la Paz de París en 1919 fueron marcados por sindicatos y reformadores sociales. El corpus de Normas Internacionales del Trabajo se nutre de los cimientos, que ha establecido, sobre todo, el Grupo de los Trabajadores. Ahora bien, la justicia social también exige acuerdos y negociaciones directas entre sindicatos y empleadores de ahí que el libro ilustre las dinámicas que se establecen entre los tres grupos de la OIT y explique en qué medida, a lo largo del tiempo, el Grupo de los Trabajadores ha sido el fuerza motriz impulsor de su agenda.

Sobre el autor

Kari Tapiola (nacido en 1946) ha sido periodista y sindicalista desde 1966. También ha trabajado en las Naciones Unidas y ha sido Secretario General del Comité Sindical Consultivo de la OCDE (TUAC). En 1974, se convirtió en el primer Delegado de los Trabajadores en una Conferencia Internacional del Trabajo. En 1991, pasó a ser Miembro del Consejo de Administración de la OIT y, en 1996, fue nombrado Director General Adjunto. Tras ejercer el cargo de Director Ejecutivo hasta 2010, en 2014 se jubiló de la OIT, pero ha seguido trabajando tanto en la historia de la organización como en proyectos esenciales sobre las normas del trabajo.

ISBN 978-92-2-133411-8



9 789221 334118